



Regione Toscana



Esclusione sociale e disagio grave in Toscana

Rapporto 2011

Indagine sulle strutture
e sui servizi per la povertà



Esclusione sociale e disagio grave in Toscana

Rapporto 2011

*Indagine sulle strutture
e sui servizi per la povertà*



Regione Toscana



Esclusione sociale e disagio grave in Toscana - Rapporto 2011

Indagine sulle strutture e sui servizi per la povertà

Regione Toscana

Direzione generale Diritti di cittadinanza e coesione sociale

Area di coordinamento Inclusione sociale

Osservatorio Sociale Regionale

L'analisi dei dati, la stesura del rapporto e il coordinamento della ricerca sono a cura di:

Fabio Bracci, sociologo. Collabora con l'Osservatorio sociale provinciale di Prato

e per Asel s.r.l. è il coordinatore scientifico del Rapporto Immigrazione della Provincia di Prato

In collaborazione con gli Osservatori Sociali Provinciali



<http://servizi.regione.toscana.it/osservatoriosociale>

Catalogazione nella pubblicazione (CIP) a cura
della Biblioteca della Giunta regionale toscana:

Esclusione sociale e disagio grave in Toscana :

rapporto 2011 : indagine sulle strutture e sui servizi per la povertà

I. Toscana. Direzione generale diritti di cittadinanza e coesione sociale.

Area di coordinamento inclusione sociale. Osservatorio sociale regionale

II. Bracci, Fabio

1. Poveri - Tutela - Toscana - 2011 - Rapporti di ricerca

362.509455

Realizzazione e stampa Centro stampa Giunta Regione Toscana

Tiratura 800 copie

Distribuzione gratuita

Stampa settembre 2011

Indice

Prefazione	5
Introduzione	7
1. Povertà e crisi globale	9
1.1 Povertà, vulnerabilità, rischio: confini incerti in uno scenario che cambia	9
1.2 Una crisi strutturale?	13
2. La povertà in Italia ed in Europa: definizioni e dati disponibili	17
2.1 Povertà, rischio di povertà, deprivazione. Le definizioni	17
2.2 Il riepilogo dei dati nazionali	19
2.3 La spesa sociale dei comuni	25
2.4 I dati europei e la collocazione dell'Italia nel quadro continentale	27
2.5 La condizione dei migranti	32
3. L'indagine sui servizi e le strutture che si occupano di povertà e disagio grave	36
3.1 Il quadro regionale e locale	36
3.1.1 La Toscana nel contesto nazionale	
3.1.2 Il quadro dei dati articolati per area provinciale	
3.2 La metodologia dell'indagine	48
3.3. I risultati dell'indagine	52
3.3.1 La distribuzione territoriale dei soggetti rispondenti	
3.3.2 Tipologia dei soggetti censiti ed aspetti gestionali	
3.3.3 Prestazioni e servizi	
3.3.4 Le strutture: un breve approfondimento	
3.3.5 Il percorso di accesso	
3.3.6 L'utenza	
3.3.7 La nazionalità degli utenti	
3.3.8 Gli strumenti di monitoraggio	
<i>Box di approfondimento: l'indagine Istat sui servizi alle persone senza dimora</i>	83
4. Riflessioni conclusive	85
4.1 La sintesi dei risultati ed alcune ipotesi di approfondimento	85
4.2 La necessità di una svolta	89
Bibliografia	97
Allegato 1 – Georeferenziazione delle strutture e dei servizi censiti	101
Allegato 2 - Scheda di rilevazione dei servizi e delle strutture rivolti alla povertà ed al disagio grave	102

Prefazione

Come opportunamente ricordato in apertura di questo lavoro, il primo punto dal quale partire quando riflettiamo sulle problematiche relative al fenomeno della povertà è quello di riconoscerne il carattere mutevole e multidimensionale.

Non siamo di fronte ad un mero problema di definizione concettuale. Non c'è dubbio, infatti, che queste caratteristiche siano alla base di una società che si rappresenta oggi per una sempre maggiore incertezza rispetto al passato, dovuta non soltanto a quella che gli studiosi hanno definito una nuova fragilità esistenziale dell'uomo contemporaneo, ma anche, direi soprattutto, alla crisi (e spesso alla scomparsa) degli elementi che hanno costituito nel tempo la società moderna occidentale, come ad esempio i sistemi di welfare e le tradizionali strutture di riproduzione e coesione sociale.

Il rischio maggiore legato a questi processi è la nascita di nuove forme di conflittualità finora sconosciute, ovvero contrapposizioni tra marginalità sociali con nazionalità differenti, tra nuovi e vecchi disagi, tra coloro che hanno dove dormire e coloro che sono senza dimora, tra coloro che comunque rientrano in ambiti minimi di tutela e coloro che invece ne sono tagliati fuori. La crisi del welfare, infatti, drammaticamente esplosa alla fine del secolo, non solo nel nostro paese, rischia di fare uscire dal sistema di protezione sociale una quota importante della popolazione proprio quando, in seguito alle spinte globali, nuovi importanti soggetti sociali iniziano a chiedere un riconoscimento in tal senso. Senza pensare poi a tutti coloro che, per ragioni di precarizzazione lavorativa o di fuoriuscita dal sistema produttivo, sembrano divenuti da questo punto di vista invisibili, nuovi meteci del millennio appena iniziato.

La crisi economica internazionale, d'altronde, non ha soltanto acuito i processi descritti sopra ma ha cambiato radicalmente il contesto nel quale avevamo operato fino ad allora, costringendoci a fare i conti con una realtà più complessa e purtroppo assai critica, che adesso interessa sempre più, con imprevedibili effetti di trascinamento, gli stessi ceti medi della popolazione.

Anche l'Italia, e nello specifico la Toscana, appare ovviamente interessata da questo nuovo contesto di fondo che, al di là degli importanti indicatori sulla povertà assoluta e relativa, inizia a mostrare segnali contraddittori che necessitano risposte politiche adeguate e soprattutto preventive e integrate. Ma le politiche in materia, e non solo, proprio perché finalizzate a rispondere ad un fenomeno sociale così mutevole e fluido, necessitano forse più delle altre di avere dalla ricerca un quadro conoscitivo aggiornato e indicazioni utili sulle quali impostare interventi mirati.

Il lavoro di mappatura delle strutture e dei servizi rivolti alla povertà e al disagio grave, svolto dalla Rete degli Osservatori sociali, costituisce pertanto un importante contributo alla azione di contrasto che la Regione Toscana ha attivato nel corso degli ultimi anni e che necessita di essere potenziata negli anni futuri. Innanzitutto, perché ci permette di avere un quadro della situazione quanto più completo possibile della distribuzione territoriale delle strutture attive e della relativa organizzazione dei ser-

vizi, interagendo costruttivamente anche con gli altri lavori regionali effettuati dalla Fondazione Michelucci e dalla Caritas.

In secondo luogo perché la georeferenziazione delle strutture, integrata all'interno del sistema informativo regionale, permette di rintracciare facilmente il servizio specifico via internet ottenendone simultaneamente una serie di utili informazioni e allargando la fruizione della banca dati anche ai singoli cittadini.

Un valore aggiunto, quest'ultimo, che consente al quadro conoscitivo, nato per essere di supporto alle politiche regionali e territoriali, di diventare fruibile da tutti coloro che necessitano di informazioni sul tema.

Salvatore Allocca

Assessore al Welfare e alle Politiche per la Casa
della Regione Toscana

Introduzione

Nell'ambito del lavoro dell'Osservatorio sociale regionale, la Rete degli Osservatori ha promosso nel corso del 2010, anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, una rilevazione riguardante i servizi e le strutture rivolti al disagio grave operanti sul territorio toscano.

Al di là delle conoscenze che si hanno sul disagio c'è sembrato interessante avere informazioni sui soggetti pubblici o privati che operano sulle problematiche legate alla marginalità e avere quindi un'idea abbastanza sistematica delle risorse presenti in questo ambito, ben note agli operatori ma non sempre presenti fra le informazioni a disposizione del cittadino.

Da qui è nata l'idea, discussa all'interno degli incontri della Rete degli Osservatori sociali, di provare a fotografare l'esistente, proponendo una prima mappatura delle strutture e dei servizi che nei differenti territori della regione si prendono carico delle problematiche relative al disagio sociale e all'esclusione sociale.

Una tale operazione, assai interessante da un punto di vista conoscitivo per le numerose implicazioni in termini di politiche di settore, non è tuttavia nata dal nulla. Nel corso degli anni, infatti, la Regione si è potuta avvalere di altri importanti contributi conoscitivi in materia, quali i lavori sulla povertà della Caritas Toscana attraverso i dati dei Centri di ascolto territoriali o i lavori della Fondazione Michelucci sulle strutture di accoglienza e dell'abitare precario.

L'idea del percorso intrapreso con la Rete, pertanto, è stato quello di partire proprio laddove sono arrivate le ricerche precedenti, facendo tesoro del pregresso, includendo e interagendo con i soggetti protagonisti di questi lavori per cercare punti di contatto ed aprendo con loro un proficuo scambio di opinioni.

Anche da un punto di vista metodologico, dal momento che proprio in questo ambito si sono subito evidenziati problemi di non facile soluzione. Innanzitutto, nel delimitare i confini della indagine il gruppo di ricerca ha dovuto approntare una definizione condivisa delle strutture e dei servizi oggetto della ricerca, stabilendone necessariamente un criterio di selezione discrezionale anche se alla fine opportunamente estensivo: strutture a titolarità e/o gestione pubblica; strutture finanziate dal pubblico, in forma diretta o indiretta; strutture aventi con i servizi pubblici territoriali rapporti di collaborazione/integrazione, ad esempio in termini di partecipazione alle reti locali (formali o informali) di presa in carico (attraverso invii, segnalazioni ecc.).

Lo strumento utilizzato per la rilevazione è stato costruito partendo dalla scheda adoperata dalla Fondazione Michelucci nelle ricerche precedenti ed impostata sulle tipologie di struttura previste dall'art. 22, comma 1 della legge regionale 41/2005 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale) ed è il frutto di una vera e propria integrazione virtuosa tra esperienze empiriche differenti.

Per quanto concerne i servizi, invece, si è trattato di considerare allo stesso tempo sia le indicazioni presenti nella legge regionale di settore (L.R. 41/05) che

le novità introdotte dalla legge regionale sull'immigrazione (L.R.29/09), includendo nella rilevazione anche le agenzie sociali per l'alloggio (intese come attività di intermediazione finalizzate a calmierare il mercato degli affitti), le mense e le attività di distribuzione/erogazione pasti, i servizi di distribuzione di vestiario, i servizi docce propri di alcune realtà.

Questi problemi definitivi e di impostazione della indagine si sono andati poi a sommare alle ovvie difficoltà di una rilevazione che ha interessato un oggetto di studio poco strutturato e prevalentemente fondato sul volontariato e sulla centralità del privato sociale e quindi non sempre facile da intercettare e spesso legato a logiche occasionali (per esempio incentrate sulla insostituibilità dell'operatore) piuttosto che a logiche di sistema.

La conoscenza del territorio da parte dei soggetti coinvolti nella indagine ha supplito a queste difficoltà contribuendo attivamente a sciogliere i nodi critici territoriali e preparare il terreno alla rilevazione.

Ma ciò che ha funzionato di più, al di là delle difficoltà del percorso sopra ricordate, è stato il metodo e la condivisione del lavoro tra i differenti soggetti che ne hanno fatto parte, ovvero i singoli Osservatori provinciali che, eccezion fatta per quello fiorentino che non ha potuto partecipare a questa prima indagine ma che si unirà nel proseguo del lavoro, hanno tutti collaborato alla indagine in maniera determinante, e i sistemi informativi regionali che con il loro apporto è stato possibile realizzare il sistema informativo georeferenziato delle strutture e dei servizi per la povertà presenti nel territorio toscano, consultabile in rete all'indirizzo <http://mappe.rete.toscana.it/webstat/index.html?area=poverta>.

Il risultato è pertanto assai significativo non soltanto in termini conoscitivi ma anche di rete tra i soggetti partecipanti, evidenziando il funzionamento di un sistema che sta crescendo anno dopo anno sia per quanto concerne la qualità che la quantità dei lavori prodotti.

Giovanna Faenzi

Dirigente responsabile

Area di coordinamento Inclusione Sociale
della Regione Toscana

1. POVERTÀ E CRISI GLOBALE

1.1 Povertà, vulnerabilità, rischio: confini incerti in uno scenario che cambia

Negli ultimi decenni è divenuto sempre più difficile concettualizzare in modo soddisfacente il fenomeno della povertà e dei percorsi di impoverimento. Per quanto si tratti di una premessa rituale, che accompagna l'avvio di ogni riflessione su questo tema, il riconoscimento del carattere mutevole e multidimensionale di questi fenomeni appare indispensabile. Tale riconoscimento risulta ancora più necessario dopo l'esplosione nel 2008 della crisi economico-finanziaria. Nell'attuale scenario economico-sociale la povertà è infatti tornata ad essere uno *spettro* anche per categorie e classi sociali che parevano essersene rese immuni.

Le nuove, molteplici dimensioni del fenomeno sono state concettualizzate moltiplicando le definizioni. Siza distingue tra *povertà persistente*, "caratterizzata da un periodo continuato di permanenza in una condizione di povertà di almeno tre anni"; *povertà ricorrente*, "propria di famiglie che hanno periodi ripetuti di povertà separati da almeno un anno di non povertà (in generale, due periodi di povertà separati da un anno)"; *povertà temporanea*, "per un periodo di povertà consecutivo al massimo di due anni" (Siza 2009: 194). Come afferma lo stesso autore,

la povertà normalmente è una condizione che prevede frequenti movimenti di ingresso e di uscita, alimentata da «flussi di mobilità sociale», da impoverimenti, ma anche da famiglie e persone che migliorano la loro condizione, da flussi che partono dall'alto della stratificazione sociale, soprattutto da classi medie impoverite, da famiglie con un reddito appena al di sopra della linea di povertà, ma anche dal basso, da famiglie che cadono o riescono ad uscire dalla povertà dopo un certo tempo. (*Ibidem*: 191)

La progressiva *normalizzazione* della povertà sta modificando le tradizionali rappresentazioni del fenomeno. Il ritorno dello *spettro*, nella forma della sempre maggiore diffusione di storie di emarginazione ed esclusione caratterizzate da profili di 'normalità' assai lontani da quelli segnati dagli 'stereotipi della miseria' (Fondazione Michelucci 2010b: 13), obbliga a fare i conti con un quadro completamente diverso da quello prefigurato dagli auspici circa le *magnifiche sorti e progressive* del *trentennio glorioso* 1945-1975. Appare chiaro che le promesse di quel periodo, durante il quale si riteneva che la felice combinazione tra uno sviluppo economico apparentemente lineare e le capacità riparative/rafforzative dei sistemi di *welfare* rendessero la povertà un fenomeno residuale ed in via di superamento, si scontrano oggi con una realtà nella quale i poveri sono una componente strutturale dei processi di mutamento globali.

Come ricorda la Fondazione Michelucci con riferimento specifico al problema della casa, "sono comparse figure in cui la dimensione strettamente economica non è quel-

la prevalente nel determinare l'esclusione abitativa, figure in cui a una relativa povertà economica si affiancano altri elementi: forme di discriminazione (che hanno segnato largamente la condizione degli immigrati), situazioni di precarietà più o meno temporanea che riguardano il lavoro, la situazione familiare, la rete di relazioni, e - per gli immigrati - la condizione giuridica del soggiorno". (Fondazione Michelucci 2010b: 13) La rete di relazioni, la composizione e le caratteristiche del nucleo familiare, il funzionamento dei sistemi di *welfare* sono aspetti che - variamente combinati - possono modificare sensibilmente la condizione (e l'autopercezione) delle persone in termini di benessere/povertà/vulnerabilità. "Povertà del lavoro e povertà delle relazioni di vita - afferma ancora Siza - combinandosi in forme differenti creano le povertà più frequenti in una miriade di sfumature e di stili di vita: privi di reddito ma immersi in relazioni di aiuto da parte della famiglia di origine che in qualche modo rendono meno devastanti le difficoltà economiche, oppure povertà sia nelle relazioni di lavoro che nelle relazioni di vita" (*Ibidem*: 200)¹.

Questi mutamenti vanno collocati all'interno di uno scenario nel quale *rischio* ed *incertezza* sono divenuti connotati ineludibili della vita delle persone nonché contrasegni onnipresenti nel *mainstream* sociologico contemporaneo (Giddens 1994, Bauman 1999, Beck 2000). Costanzo Ranci rifletteva qualche anno fa sulle implicazioni che questo scenario avrebbe potuto avere per le politiche sociali, e lo faceva in una stagione ancora non segnata - come oggi - dalla riattualizzazione su larga scala dei rischi di ricaduta in condizioni di povertà:

Il nuovo secolo che si è appena affacciato eredita dal vecchio questo paradosso: da quando la capacità di protezione sociale dai rischi ha raggiunto il suo massimo storico, è in costante incremento l'incertezza, l'instabilità, l'ansia connessa al senso di precarietà. L'affrancamento dalle minacce storiche che avevano impaurito le popolazioni dei paesi più industrializzati per diversi decenni è coinciso con il sopraggiungere di nuovi pericoli, meno allarmanti nell'immediato ma più profondi e forse più difficili da estirpare di quelli del passato. (Ranci 2002: 522)

Questo cambio di orizzonte, caratterizzato "dalla profonda destrutturazione che ha colpito le principali istituzioni della società industriale" (*Ibidem*: 523), si è manifestato negli ultimi decenni attraverso la crisi dei tradizionali meccanismi di integrazione: lavoro, famiglia e *welfare*. In effetti ciò che di questo ragionamento interessa riportare in questa sede non è tanto - come proponeva Ranci - l'adozione del concetto di vulnerabilità, in luogo di quello di povertà, al fine di spiegare le tra-

1 E' necessario sottolineare che il peso di ciascuno di questi fattori può modificarsi nel corso del tempo. Si consideri ad esempio il ruolo esercitato dal supporto familiare. Come ha ricordato Cordaz commentando i risultati di una indagine svolta qualche anno fa nella provincia di Livorno sulle carriere di povertà, "maggiore è il tempo trascorso in una situazione di povertà estrema, e più elevate sono le probabilità di superamento della soglia di non-ritorno nel processo di deriva sociale, che caratterizza coloro che vivono per lungo tempo ai margini del sistema sociale. (...) Emerge, in molti casi, che le reti sociali primarie (famiglia, amici, etc.), si attivano con maggiore frequenza nelle fasi iniziali del disagio, mentre con il trascorrere del tempo, la loro azione si indebolisce, sia per l'oggettivo peggioramento delle condizioni del soggetto, che richiedono risposte sempre più adeguate alla complessità della multiproblematicità dei soggetti, sia per il peso psicologico ed economico, che viene a gravare sui protagonisti, connesso alla loro condizione di disagio sempre più marcato" (Cordaz 2007: 80-81).

sformazioni in atto, quanto il fortissimo nesso dei fenomeni di impoverimento con i processi di precarizzazione dell'esistenza. La "presenza sempre più numerosa di individui collocati in una situazione di fluttuazione nella struttura sociale" (Castel 1995, cit. in Ranci 2002: 13) dà forma a sistemi sociali caratterizzati "dall'inserimento precario nei canali di accesso alle risorse materiali fondamentali (innanzitutto il lavoro, ma anche i benefici erogati dal *welfare state*) e/o dalla fragilità del tessuto relazionale di riferimento (la famiglia, ma anche le reti sociali territoriali)" (Ranci 2002: 537-538). E' dunque la precarietà esistenziale, intesa come "cumulo di più insicurezze su molteplici sfere di vita" (Siza 2009: 201), a fare da sfondo ai nuovi rischi di povertà. La fragilizzazione dei rapporti sociali e delle reti familiari, l'erosione dei sistemi di *welfare* e l'indebolimento del fattore lavoro come pilastro principale dei diritti di cittadinanza delineano

una situazione di vita in cui l'autonomia e la capacità di autodeterminazione dei soggetti è permanentemente minacciata da un inserimento instabile dentro i principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse. Essa sorge dunque all'incrocio tra instabilità dei ruoli sociali ricoperti, debolezza delle reti sociali in cui si è inseriti, difficoltà di sviluppare strategie appropriate di fronteggiamento delle situazioni critiche e frammentazione dell'identità personale. (Ranci 2002: 546)

Si può fornire un esempio significativo di questo cambio di scenario. L'esempio riguarda i processi di generazione della povertà. Si è molto discusso in letteratura sulla rilevanza da attribuire alla concatenazione di eventi che caratterizzano i percorsi di mobilità sociale discendente. Da un lato vi è chi tende ad isolare il cosiddetto "evento centrale", un unico evento 'motore' (separazione, perdita del lavoro, problema di salute) dal quale conseguirebbero una serie di effetti negativi a cascata; dall'altro si propende per interpretazioni che privilegiano un approccio multiproblematico e quindi "la concomitanza di più fattori critici e il loro rapido succedersi nel breve periodo" (Cordaz 2007: 79).

In linea con la trasformazione sopra descritta, sono ampiamente privilegiati gli schemi interpretativi multifattoriali. La crisi della dimensione affettiva (l'autoisolamento, la recisione dei legami familiari e sociali), il disagio socio-lavorativo, la marginalità abitativa non si presentano come fattori facilmente distinguibili gli uni dagli altri né sul piano descrittivo (ove si cerchi di ricostruire le storie di vita delle persone povere) né tanto meno sotto il profilo della ricostruzione dei nessi causali e delle reciproche influenze. Laddove si è cercato di isolare – come in alcune ricerche realizzate nel Regno Unito (Jenkins, Rigg 2001) – quattro tipi di eventi (riferibili al mercato del lavoro, alle variazioni di reddito, alla composizione del nucleo familiare ed alle condizioni di salute) correlati all'entrata ed all'uscita da condizioni di povertà si è constatato che solo raramente uno di essi, preso isolatamente, può dare conto in modo esaustivo delle traiettorie biografiche esaminate. Si può quindi convenire con Scardigno quando afferma – a conclusione di una indagine riguardante un gruppo di persone senza dimora della città di Bari – che "non è l'evento critico in sé che crea e moltiplica le situazioni di esclusione sociale, ma piuttosto l'interazione di questi eventi con il ridotto e scarso capitale sociale di cui la persona può disporre, con il suo sistema di legature, sempre più corte nella società attuale e poco integrate e

coese, deboli, incerte, difficili da mantenere nel tempo” (Scardigno 2010: 290)². E’ bene a questo punto chiarire una questione importante, anche perché si tratta di un aspetto che sorregge tutta la riflessione presente in questo lavoro. Parlare di multidimensionalità, complessificazione e quindi di *individualizzazione* dei percorsi di povertà non deve ingenerare un equivoco che troppo spesso conduce - in talune circostanze in modo intenzionale - a focalizzare l’attenzione sugli aspetti soggettivi e psicologici della povertà a *detrimento*, e non soltanto a complemento, delle sue determinanti strutturali.

Rendere più articolati i modelli esplicativi e le descrizioni dei fenomeni legati alle povertà favorisce certo un approccio analitico che privilegia la dimensione soggettiva e del *corso di vita*. Il che può rappresentare un’ottima leva per comprendere le carriere di povertà e ricostruire il vissuto delle persone in carne ed ossa che hanno attraversato o attraversano questo tipo di esperienza. In effetti soltanto la lettura biografica può restituire in modo vivido alcuni caratteri precipui della dimensione dell’essere e del *sentirsi* poveri: il senso di ‘scivolamento’ più o meno lento “nel disagio psichico, sociale, fisico e infine di chiusura ad ogni relazione significativa con la realtà”; la “catena di sradicamenti progressivi e cumulativi: dal lavoro perduto ripetutamente o mai trovato, al mondo degli affetti rotti o troppo deboli, ad un ruolo di poco conto nel proprio territorio, all’inadeguatezza culturale, infine ad un’uscita progressiva dagli standard della vita normale”; la “spirale in discesa” tra accresciuta dipendenza, mancanza d’autonomia nell’accesso alle risorse ed ulteriore indebolimento della possibilità di accedere a reti di rapporti affettivi importanti (Cordaz 2007: 82-83).

L’approccio cosiddetto delle *capabilities*, che negli ultimi anni si è consolidato soprattutto attraverso le riflessioni di Amartya Sen e Martha Nussbaum, è scaturito alla fine degli anni ’80 dalla constatazione dell’insoddisfazione per gli strumenti al tempo disponibili per l’analisi e la valutazione dello sviluppo umano e della povertà. Secondo Sen, l’eccessiva enfasi per la dimensione quantitativa e materialistica aveva indotto a trascurare la valutazione delle disuguaglianze nei termini delle effettive capacità di ogni persona di perseguire e raggiungere una buona qualità della vita. Il *capability approach*, in questo quadro, non è altro che la delimitazione di uno spazio per la valutazione del benessere individuale e della libertà effettiva di ciascuno di raggiungerlo, o – per dirla altrimenti - l’insieme delle libertà sostanziali o delle ‘reali alternative’ di cui una persona può disporre (Sen 1992). Il *focus* dell’attenzione diventa così il *functioning*, il funzionamento della persona.

Se adottati acriticamente o – ancor peggio – *ideologicamente*, questi approcci rischiano però di favorire la rimozione dell’influenza esercitata dai fattori sovra individuali, anche al di là delle intenzioni dichiarate. Sottolineare che la “*dimensione dinamica* della povertà non deriva dall’incidenza passiva di influenze esterne ma si colloca dentro alla sfera della soggettività e dell’azione (*agency*)”, e che essa riguarda le strategie consapevoli dei soggetti” (*Ibidem*: 17), può finire per assecondare l’idea che gli sforzi istituzionali orientati all’*empowerment* delle carenze individuali siano la sola strategia di contrasto alla povertà attuabile. E se è vero che bisogna rigettare la rappresentazione sentimentale del ‘barbone’ come persona che si autoesclude intenzionalmente dal sistema sociale (la cosiddetta ‘scelta’ di queste persone non

2 Per una rilettura dinamica dei processi di impoverimento all’interno di un contesto locale (Comune di Capannori) e delle interazioni tra determinanti strutturali e determinanti soggettivi si veda Tomei, Natilli: 2011.

essendo altro che il risultato "dell'assenza di reti di protezione sociale, la cui unica risposta è spesso la strada, la stazione o un dormitorio", Scardigno 2010: 290), è ancora più vero che non si può seriamente discutere di povertà continuando ad eludere le macrotrasformazioni avvenute negli ultimi decenni ed intervenendo soltanto a valle di esse (e quindi con un effetto meramente contenitivo e lenitivo). E' difficile inoltre dubitare del fatto che oltre ai cambiamenti socio-economici strutturali ai quali abbiamo assistito e stiamo ancora assistendo (le trasformazioni del mercato del lavoro, la transizione demografica in corso, la crisi fiscale dei sistemi di *welfare*), si è verificato un profondo mutamento culturale, i cui caratteri sono efficacemente riassunti da Kazepov:

si è assistito al diffondersi di orientamenti ideologici favorevoli alla riduzione della spesa sociale, accompagnati da tendenze a sovrastimare le cause individuali dei fallimenti sul mercato (disoccupazione e povertà), e di linee di riforma tese a decentralizzare le responsabilità relative alle risposte di *policy* ai bisogni sociali verso i livelli subnazionali di governo, e di delegarne l'implementazione a soggetti non pubblici apparsi nella costellazione degli attori sociali che partecipano ai processi di *governance* locale. La portata di questi cambiamenti è stata tale da mettere in questione le risposte di *policy* che erano state costruite nel tempo al fine di coprire rischi sociali attualmente in profonda evoluzione. (Kazepov 2009: 39)

1.2 Una crisi strutturale?

Per sviluppare, sia pure brevemente, la riflessione sugli aspetti strutturali ai quali ci pare doveroso riconnettere il ragionamento sull'evoluzione dei fenomeni di povertà, ci avvarremo in questo paragrafo di alcuni passaggi contenuti nel *Rapporto sul mercato del lavoro 2010* dell'Irpet (Irpet 2010). La crisi globale iniziata nel 2008 ed ancora in corso – definita “di intensità e durata senza uguali nel secondo dopoguerra” (*Ibidem*: 7) - ha accelerato in modo impressionante i processi di cui si è appena parlato. Le tendenze globali che l'hanno preceduta stavano già trasformando radicalmente il quadro internazionale: la dinamica accelerata dell'innovazione tecnologica, l'affacciarsi sullo scenario dell'economia globale dei cosiddetti BRIC (Brasile, Russia, India e Cina), i flussi enormemente accelerati di informazioni, merci e capitali, sono mutamenti strutturali che hanno preceduto la deflagrazione del 2008. Quest'ultima si è configurata come esito della sequenza di bolle speculative prodotte dalla liberalizzazione incontrollata dei mercati finanziari.

La prevalenza del breve periodo e del cosiddetto capitalismo a debito, caratteristiche peculiari dei movimenti finanziari che hanno determinato la crisi poi estesi all'economia reale, indicano plasticamente che il capitalismo finanziario contemporaneo ha definitivamente superato l'etica capitalistica weberiana fondata sull'investimento di medio-lungo periodo. Ancor prima dello scoppio della crisi è stato autorevolmente sostenuto che “non siamo di fronte a un virus (a una patologia che ha afflitto i mercati finanziari) ma a una malattia strutturale, connaturata ai mercati finanziari stessi” (Fumagalli, Lucarelli 2007: 23 cit. in Irpet 2010: 188). Il ‘sistema bancario ombra’ ha di fatto funzionato come un sistema di “veri e propri fondi d'investimento, volti

soprattutto a massimizzare il profitto di breve periodo piuttosto che a regolare i flussi finanziari al fine di minimizzare il rischio” (Irpel 2010: 188).

La crisi però non è servita a promuovere un processo di riforma dei meccanismi di regolazione dei mercati finanziari, i quali sono stati invece ampiamente sostenuti (basti ricordare che negli Usa la Federal Reserve ha acquistato titoli del Tesoro e di altri enti per un valore pari a 1,7 miliardi di dollari). L'effetto più forte è stato quello di indebolire ulteriormente il lavoro, accelerando le difficoltà già rese evidenti da un lungo *trend* di desindacalizzazione, riduzione dei salari e tagli ai sistemi di *welfare* iniziato nei paesi Ocse nella seconda metà degli anni '70. I salari sono stati utilizzati come leva per contrastare la diminuzione di profittabilità nel lungo periodo, sia attraverso il diffondersi di tipologie contrattuali non *standard*, sia attraverso le politiche volte alla riduzione del costo del lavoro. In un processo perversamente circolare, “l'impossibilità dei lavoratori di contrattare un salario equo e di incidere sulla propria capacità di potere di acquisto, ha facilitato il ricorso a prodotti finanziari rischiosi che dessero loro la possibilità di sostenere il consumo, incentivati peraltro da intermediari assolutamente non neutrali ed orientati al profitto sul breve periodo piuttosto che alla protezione e valorizzazione dei risparmi. Di conseguenza, la deregolamentazione dei mercati finanziari ha reso i lavoratori ancora più vulnerabili al ciclo economico e ha ulteriormente allentato il nesso tra lavoro e salario” (Peralta, García 2007 cit. in Irpet 2010: 189-190). Non sorprende che in questo quadro la “peggiore crisi degli ultimi cinquanta anni” (OECD 2010) abbia determinato in tutti i paesi Ocse un aumento della disoccupazione, sia pure con significative differenziazioni tra le diverse realtà nazionali. Senza considerare i lavoratori sottoccupati e scoraggiati (in particolare i cosiddetti *Neet - Not in Education, Employment or Training* - di cui si parlerà più avanti), in questi paesi il tasso di disoccupazione è aumentato del 50%, passando dal 5,6% all'8,6%.

Si consideri ora l'impatto della crisi sul nostro Paese. Nel periodo tra il 1995 ed il 2007 il PIL era aumentato mediamente dell'1,9% all'anno. Nel 2008 si è avuto un calo dell'1,3%, mentre nell'*annus horribilis* 2009 il calo (ma sarebbe meglio chiamarlo crollo) è stato di oltre il 5%. In termini di ore lavorate (il cosiddetto *input* di lavoro effettivamente utilizzato), l'Italia si è collocata a metà tra la risposta Usa, caratterizzata dalla drastica riduzione del numero di persone occupate, e quella tedesca, contrassegnata da un netto calo delle ore mediamente lavorate da ogni occupato. Rispetto a questi due indicatori la diminuzione in Italia è stata rispettivamente dell'1,6% e del 2% (Irpel 2010: 18).

L'ultimo rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale (risalente a luglio 2010) ricorda che la crisi “ha colpito il nostro Paese in modo particolarmente severo, aggravando ulteriormente una condizione di povertà e di esclusione sociale già pesantemente compromessa negli anni immediatamente precedenti l'inizio della crisi”. L'Italia [...] infatti “presentava già, prima ancora del manifestarsi dei primi segnali della crisi internazionale, gravi sintomi di fragilità, di vulnerabilità e di disagio sociale, testimoniati da un'incidenza della “povertà relativa” estremamente preoccupante (tra le più estese in Europa) e da una dimensione della “povertà assoluta” non comparabile statisticamente con quella degli altri Paesi dell'UE”. Gli effetti della recessione, anche se spesso “sotto traccia” e in forma “subdola”, hanno aggravato “mali cronici” e insieme creato “nuove, più ampie fasce di disagio attuale e soprattutto potenziale. E ciò in una misura e con una profondità sicuramente superiori a quelle che una frettolosa lettura dei dati aggregati relativi ai principali indicatori di povertà

potrebbero suggerire” (Commissione di indagine sull’esclusione sociale 2010: intro). La crisi ha prodotto effetti in tutti i paesi, ma tali effetti si sono differenziati in ragione dei diversi sistemi sui quali è intervenuta. Per il caso italiano è sufficiente ricordare che l’impatto è avvenuto in un contesto che negli anni precedenti non si era attrezzato adeguatamente sul piano dell’innovazione: e ciò, di nuovo, a causa della preferenza per opzioni di corto raggio, vale a dire per lo “spostamento verso forme di attività *labour-intensive*, proprio nella fase storica contraddistinta da un’intensa dinamica innovativa, in cui avrebbe dovuto realizzarsi un robusto impiego di risorse verso mutamenti nella dotazione di capitale dell’economia” (Irpel 2010: 176). E’ sempre Irpet a ricordare – citando il *Rapporto sulle tendenze del capitalismo italiano* di Banca d’Italia – che ciò è accaduto per il consolidarsi dell’anomalia strutturale italiana: “in anni contraddistinti da processi di globalizzazione, mutamento del paradigma tecno-economico, da drastici mutamenti delle relazioni tra Paesi sia all’interno dell’Europa che nel mondo, non solo il modello di specializzazione dell’economia italiana è cambiato poco, ma soprattutto si sono verificate condizioni per un paradossale *bias* verso l’adozione di tecnologie ad alto contenuto di lavoro” (*Idem*).

Per quanto riguarda la Toscana, Irpet avverte che siamo di fronte ad un mutamento di quadro che non può non essere definito – ancora una volta – strutturale.

Per qualche anno, nel recente passato, ci si è cullati nell’illusione che l’avvento dei BRIC ed in particolare della Cina potesse essere assorbito sulla base di un modello di sviluppo fondato su una suddivisione schematica di questo tipo: a Usa, Ue e Giappone le produzioni di alta e medio-alta qualità, agli emergenti – la ‘nuova officina manifatturiera del mondo’ – le produzioni di bassa qualità. E’ del tutto evidente che oggi una lettura di questo tipo non ha alcun senso; basta ricordare la dimensione gigantesca degli investimenti cinesi ed indiani in tecnologia e risorse umane.

Queste trasformazioni ci dicono molto chiaramente che *il resto del mondo* sarà sempre più importante anche per i sistemi economici regionali: “l’elemento cruciale dei prossimi decenni – ricorda Irpet - è che l’aggregato eterogeneo, tradizionalmente definito “il resto del Mondo”, sarà il motore fondamentale della crescita mondiale con basi strutturali del tutto differenti da quelle del passato, quindi con un profondo cambiamento degli equilibri a molti livelli”. Di conseguenza “nei prossimi decenni il potenziale di sviluppo delle imprese e delle economie dipende dal posizionamento competitivo che si acquisisce in un mondo multipolare, i cui centri propulsori sono in uno spazio geoeconomico e tecnico-produttivo non solo molto differenti da quelli prevalenti nel passato, ma presumibilmente in forte accelerazione evolutiva” (Irpel 2010: 149-150).

Negli ultimi quindici anni, mentre i flussi di merci e di capitali si rendevano protagonisti di un clamoroso processo di ridislocazione e ridefinivano i confini della nuova divisione internazionale del lavoro – con l’effetto non secondario di delineare l’emersione di nuovi attori sociali come la *global middle class*³ -, “in linea con quanto avvenuto a livello nazionale, la Toscana si è caratterizzata per un modello di crescita

3 La World Bank ha definito *global middle class* l’insieme delle persone che percepiscono un reddito che si colloca tra i 4.000 ed i 17.000 dollari annui. Questo insieme ammonterebbe a circa 400 milioni di persone nel 2005 e dovrebbe aumentare fino a 1,2 miliardi nel 2030, con un incremento progressivo dell’incidenza delle popolazioni appartenenti ai Paesi emergenti ed in particolare di paesi come Cina, India, Indonesia. Va detto che India e Cina rappresentano già il 42% della *global middle class* dei G20 nel 2009. (World Bank 2007, cit. in Irpet 2010: 148).

estensiva, determinata cioè da un forte incremento dell'occupazione a fronte di una lenta dinamica della produttività" (*Ibidem*: 215).

La crisi ha quindi impattato, analogamente a quanto si è già osservato con riferimento al quadro nazionale, su un sistema regionale che già presentava elementi di criticità. Nel biennio 2008-2009 la riduzione del PIL è stata ingente, e si è riflessa in un forte calo dell'*input* di lavoro (quasi 41.000 occupati in meno, -2,4%, nel 2009; *ibidem*: 27). Il calo è stato particolarmente consistente nel settore manifatturiero⁴. Le previsioni di una eventuale *jobless recovery* mostrano che i riflessi della crisi sul mercato del lavoro non saranno di breve durata e "continueranno a manifestarsi anche nei prossimi anni" (*Ibidem*: 76). La conclusione di Irpet, che rappresenta al tempo stesso una previsione di medio-lungo periodo, è lapidaria: "anche per la Toscana è probabile che, per la prima volta dagli anni '70, possa essersi creata *una cesura nel sentiero di crescita strutturale*" (Irpet 2010: 26-27, corsivo nostro, n.d.a.).

4 L'occupazione industriale in senso stretto - manifatturiero ed energia - incideva per il 27,6% sull'occupazione totale nel 2000. Nel primo semestre 2010 tale incidenza è scesa al 19,5%, "per la prima volta al di sotto della media nazionale e sensibilmente inferiore a quella delle maggiori regioni del Centro Nord" (Irpet 2010: 56).

2. La povertà in Italia ed in Europa: definizioni e dati disponibili

2.1 Povertà, rischio di povertà, deprivazione. Le definizioni

Nei paragrafi successivi si farà costante riferimento ad alcuni concetti: povertà relativa, povertà assoluta, rischio di povertà, deprivazione materiale. In questa sezione si fornisce la definizione di ciascuno di essi, così come viene riportata nei testi ufficiali dell'Istat. Alla fine di ogni riquadro è indicato il riferimento bibliografico dal quale la definizione è tratta. E' necessario peraltro ricordare che gli indicatori *rischio di povertà* e *deprivazione* sono il frutto degli sforzi comunitari diretti a definire strumenti di misurazione e valutazione dell'esclusione sociale e della povertà comparabili tra i paesi membri (si veda *infra*, § 2.4).

Povertà relativa

La misura di povertà relativa si basa sull'uso di una linea di povertà, cioè un valore soglia utilizzato per discriminare le famiglie povere da quelle non povere, nota come *International Standard of Poverty Line*. Questa è calcolata sulla base della distribuzione della spesa per consumi delle famiglie residenti in Italia e definisce povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o pari alla spesa media per consumi pro capite: in altre parole una famiglia di due persone è povera se spende meno di quanto spende in media una singola persona.

La povertà viene, quindi, misurata a livello familiare, ipotizzando che le risorse dei singoli componenti vengano equidistribuite all'interno del nucleo familiare e che lo standard di vita sia uguale per tutti i membri della stessa famiglia.

La spesa per consumi di famiglie di diversa ampiezza viene resa equivalente a quella di una famiglia di due persone tramite coefficienti correttivi (scala di equivalenza) che tengono conto dei diversi bisogni e delle economie di scala che è possibile realizzare all'aumentare del numero dei componenti. Questi rappresentano i coefficienti con cui la spesa di una famiglia di una determinata ampiezza deve essere divisa al fine di renderla equivalente a quella di una famiglia di due componenti.

La determinazione di una linea di povertà, come soglia che suddivide la popolazione in povera e non povera, rappresenta un'operazione convenzionale per l'individuazione delle famiglie e dei soggetti in stato di povertà e può influenzare in maniera determinante il livello e le caratteristiche delle famiglie definite come povere.

Le soglie di povertà relativa, e in particolare quella utilizzata in Italia, vengono calcolate, ogni anno, come spesa media mensile pro capite per consumi. Il variare del valore della linea di povertà nei vari anni dipende strettamente dalle variazioni subite dalla distribuzione della spesa per consumi e, quindi, l'incidenza della povertà può aumentare anche in conseguenza di periodi di sviluppo o di maggiore benessere. Se infatti lo sviluppo determina un aumento della spesa per consumi più accentuato tra le famiglie con i livelli di spesa più alti rispetto a quelle con i livelli più bassi, si ottiene un aumento della disuguaglianza (le famiglie con consumi più contenuti hanno peg-

giorato la propria condizione relativa rispetto alle altre), un aumento del valore della soglia di povertà (anche in una situazione di invarianza dei prezzi) e un incremento del numero di famiglie povere, nonostante queste ultime abbiamo di fatto migliorato il proprio standard di vita. Viceversa, la stabilità o la diminuzione delle misure di povertà relativa può avvenire nei periodi di recessione/stagnazione economica.

In altre parole, gli indicatori di povertà relativa sono influenzati dall'aumento e dalla diminuzione delle differenze sociali (determinate anche dal ciclo economico), che possono non coincidere con un reale peggioramento o miglioramento delle condizioni di vita della popolazione.

(Istat 2010e: 195)

Povertà assoluta

Insieme alla stima della povertà relativa, l'Istat, nel 2009, ha ripreso a pubblicare una stima della povertà assoluta. Si tratta di una misura della povertà che si basa sulla valutazione monetaria di un paniere di beni e servizi considerati essenziali. Tradizionalmente l'approccio assoluto è legato al concetto di sopravvivenza (*basic needs*), ma in un contesto di economia sviluppata viene definito come l'importo monetario necessario per l'acquisizione dei beni e servizi necessari a un nucleo familiare per raggiungere uno standard di vita dignitoso anche se molto modesto.

La povertà assoluta si distingue da quella relativa in quanto viene definita come incapacità di acquisto di determinati beni e servizi, indipendentemente dallo standard di vita medio della popolazione di riferimento.

Aggiornato nel 2005 da una Commissione di studio composta da esperti del settore, il paniere di beni e servizi essenziali è costituito da tre principali componenti: quella alimentare, quella relativa all'abitazione (comprensiva delle quote di ammortamento dei principali beni durevoli) e quella residuale, che rappresenta l'insieme di tutte le altre necessità familiari e individuali. La soglia di povertà assoluta corrisponde alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il suddetto paniere. Tale soglia varia, per costruzione, non solo in base alla dimensione della famiglia (così come viene fatto per la povertà relativa), ma anche alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza.

Le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia vengono classificate come assolutamente povere.

Le soglie di povertà assoluta per gli anni successivi a quello di definizione (2005) sono stimate applicando al valore monetario dei singoli beni e servizi del paniere la variazione degli specifici indici dei prezzi al consumo, distintamente per ripartizione geografica.

A differenza degli indicatori di povertà relativa, quelli di povertà assoluta non sono influenzati dall'aumento e dalla diminuzione delle differenze sociali, ma solo dalle dinamiche dei prezzi e dal loro impatto sulle opportunità di allocazione delle risorse familiari disponibili.

(Istat 2010e: 195-196)

Rischio di povertà

L'indicatore "*at risk of poverty rate*" misura la percentuale di individui che hanno un reddito talmente basso da essere considerati poveri o ad alto rischio di diventarlo.

L'indicatore adottato dall'Unione europea è basato sulla tradizionale nozione "mone-

taria” di povertà relativa, misurata rispetto a una soglia nazionale. Secondo la definizione dell’indicatore “*at risk of poverty rate*”, gli individui a rischio di povertà sono le persone il cui reddito familiare equivalente è al di sotto del 60 per cento del reddito mediano nazionale.

La misura di vulnerabilità adottata da Eurostat, per confrontare i paesi dell’Unione europea, è diversa dall’indicatore basato su un livello insufficiente di *spesa per consumi* che costituisce il “tasso di povertà” ufficiale in Italia. Quest’ultimo è calcolato sulla base di una linea di povertà pari, per le famiglie di due persone, alla spesa pro capite stimata sulla base dell’indagine sui consumi delle famiglie dell’Istat.

(Istat 2010c: 82)

Deprivazione e deprivazione materiale grave

Deprivazione materiale. Si definisce deprivata una famiglia che presenta almeno tre sintomi di deprivazione tra i seguenti: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste; 2) non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa; 3) avere arretrati (mutuo, o affitto, o bollette o altri debiti diversi dal mutuo); 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni; 5) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l’abitazione; non potersi permettere: 6) lavatrice, 7) tv a colori, 8) telefono, 9) automobile.

Deprivazione materiale grave. Una persona è in una condizione di deprivazione grave se vive in una famiglia che presenta almeno quattro sintomi di deprivazione tra i seguenti: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste; 2) non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa; 3) avere arretrati (mutuo, o affitto, o bollette o altri debiti diversi dal mutuo); 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni; 5) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l’abitazione; non potersi permettere: 6) lavatrice, 7) tv a colori, 8) telefono, 9) automobile. (Istat 2010d: glossario)

2.2 Il riepilogo dei dati nazionali

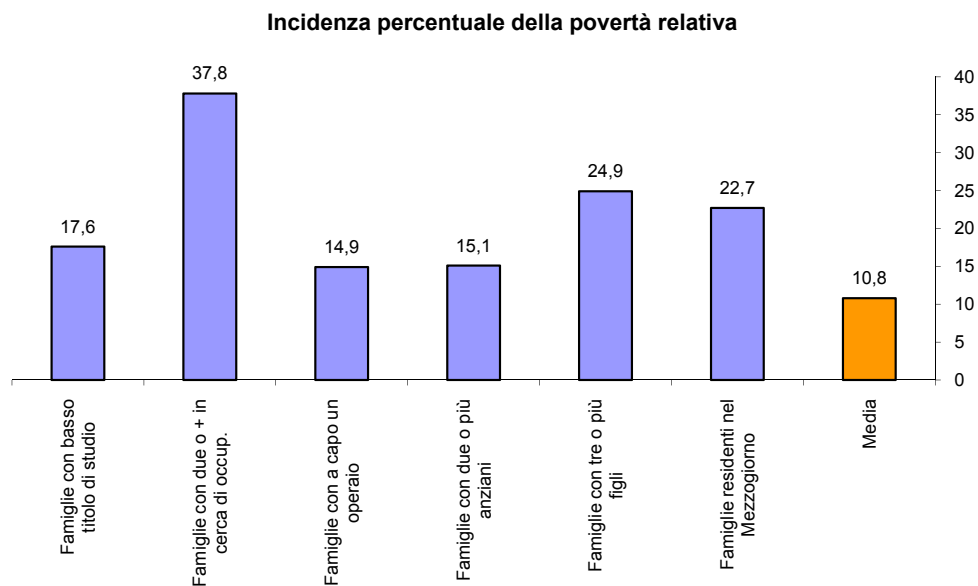
Povertà relativa e povertà assoluta

Il dato Istat più aggiornato, riferito all’anno 2009 (Istat 2010a), indica che in Italia le famiglie in condizioni di povertà relativa sono 2.657.000. Si tratta del 10,8% delle famiglie residenti, per un totale di 7.810.000 individui poveri, il 13,1% dell’intera popolazione.

Se si osservano nel dettaglio i dati, si notano due aspetti peculiari. Il primo è la selettività geografica: nel Mezzogiorno l’incidenza della povertà relativa tocca il 22,7%. Il secondo è la distribuzione non omogenea tra le tipologie familiari: alcune presentano infatti una maggiore esposizione alla povertà.

La povertà relativa interessa più frequentemente le famiglie numerose, in particolare quelle con tre o più figli (24,9%), e quelle con almeno un anziano (12,4%, ma diventa il 15,1% se gli anziani sono due o più), mentre incide in misura nettamente inferiore alla media tra i singoli (2,8%) e le coppie senza figli (5,8%). L’incidenza risulta elevata anche tra le famiglie con a capo un operaio (14,9%), con una crescita sensibile di questa componente nelle regioni centrali tra il 2008 ed il 2009 (dal 7,9% all’11,3%). La percentuale scende al 6,2% tra le famiglie di lavoratori autonomi ed al 2,7% tra quelle di imprenditori e liberi professionisti (2,7%).

La povertà relativa risulta inoltre strettamente correlata con l'esclusione dal mercato del lavoro ed il livello d'istruzione. Tra le famiglie con due o più componenti in cerca di occupazione, più di una su tre (il 37,8% del totale) si trova in condizioni di povertà; l'incidenza percentuale è invece quattro volte inferiore tra le famiglie nelle quali non vi sono persone alla ricerca di lavoro (9%). Analogamente, le famiglie con basso titolo di studio (nessun titolo o licenza elementare) presentano un'incidenza di povertà (17,6%) quasi quattro volte più elevata rispetto a quella rilevata tra le famiglie con a capo una persona che ha conseguito almeno la licenza media superiore (4,8%).



Per quanto riguarda la povertà assoluta l'Istat (Istat 2010a) stima in 1.162.000 le famiglie (il 4,7% dei nuclei familiari residenti) che si trovano in tale condizione. Si tratta di 3.074.000 persone, il 5,2% del totale. I dati confermano anche per questo indicatore la distribuzione geografica disomogenea, con il Mezzogiorno che presenta un'incidenza pari al 18,8%, in crescita rispetto al 17,3% dell'anno precedente. La percentuale di famiglie in condizioni di povertà assoluta è inoltre più elevata della media tra quelle più numerose (9,2% per le famiglie con almeno cinque componenti, 9,4% tra le coppie con tre o più figli), con persona di riferimento operaia (6,9%), con basso titolo di studio (8,7%), monogenitore (6,1%), con almeno un anziano (5,5%). Quando la persona di riferimento è in cerca di occupazione l'incidenza della povertà assoluta raggiunge il 14,7%, percentuale che tocca il 21,7% nelle famiglie in cui non sono presenti occupati né ritirati dal lavoro. Vale la pena infine sottolineare che secondo dati di stampa forniti dall'Istat non presenti nel lavoro dal quale sono state tratte le cifre appena ricordate in Italia ci sono 1.756.000 minori che vivono in condizioni di povertà, il 17% del totale dei minori (quasi il 70% di questi vive nel Sud Italia). Circa 600.000 minori vivono in condizioni di povertà assoluta⁵.

⁵ ApCom, Istat: oltre 1.700.000 i bambini poveri, il 70% vive al sud, 19 ottobre 2010, http://notizie.tiscali.it/feeds/10/10/19/t_02_20101019_000063.html?news

Il dato Istat 2009 mostra che il livello di povertà è rimasto invariato rispetto all'anno precedente. Tuttavia Caritas ha sottolineato che si tratta di “un’illusione «ottica»” dovuta al fatto che, “visto che tutti stanno peggio, la linea della povertà relativa si è abbassata, passando da 999,67 euro del 2008 a 983,01 euro del 2009 per un nucleo di due persone”. Nel corso del 2009 la spesa per consumi è, in termini reali, diminuita, e questo dato ha ridotto la linea di povertà di circa 17 euro rispetto all'anno precedente (Istat 2010a). Se la soglia di povertà fosse stata aggiornata sulla base della variazione dei prezzi tra il 2008 e il 2009, la linea di povertà sarebbe salita a 1.007,67 euro. Con un aumento della soglia di soli 25 euro mensili, ai 7,8 milioni di poveri stimati dall'Istat se ne aggiungerebbero altri 500.000, portando il totale a oltre 8 milioni (Caritas Italiana, Fondazione Zancan 2010). La stabilizzazione dei dati sull'incidenza della povertà relativa risultante dai dati Istat non sarebbe altro che una “stabilizzazione statistica” (Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2010: 8-9).

*Deprivazione materiale*⁶

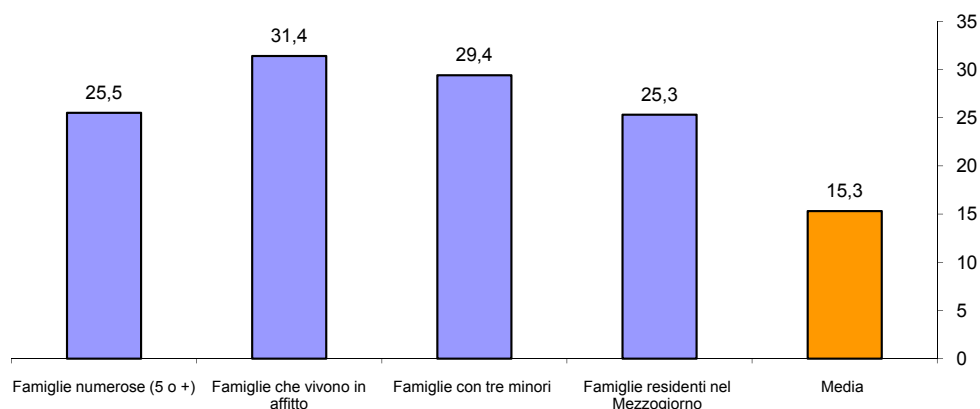
Nel 2009 quasi una famiglia su sei (il 15,3% del totale) presenta almeno tre tipi di deprivazione (si veda la definizione, § 2.1). Anche per questo indicatore l'incidenza nel Mezzogiorno è di 10 punti superiore a quella media, mentre al Nord si attesta al 9,3% ed al Centro al 13,5%.

La deprivazione interessa più frequentemente le famiglie con cinque componenti o più (una su quattro, il 25,5% del totale, è da considerarsi deprivata), ed in particolare quelle con almeno tre minori (29,4%) e quelle che vivono in affitto (31,4%). I dati mostrano che nel 2009 la crisi ha colpito soprattutto “in forma selettiva e concentrata”, interessando prevalentemente una fascia di famiglie già precedentemente ‘deprivate’: la perdita di lavoro da parte del padre ha colpito in quasi tre casi su quattro (il 72% del totale) famiglie che già si trovavano in una condizione di deprivazione. Altre situazioni critiche ma meno dure (come il ricorso alla Cassa Integrazione o la perdita del lavoro da parte di un membro della famiglia diverso dal *breadwinner*) hanno interessato famiglie che non si trovavano in condizioni di deprivazione. Ha notato in proposito la Commissione:

La maggior parte dei casi più severamente penalizzanti sulle famiglie (quello in cui, appunto, il *breadwinner* non è stato tutelato dall'ammortizzatore sociale e la perdita del lavoro ha colpito direttamente il soggetto “di riferimento” all'interno del nucleo familiare) si è manifestata nelle fasce più ampiamente deprivate *ex origine*, il cui peggioramento delle condizioni di vita non produce variazioni nell'indicatore sintetico di disagio (il quale misura l'ampiezza della platea dei deprivati, non la “profondità” della deprivazione). Si potrebbe dire che in questi casi l'impatto della crisi tenderebbe a determinare più un'accentuazione dell'*intensità* della “deprivazione” che non un ampliamento della sua *incidenza*. (Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2010: 14)

⁶ Per i dati che seguono si veda Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2010: 11-16.

Incidenza percentuale della deprivazione materiale



*Mercato del lavoro*⁷

Nel 2009-2010 gli effetti della crisi sul mercato del lavoro hanno assunto il carattere di una vera e propria ‘emergenza nazionale’, in particolare – come già si accennava nel paragrafo precedente – per quanto riguarda l’occupazione nel settore manifatturiero. Rispetto alle ben note caratteristiche del modello italiano di occupazione e disoccupazione (basso tasso di attività, elevato tasso di disoccupazione giovanile e femminile, profonda diversificazione territoriale nell’incidenza di tali fenomeni, asimmetria fra *insiders* e *outsiders*; si veda in proposito Arlotti, Barberis 2009: 62-63), la dinamica recessiva ha ulteriormente aggravato la situazione.

Il calo dell’occupazione tra il primo trimestre del 2008 e il primo trimestre del 2010 è stato di oltre 600.000 unità (-2,4%). Nel solo 2009 si è registrata una riduzione rispetto all’anno precedente di 420.000 unità (-1,7%). Il calo delle ore lavorate - in ragione del ricorso alla CIG e del taglio degli straordinari – è stato ancora più elevato, facendo segnare un -4,9%. Il tasso di occupazione è sceso dal 58,7% del 2008 al 57,5% del 2009, “in assoluto il peggiore in Europa”.

Ancora una volta gli indicatori segnalano la selettività degli effetti. Non occorre sottolineare ulteriormente le differenze territoriali, mentre merita richiamare l’attenzione sulle disparità generazionali. La crisi pare avere colpito soprattutto le classi d’età più giovani, con qualificazioni ridotte, e più frequentemente impiegate con contratti non *standard* che non sono stati rinnovati. Il già ricordato aumento dell’incidenza di povertà relativa tra le famiglie con a capo un operaio, costituite per i due terzi da coppie con figli, coincide con la diminuzione delle famiglie di questo tipo con più di un occupato, “a conferma del fatto che, nel 2009, i giovani che hanno perso il lavoro appartenevano in maniera superiore alla media a famiglie con persona di riferimento operaia” (Istat 2010a: 2). Per quanto le famiglie possano mettere in atto meccanismi adattativi, attraverso “una qualche redistribuzione intergenerazionale del reddito all’interno della famiglia stessa in funzione di surrogato informale del reddito”, è evidente che nel medio-lungo periodo l’efficacia di questa risposta tenderà a diminuire.

⁷ Laddove non diversamente indicato, anche per questi dati si veda Commissione di indagine sull’esclusione sociale 2010: 3-5.

Il contenimento diverrà di fatto impossibile, specie se le politiche del lavoro continueranno ad essere segnate da quella flessibilità senza tutela che sembra connotarle dalla seconda metà degli anni '90, quando alla intensa fase di riforme delle politiche di *welfare* (lavoro, assistenza, sanità, formazione professionale) non fece seguito alcun intervento sul terreno degli ammortizzatori sociali (Villa 2009: 196).

Reddito

Per quanto riguarda il reddito, in questa sede si fa riferimento essenzialmente a due fonti. La prima è l'indagine campionaria dell'Istat sui redditi e le condizioni di vita facente parte del progetto europeo Eu-Silc (*European statistics on income and living conditions*) e relativa ai redditi dell'anno 2006 (Istat 2010c). L'indagine, pubblicata a maggio 2010, permette di incrociare le informazioni sul reddito con le principali variabili socio-anagrafiche, e viene presa in considerazione in questa sede perché contiene le stime relative all'indicatore riguardante il 'rischio di povertà'. La seconda è la ricognizione della Commissione sull'esclusione sociale, che pur non fornendo un quadro altrettanto dettagliato permette di osservare i dati più recenti e quindi l'evoluzione dell'indicatore reddituale nel periodo successivo al manifestarsi della crisi. In base all'indagine campionaria relativa ai redditi 2006 risulta 'a rischio di povertà', a causa di un reddito troppo basso, il 19,6% dei residenti, con un rischio più elevato per i residenti nel Sud e nelle Isole (il 34,4% di essi è indicato 'a rischio povertà', a fronte del solo 11,5% dei residenti nel Nord e al Centro), per le persone con un basso livello di qualificazione (si stima 'a rischio' il 26,7% delle persone con istruzione elementare o prive di titolo), per le famiglie numerose e/o monoreddito con figli e soprattutto per i disoccupati, i non occupati (casalinghe, studenti, inabili al lavoro, in servizio di leva o civile, "in altra condizione") e gli occupati a termine. Su quest'ultimo punto, l'affermazione dell'Istat risulta assai chiara:

La stabilità lavorativa con contratti a tempo indeterminato riduce drasticamente il "rischio di povertà": dal 22,6 per cento di chi ha solo un contratto a tempo determinato al 6,6 per cento di chi ha un contratto senza scadenza. La qualità e la quantità del lavoro risultano quindi decisive per i meccanismi di inclusione sociale: sono infatti le condizioni di lavoro stabili a ridurre il "rischio di povertà". Se la flessibilità nel mercato del lavoro consente solo di trasferire una parte della disoccupazione in lavori precari o a bassa retribuzione, il "rischio di povertà" rimane comunque elevato. (Istat 2010c: 87)

L'indagine presenta altri due dati particolarmente interessanti per gli scopi del presente lavoro. Da un lato vi si sottolinea come le persone 'a rischio di povertà' si trovano più frequentemente in condizioni di isolamento: tra le persone che non frequentano mai parenti o non ne hanno, nonché tra coloro che non hanno amici e non partecipano all'attività di comitati, partiti, sindacati ed associazioni di categoria il 'rischio di povertà' risulta più elevato della media, con valori percentuali oscillanti tra il 24 ed il 27%. Dall'altro si distribuiscono le famiglie in otto tipologie, rispetto alle quali la tabella sottostante consente di ottenere un quadro descrittivo molto efficace.

Classi ottenute mediante la cluster analysis - Anno 2006

Famiglie	Famiglie		Individui
	%	v.a.	
Primo gruppo di famiglie agiate	5,8	1.382.159	3.193.263
Secondo gruppo di famiglie agiate	18,6	4.452.153	10.653.153
Famiglie benestanti che non risparmiano	34,1	8.160.677	20.068.221
Famiglie gravate dal mutuo	6,9	1.636.979	4.702.426
Pensionati proprietari di casa a basso reddito	19,4	4.644.075	10.743.765
Famiglie a basso tenore di vita	5,6	1.342.501	3.349.922
Famiglie in difficoltà per le spese quotidiane	6,1	1.452.838	3.912.248
Famiglie in grave disagio	3,5	836.028	2.216.607

Fonte: Indagine sul reddito e le condizioni di vita. Anno 2006, Cluster analysis

Se si osserva il reddito disponibile nel 2009, e quindi l'andamento del solo aggregato monetario, si può constatare come dopo l'inizio della crisi siano diminuite tutte le fonti primarie: redditi da lavoro dipendente, redditi misti da lavoro autonomo e redditi da capitale. Come ricorda la Commissione sull'esclusione sociale, "nonostante l'operare degli ammortizzatori sociali il reddito disponibile delle famiglie è sceso dello 0,9% nel 2008 e del 2,5% nel 2009, il che porta la riduzione nel biennio di crisi a sfiorare il 3,5%. Sia i consumi sia i risparmi sono arretrati, con un grave deterioramento delle condizioni di vita medie delle famiglie italiane" (Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2010: 6).

Povertà alimentare

Uno studio della Fondazione per la sussidiarietà ha utilizzato le fonti ufficiali (in particolare l'indagine Istat sui consumi delle famiglie del 2007) per elaborare in via sperimentale una soglia di povertà alimentare relativa (*standard food poverty line*). Nel 2007 la soglia per una famiglia di due persone è stata stimata mediamente in 222,29 euro, con una oscillazione tra i 233-252 euro delle regioni del Nord ed i 196-207 euro del Mezzogiorno. Una spesa per cibo e bevande inferiore a tali limiti è considerata al di sotto del fabbisogno nutrizionale minimo. Secondo le stime dell'indagine la percentuale di famiglie che non raggiungono la linea di povertà alimentare è risultata pari al 4,4%. La Toscana presenta il dato più basso d'Italia (2,4%) dopo quello del Veneto (2,3%). Anche per questo indicatore l'incidenza cresce all'aumentare del numero di componenti, specie se minorenni, per le famiglie composte da coppie di anziani e monogenitoriali (Campiglio, Rovati 2009). Resta da ricordare che secondo dati della Coldiretti a causa degli sprechi in Italia viene perso annualmente cibo per un valore pari a 37 miliardi di euro⁸.

⁸ Coldiretti, comunicato stampa n.745, *Consumi: Coldiretti; stop a 30% sprechi con i trucchi salva avanzzi*, 3 ottobre 2010.

2.3 La spesa sociale dei comuni ⁹

L'indagine Istat sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati raccoglie annualmente i dati di spesa relativi alle politiche di *welfare* realizzate a livello locale. In base alla legge 328/2000 il comune rappresenta il livello istituzionale titolare delle competenze relative agli interventi ed ai servizi socio-assistenziali. Per questa ragione è molto significativo osservare l'andamento e le caratteristiche di questa componente della spesa sociale.

Le informazioni richieste ai comuni ed agli enti che per delega degli stessi comuni (consorzi, comunità montane, unioni di comuni, Asl, ecc.) concorrono all'offerta di servizi sono suddivise in sette aree¹⁰. La nota metodologica allegata all'indagine Istat specifica che nell'area 'Povertà, disagio adulti e senza dimora', "rientrano gli interventi e i servizi per ex detenuti, donne che subiscono maltrattamenti, persone senza dimora, indigenti, persone con problemi mentali (psichiatrici) e altre persone in difficoltà non comprese nelle altre aree". Il carattere residuale di questa definizione non è l'unico aspetto che occorre tenere in considerazione prima di osservare i risultati salienti della rilevazione più recente. Va infatti ricordato che l'indagine presenta una potenziale sotto-stima dell'aggregato effettivo di spesa, e non solo per motivi contabili come la possibile sottovalutazione delle spese a carattere generale e fisso (ad esempio quelle per il personale). Il criterio di riferimento nella definizione del livello di risorse da trasferire agli enti locali è rappresentato dalla differenza tra il costo standard e la spesa effettiva implementata a livello territoriale: come ha ricordato Arlotti, "ciò potrebbe portare gli stessi enti a sottostimare "volontariamente" il livello effettivo di spesa", per mostrarsi "più bisognosi di risorse di quanto lo siano effettivamente" (Arlotti 2009b: 258-259).

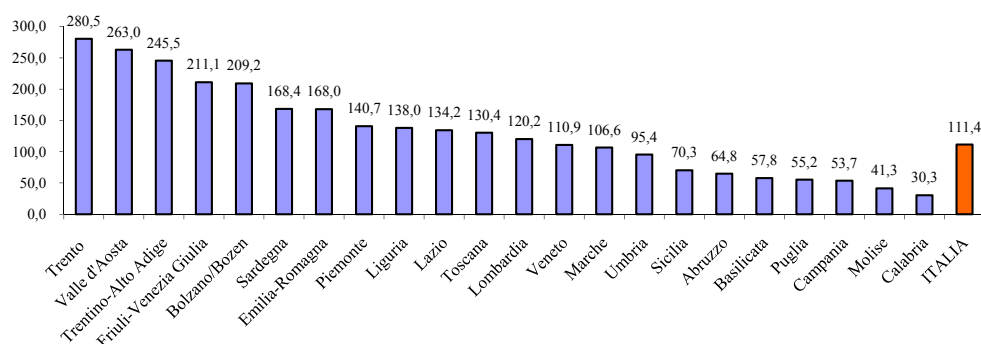
Esaminiamo ora i dati relativi all'anno 2008. La spesa sociale a livello locale è stata di 6 miliardi e 662 milioni di euro: +4,1% rispetto all'anno precedente. La spesa media pro-capite ha raggiunto i 111 euro, con un aumento di circa 21 euro rispetto al primo anno di realizzazione dell'indagine, il 2003. Se calcolato a prezzi costanti l'aumento effettivo ammonta a 8 euro.

Il divario territoriale si conferma anche in questo caso come uno dei dati salienti. La spesa per abitante è appena di 30 euro in Calabria e di quasi 10 volte superiore nella provincia autonoma di Trento (280 euro). La Toscana si attesta sul valore di 130,4 euro (per un totale di 481.426.556 euro). Le regioni della ripartizione geografica Sud e isole, con l'eccezione della Sardegna, sono tutte al di sotto della media nazionale, con una spesa media pro capite pari a 52 euro. Se si considera l'incidenza della spesa sociale sul PIL, al Sud si registra una percentuale dello 0,3%, che sale allo 0,4% al Centro, nel Nord-ovest e nelle Isole ed allo 0,5% nel Nord-est. Sono questi dati, riassunti graficamente nella tabella 1, che hanno indotto a parlare della spesa sociale italiana come di una spesa gravata dal 'paradosso di Robin Hood', per cui si spenderebbe di più proprio laddove ce ne sarebbe meno bisogno (Lindert 2007).

⁹ Ove non diversamente indicato per i dati di questo paragrafo si veda Istat 2011b.

¹⁰ Le aree sono le seguenti: famiglia e minori; disabili; dipendenze; anziani; immigrati e nomadi; multiutenza; povertà, disagio sociale e adulti.

**Spesa media pro capite per interventi e servizi sociali dei comuni per regione
Anno 2008**



La voce 'povertà, disagio sociale e adulti' assorbe il 7,7% della spesa sociale dei comuni nel 2008 (in Toscana il 9,2%), risultando ben distanziata dalle voci 'famiglie e minori', 'disabili' e 'anziani'. In valore assoluto si tratta di 510 milioni di euro, che rappresentano una spesa media pro capite di 14 euro. Oltre la metà di questa componente della spesa (il 56,8% del totale) consiste in trasferimenti in denaro alle famiglie, segmento che ha visto un sensibile aumento degli utenti serviti tra il 2004 ed il 2008: le famiglie beneficiarie dei contributi per l'alloggio erano meno di 60.000 nel 2004 e sono divenute più di 104.000 nel 2008, con una spesa pro capite passata nello stesso periodo da 1.070 a 1.162 euro. Nello stesso anno i contributi a integrazione del reddito familiare hanno interessato 124.000 nuclei familiari (erano circa 110.000 nel 2004), con una spesa media pro capite passata da 686 a 843 euro. Il 30% delle risorse spese per l'area povertà è stato utilizzato per interventi e servizi, in prevalenza sotto forma di prestazioni erogate dal servizio sociale professionale e del servizio mensa. Le persone che hanno fruito del servizio sociale professionale sono state 334.000 nel 2008, mentre erano quasi 100.000 in meno (circa 238.000) nel 2004, mentre al servizio di mensa si sono rivolte circa 26.000 persone. La spesa per strutture (circa 46 milioni di euro) ha assorbito il restante 13%, con circa 9.800 persone senza dimora accolte nei dormitori, 6.800 ospiti di strutture non emergenziali e 5.900 persone accolte in altre strutture residenziali.

**Tab. 1 - Spesa dei comuni singoli e associati per area di utenza e per macro-area
di interventi e servizi sociali - Anno 2008** (valori percentuali)

Area	Interventi e servizi	Trasferim. in denaro	Strutture	Totale
Valori percentuali di riga				
Famiglie e minori	18,7	25,3	56,0	100,0
Disabili	50,5	25,4	24,1	100,0
Dipendenze	55,9	29,3	14,8	100,0
Anziani	49,7	27,8	22,5	100,0
Immigrati e nomadi	37,4	29,2	33,4	100,0
Povertà, disagio adulti e senza dimora	30,0	56,8	13,2	100,0
Multiutenza	100,0	0,0	0,0	100,0
Totale	38,7	26,8	34,5	100,0

Valori percentuali di colonna				
Famiglie e minori	19,5	37,9	65,6	40,3
Disabili	27,6	20,0	14,8	21,1
Dipendenze	1,1	0,8	0,3	0,7
Anziani	27,1	22,0	13,8	21,2
Immigrati e nomadi	2,6	3,0	2,6	2,7
Povertà, disagio adulti e senza dimora	5,9	16,3	2,9	7,7
Multitutenza	16,2	0,0	0,0	6,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat 2011b

L'ultima considerazione riguarda le fonti di finanziamento della spesa. La rilevazione Istat mostra che il 62% di essa proviene da risorse proprie dei comuni. Il fondo indistinto per le politiche sociali contribuisce per il 15%, i fondi regionali vincolati per il 14,9% ed altre fonti per il restante 7,6%. Per quanto riguarda i servizi gestiti in proprio dai comuni, che costituiscono i tre quarti della spesa complessiva, la percentuale di interventi coperta da risorse proprie sale al 74% (l'81,3% in Toscana, terza regione d'Italia per incidenza percentuale delle risorse proprie dopo Lombardia ed Emilia Romagna). Il vero problema è che – come afferma Kazepov – “la quota di proprie entrate aumenta non tanto perché il flusso di risorse in ingresso è aumentato in termini assoluti, ma perché la riduzione dei trasferimenti statali ha modificato il peso relativo delle entrate proprie dei livelli sub-nazionali di governo” (Kazepov 2009a: 32).

2.4 I dati europei e la collocazione dell'Italia nel quadro continentale

A partire dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, l'Unione Europea ha cercato di dotarsi di un sistema di indicatori capace di supportare la politica sociale europea. L'adozione nel 2001 degli indicatori di Laeken, finalizzata a misurare il livello di coesione sociale dell'UE, ha dato avvio ad un processo che si è consolidato con l'approvazione nel giugno 2003 del regolamento che ha promosso il progetto Eu-Silc (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*¹¹). Eu-Silc rende disponibile una base dati armonizzata sulle condizioni di vita e sui redditi dei cittadini europei che si fonda sul principio della comparabilità internazionale.

Il principale indicatore della povertà monetaria è il cosiddetto ‘*at-risk-of-poverty rate*’ (si veda *infra* la definizione, § 2.1), che consente di stimare la povertà relativa attraverso l'utilizzo di soglie di povertà nazionali. Secondo questo indicatore si trovano in condizioni di rischio di povertà famiglie e persone con redditi disponibili al di sotto del 60% del reddito medio nazionale.

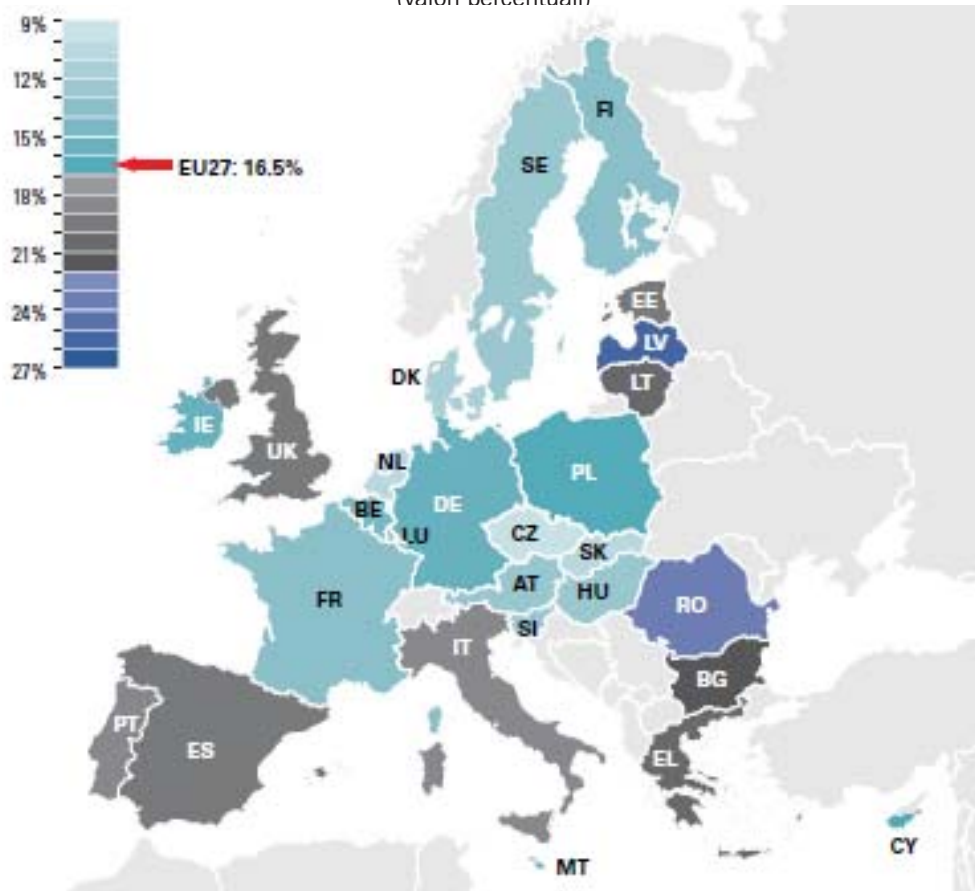
Sulla base dei dati Eu-Silc è stata realizzata nel 2008 una ricognizione comparativa¹² che prende in esame gli anni tra il 2004 ed il 2007 (Lelkes, Gasior 2011). I risultati dell'indagine mostrano che il 17% della popolazione comunitaria è a ‘rischio di povertà’: 81 milioni di persone dispongono di un reddito al di sotto del 60% del reddito medio del paese nel quale vivono (da notare che le soglie di povertà sono molto

11 Per maggiori informazioni sul Dataset EU-SILC, si veda la pagina web http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc

12 L'indagine copre i 27 stati membri sulla base di un campione composta da 500.000 unità, con un minimo di 10.000 unità per ogni paese.

differenti: la media della soglia dei 12 nuovi membri entrati a partire dal 2004 è circa la metà della media dell'Ue-15¹³). L'«*at-risk-of-poverty rate*» varia tra il 9 ed il 26%: le percentuali più basse si trovano in Repubblica Ceca, Olanda, Slovacchia, Danimarca e Svezia, mentre quelle più elevate interessano i Paesi Baltici, la Bulgaria, la Romania e gli Stati del Sud Europa (Italia, Grecia, Spagna e Portogallo; si veda il grafico qui sotto). I *trends* 2004-2007, che non intercettano ancora gli effetti post-crisi, mostrano un declino del rischio di povertà in Irlanda, Polonia e Slovacchia, ed un aumento in Germania, Finlandia, Lituania e Svezia.

Incidenza della popolazione a rischio di povertà nei Paesi Ue – Anno 2007
(valori percentuali)



Fonte: *Lelkes, Gasior 2011*

Se si analizzano più nel dettaglio i dati per capire come si colloca l'Italia nel quadro internazionale si può notare che il nostro Paese occupa una posizione poco confortante. In riferimento all'indicatore «deprivazione materiale», ancora prima della crisi «l'Italia presentava una situazione gravemente compromessa, collocandosi nel-

¹³ Se si considerano i singoli paesi, la soglia per una famiglia di due adulti e due minori in Lussemburgo è 8 volte più grande della corrispondente soglia in Romania (Lelkes, Gasior 2011: 4).

le posizioni più basse nella comparazione con gli altri Paesi dell'Unione Europea" (Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2010: 17). Se si considerano due ulteriori indicatori – l'incidenza percentuale della popolazione in condizione di deprivazione materiale grave e l'incidenza percentuale della popolazione a rischio persistente di povertà -, si può osservare nelle due tabelle sottostanti come l'Italia si trovi ai vertici di entrambe le graduatorie, preceduta soltanto da Grecia e Portogallo. Occorre citare inoltre la comparazione relativa al dato sull'incidenza del rischio di povertà tra i lavoratori con contratto di lavoro temporaneo: per questa componente che coinvolge le fasce d'età più basse il dato italiano (il 16%) è assai superiore rispetto a quello di Olanda (4%), Austria (8%) e Francia (12%), ed anche a quello di Spagna (14%) e Portogallo (11%) (*Ibidem*: 21).

Tab. 1 - Popolazione in condizione di deprivazione materiale grave per i paesi dell'Ue a 15 e sinteticamente Ue27 - Anno 2008 (v.a. e valori perc. sul totale della popolazione)

Valori assoluti (migliaia)	
Italia	4.494
Ue27	40.762
Valori percentuali	
Grecia	11,2
Portogallo	9,7
Italia	7,5
Austria	6,4
Belgio	5,6
Germania	5,5
Irlanda	5,5
Francia	5,4
Regno Unito	4,5
Finlandia	3,5
Spagna	2,5
Danimarca	2,0
Paesi Bassi	1,5
Svezia	1,4
Lussemburgo	0,7
Ue27	8,3

Tab. 2 - Popolazione a rischio persistente di povertà per i paesi dell'Ue a 15 e sinteticamente Ue25 e Ue27 Cfr. 2000-2007

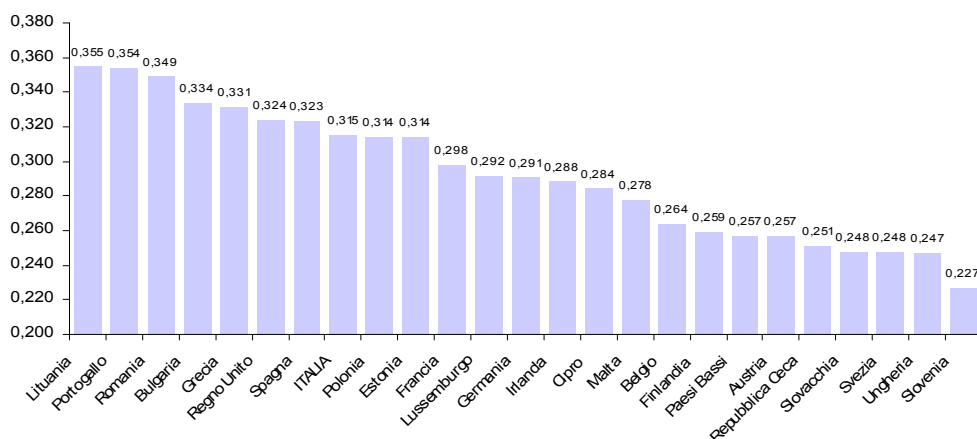
Valori percentuali		
Paese/area	2000	2007
Italia	11,0	14,6
Austria	7,0	5,5
Belgio	8,0	7,8
Danimarca	....	4,7
Finlandia	6,0	7,7
Francia	9,0	6,4
Germania	6,0	....
Grecia	13,0	13,4
Irlanda	13,0	....
Lussemburgo	8,0	8,9
Paesi Bassi	5,0	....
Portogallo	14,0	....
Regno Unito	11,0	....
Spagna	11,0	10,1
Svezia	....	....
Ue15	9,0	....
Ue25	9,0	....
Ue27	....	....

Fonte: Eurostat - EU 2020 indicators

E' interessante infine prendere in esame i dati relativi alle diseguaglianze nella distribuzione del reddito. In Italia nel 2008 poco meno di due famiglie residenti su tre (il 61%) hanno percepito un reddito inferiore al reddito medio annuo (29.606 euro, circa 2.467 euro al mese). La metà delle famiglie ha percepito meno di 24.309

euro (2.026 euro mensili). La disuguaglianza nella distribuzione dei redditi misurata attraverso l'indice di concentrazione di Gini è risultata pari a 0,314 (si ricorda che l'indice di Gini cresce al crescere del livello di concentrazione ed è sempre compreso tra 0, nel caso di *equidistribuzione*, e 1, nel caso di *massima concentrazione*). La comparazione internazionale pone l'Italia allo stesso livello di Polonia ed Estonia e leggermente al di sotto di Spagna (0,323), Regno Unito (0,324), Grecia (0,331), Bulgaria (0,334), Romania (0,349), Portogallo (0,354) e Lituania (0,355). I valori di disuguaglianza più ridotti si trovano in Slovenia (0,227), Ungheria (0,247), Svezia (0,248) e Slovacchia (0,248) (si veda la tab. 3)¹⁴. Significativo è anche l'indicatore del rapporto tra redditi collocati nel quinto e nel primo quintile: anche in questo caso l'Italia si colloca ai primi posti della graduatoria dei Paesi dell'Ue a 27, arrivando dopo Portogallo, Grecia, Regno Unito e Spagna (Graf. 1).

Indice di concentrazione di Gini nei Paesi Ue - Anno 2008



Tab. 3 - Disuguaglianza nella distribuzione del reddito per i paesi dell'Ue a 15 e sinteticamente Ue25 e Ue27 (*) – Anno 2008 (rapporto tra quinto e primo quintile)

Paesi	2008
Portogallo	6,1
Grecia	5,9
Regno Unito (a)	5,6
Spagna	5,4
Italia	5,1
Germania	4,8
Irlanda	4,4
Francia (a)	4,2
Belgio	4,1
Lussemburgo	4,1
Paesi Bassi	4

14 Si veda il quadro riepilogativo in Disuguaglianza nella distribuzione del reddito nella pagina del sito dell'Istat dal titolo Disuguaglianza nella distribuzione del reddito, [http://noi-italia.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1\[id_pagina\]=36&cHash=11d8362d66882877200744c5069fd129](http://noi-italia.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1[id_pagina]=36&cHash=11d8362d66882877200744c5069fd129).

Finlandia	3,8
Austria	3,7
Danimarca	3,6
Svezia	3,5
Ue15	4,9
Ue25	4,8
Ue27	4,9

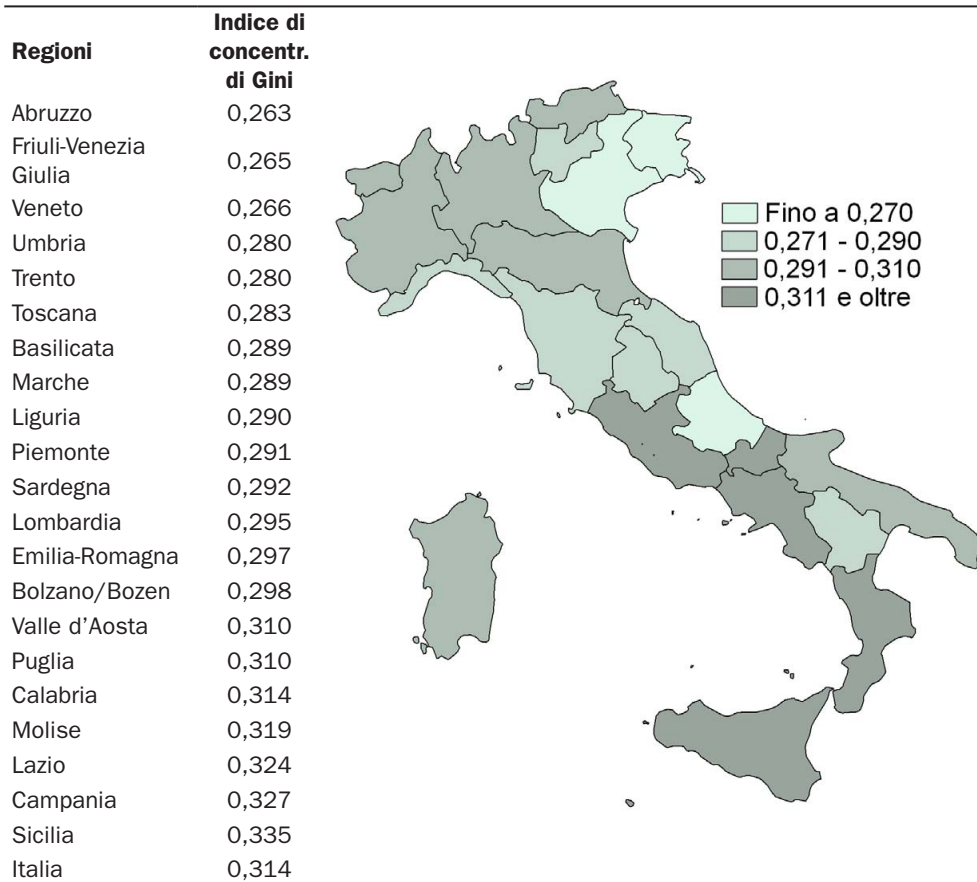
(a) per il 2008 valori provvisori

Fonte: Eurostat, *Structural indicators - Social cohesion*

I dati relativi alle diseguaglianze evidenziano l'esistenza di una relazione positiva fra equità e crescita economica. Come ha ricordato la Commissione sull'esclusione sociale, riduzione delle diseguaglianze e crescita non sono incompatibili: la spiegazione di questo nesso risiederebbe negli effetti benefici apportati al sistema economico dalla crescita del livello medio di istruzione favorita da processi più marcati di redistribuzione del reddito. "I paesi e le regioni a più alto prodotto pro capite – ha notato la Commissione – sono spesso quelli caratterizzati da minori disparità nella distribuzione dei redditi, cioè da più eguaglianza. Nel lungo periodo e per la maggior parte dei paesi avanzati, quindi, non vi sono evidenze empiriche dell'ipotesi che l'equità sia dannosa per la crescita. Piuttosto, è ragionevole supporre la relazione opposta, come emerge dalla più recente letteratura teorica" (Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2010: 27-28).

L'indicatore *Risk-of-poverty gap*, che misura la distanza tra il reddito medio di coloro che sono al di sotto della soglia di povertà relativa e la soglia stessa (e quindi il *quantum* di trasferimenti teoricamente necessari a riportare quei redditi al livello della soglia), sembra confortare questa ipotesi. I redditi Ue sotto la linea di povertà sono mediamente più bassi di circa il 22% rispetto alla soglia stessa, ma il *poverty gap* varia tra il 15% in Austria ed il 32% in Romania. Emerge una correlazione positiva tra questo indicatore e l'incidenza delle persone a rischio di povertà: i redditi al di sotto della linea di povertà sono ancora più bassi laddove è più elevato il numero di persone al di sotto della soglia di povertà. "I due indicatori – conclude l'indagine già citata – possono avere una spiegazione comune in relazione alla forma della distribuzione del reddito, quest'ultimo essendo più irregolare al fondo della scala nei paesi con una più ampia proporzione di popolazione al di sotto della soglia. In altre parole, in quei paesi tendono ad esserci in proporzione più persone con livelli di reddito molto bassi" (Lelkes, Gasior 2011: 7).

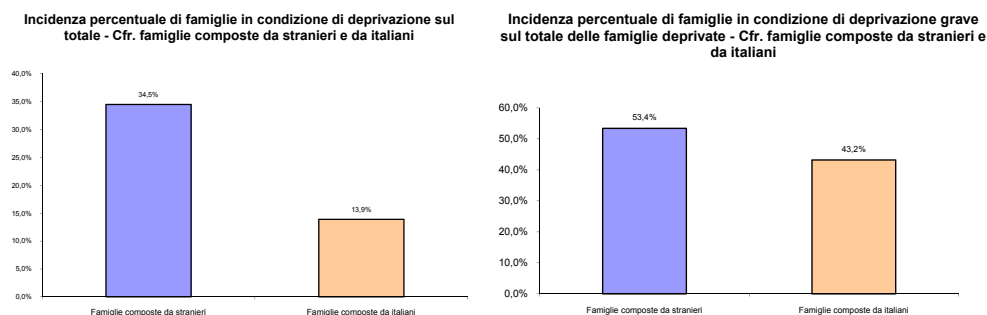
Alla stessa conclusione si giunge analizzando il dato italiano articolato per regione. L'indice di concentrazione del reddito in Italia risulta molto differenziato territorialmente (tab. 4): le regioni con la maggiore incidenza di povertà relativa (si veda *infra*, § 3.1) sono anche quelle che presentano l'indice di concentrazione più elevato, mentre le regioni più ricche (Lombardia, Piemonte, Veneto) presentano indici di concentrazione al di sotto della media nazionale attestandosi sul livello di paesi come la Francia e la Germania (Istat 2010c: 27-32).

Tab. 4 - Diseguaglianza dei redditi per regione (Indice di concentrazione di Gini) - Anno 2008

Fonte: Istat, *Indagine sul reddito e condizioni di vita (Eu-Silc)*

2.5 La condizione dei migranti

Per la prima volta, nel 2009, l'Istat ha realizzato l'indagine *Reddito e condizioni di vita - Eu-Silc* su un campione di 6.000 famiglie residenti in Italia con almeno un componente straniero (Istat 2011a). Sui circa 4,2 milioni di residenti stranieri alla fine del 2009 (il 7% del totale; le famiglie con almeno un residente straniero sono alla stessa data l'8,3%, corrispondenti a 2,074 milioni), una percentuale assai significativa vive una condizione di disagio. La condizione di *deprivazione materiale* interessa le famiglie con stranieri in una percentuale quasi due volte e mezzo più elevata rispetto a quella concernente le famiglie composte solamente da italiani (34,5% contro 13,9%), con un divario ancora più sensibile nelle regioni del Nord e del Centro rispetto a quelle del Meridione. Oltre la metà delle famiglie con stranieri (il 53,4%) vive inoltre una condizione di *deprivazione grave*, mentre tra le famiglie deprivate italiane la forma più intensa interessa il 43,2% del totale. L'incidenza percentuale della deprivazione risulta più elevata tra le famiglie con persona di riferimento marocchina (54,9%), tunisina (50,9%), indiana (49,7%), cinese (43,1%) e albanese (37%).



Quasi sei famiglie straniere su dieci (il 58,7%) vivono in affitto o in subaffitto (a fronte del solo 16% delle famiglie italiane), mentre il 23,1% di esse vive in abitazioni di proprietà (contro il 71,6% delle famiglie italiane) e poco meno del 20% in alloggi ad uso gratuito o usufrutto (il 60% di queste sono messe a disposizione dal datore di lavoro). Queste famiglie sono particolarmente esposte alla condizione che Istat definisce come *deprivazione abitativa grave*, vale a dire una condizione di sovraffollamento¹⁵ unita ad almeno un altro grave problema abitativo¹⁶. Rispetto al 4,7% di famiglie di italiani che si trovano in questa condizione, l'incidenza percentuale della deprivazione abitativa grave interessa il 13,3% delle famiglie con stranieri (addirittura il 27,1% di quelle con persona di riferimento marocchina). I problemi abitativi sono inoltre più frequenti nelle famiglie straniere che vivono nelle aree metropolitane (15,5%) ed in affitto (16,8%); quest'ultima è anche la condizione rispetto alla quale oltre una famiglia su quattro (il 26,3%) ha affermato di essersi trovata in arretrato con il pagamento del canone nell'anno che ha preceduto la rilevazione.

Le differenze nel possesso di beni durevoli rispetto alle famiglie italiane sono ridotte per quanto riguarda il frigorifero, la tv, il telefono e la lavatrice, ma risultano significative per quanto riguarda l'automobile (la possiede il 61,2% delle famiglie straniere contro 78,9% delle famiglie italiane) e la lavastoviglie (22,8% contro 42,3%). Tra le famiglie straniere è inoltre più frequente che non si siano avuti i soldi per i vestiti necessari (è accaduto al 28,1% del totale, a fronte del 15,9% tra le famiglie di italiani) e che non si sia riusciti a far fronte a spese impreviste di importo pari a 750 euro (rispettivamente 64,9% e 31,4%). E' interessante sottolineare che analogamente a quanto accade per gli italiani (se ne parlerà più diffusamente *infra*, § 4.2, con riferimento ai limiti del sistema di *welfare* italiano), le persone straniere fanno fronte a queste difficoltà ricorrendo al sostegno della rete di prossimità. La differenza principale rispetto agli italiani consiste nel fatto che gli stranieri ricevono più frequentemente aiuto da amici e da associazioni di volontariato o da altre istituzioni private, mentre le famiglie composte solamente da italiani possono fare affidamento su una rete di solidarietà che coincide largamente con la rete di parentela.

¹⁵ Coerentemente con la metodologia adottata da Eurostat, un'abitazione viene considerata sovraffollata quando non ha a disposizione un numero adeguato di stanze, definite come: una stanza per la famiglia; una stanza per ogni coppia; una stanza per ogni componente di 18 anni e oltre; una stanza ogni due componenti dello stesso sesso di età compresa tra i 12 e i 17 anni di età; una stanza ogni due componenti fino a 11 anni di età, indipendentemente dal sesso. Si veda Istat 2011a: 2.

¹⁶ Si considerano come problemi relativi all'abitazione: assenza di bagno interno; assenza di vasca da bagno o doccia; tetti, soffitti, finestre o pavimenti danneggiati; presenza di umidità nei muri, nei pavimenti, nei soffitti o nelle fondamenta; scarsa luminosità (Istat 2011a: 2).

I dati appena descritti sono coerenti con il quadro europeo. Una indagine recente (Lelkes, Zólyomi 2011) ha misurato il rischio di povertà e di esclusione sociale nelle popolazioni non Ue residenti nei Paesi Ue tra il 2004 ed il 2007¹⁷. Anche in questo caso risulta evidente che la popolazione straniera presenta tassi di 'rischio di povertà', di deprivazione materiale e di rischio di esclusione sociale più elevati rispetto ai nati nel paese in cui risiedono.

Per quanto riguarda il primo indicatore, è a rischio di povertà circa il 40% dei nati all'estero residenti in Belgio, Lussemburgo e Finlandia e circa il 30% di quelli residenti in Danimarca, Grecia, Spagna, Cipro e Svezia. L'incidenza di tale rischio oltrepassa il 30% in nove paesi, e si colloca tra il 20 ed il 30% in altri nove. In molti stati, inoltre, l'*at-risk-of-poverty rate*, è due o tre volte più elevato di quello rilevato nella popolazione locale. Con riferimento alla deprivazione materiale, se si considera la definizione più stringente (la presenza di almeno tre criticità su nove), il relativo tasso oltrepassa il 30% in 11 dei 24 stati considerati. Circa il rischio di esclusione sociale¹⁸, infine, si trovano in questa condizione circa 10 milioni e mezzo di migranti non-UE e 2,2 milioni di migranti UE (in totale si tratta di circa il 10% dei residenti nei paesi Ue considerati a rischio di esclusione sociale). Per ognuno di questi indicatori l'incidenza percentuale è sensibilmente più elevata tra le famiglie straniere rispetto alla popolazione locale. I dati appena citati meritano una piccola appendice. L'incidenza correlativamente più elevata del rischio di povertà e di esclusione sociale tra i migranti sta alimentando un dibattito sempre più aspro e serrato circa l'impatto della loro presenza sui sistemi di *welfare*. Come ha notato Naletto,

la crisi ha accentuato la conflittualità tra lavoratori "nazionali" e lavoratori immigrati non solo in relazione all'inserimento o alla permanenza sul mercato del lavoro, ma anche con riferimento all'accesso al sistema di welfare. Le politiche di contrazione della spesa pubblica hanno determinato una riduzione delle risorse destinate a finanziare le politiche sociali (sanità, assistenza sociale, istruzione, sostegno all'inserimento abitativo), acuendo la competizione tra cittadini nazionali e immigrati per l'accaparramento delle prestazioni sociali disponibili. Competizione che sempre più spesso tende a degenerare in comportamenti sociali xenofobici e razzisti (Naletto 2010: 182).

La letteratura sul tema dell'impatto dei migranti sui sistemi di *welfare* è amplissima. In questa sede si vuole brevemente richiamare un recentissimo studio (Devillanova 2011) riguardante il caso italiano. Questo studio smentisce molti luoghi comuni. Anche in questo caso sono stati utilizzati (anno di riferimento il 2007) i dati dell'indagine campionaria familiare Istat su *Redditi e condizioni di vita*. Il beneficio fiscale netto è stato calcolato sia per i singoli che per le famiglie, stimando la differenza tra trasferimenti in denaro o natura ricevuti dal settore pubblico¹⁹ ed imposte personali e contributi.

17 L'indagine non si basa sulla cittadinanza ma assume come migranti le persone nate all'estero e come famiglie straniere quelle composte esclusivamente da persone nate all'estero. Gli stranieri così definiti incidono per il 7% sulla popolazione europea (Lelkes, Zólyomi 2011: 14).

18 Questa definizione comprende le persone che vivono in famiglie con una bassa intensità di lavoro, che sono a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali e che si trovano in una condizione di deprivazione materiale grave.

19 Per i trasferimenti agli individui: benefici per disoccupazione e anzianità; pensioni; sussidi monetari per

Per quanto riguarda le singole persone fisiche, i cittadini non Ue ricevono più degli italiani per disoccupazione ed assegni familiari; tra i due gruppi sussiste invece uno scarto netto a vantaggio degli italiani in materia di pensioni (+2.944 euro) e di spesa sanitaria (+525 euro)²⁰. Nel complesso gli stranieri beneficiano di trasferimenti pari a 3.092 € pro capite, mentre per gli italiani la cifra è quasi doppia, attestandosi a quota 6.763 euro (la differenza di 3.671 euro si riduce a 360,2 euro se si escludono dal calcolo le pensioni). Anche considerando il minor apporto in termini fiscali (gli italiani pagano di imposte e contributi 671,7 euro in più rispetto agli stranieri), le persone con cittadinanza straniera o nate all'estero (la tabella qui sotto articola il dato finale in base a questi due differenti criteri) forniscono un apporto positivo alla finanza pubblica italiana.

Beneficio fiscale netto (Bfn) per paese di nascita e cittadinanza– Anno 2007
(importo medio annuo)

<i>Tipo Bfn</i>	<i>EU</i>	<i>Italia</i>	<i>Extra-EU</i>	<i>Italia – Extra-EU</i>
Bfn per nascita	1.763,8	356,4	-2.643,4	2.999,8
Bfn per cittadinanza	-3.721,6	336,0	-3.015,7	3.351,6

Fonte: Devillanova 2010: 203

Alla stessa conclusione l'autore giunge analizzando i dati riguardanti le famiglie. Quelle non Ue pagano meno imposte e contributi, ma “questo dato è più che compensato dai minori trasferimenti ricevuti, in particolare quelli legati all'anzianità. Complessivamente, il beneficio fiscale netto delle famiglie extra-EU è inferiore a quello delle famiglie italiane di oltre 3.300 euro” (*Ibidem*: 207). Devillanova ne trae una conclusione essenziale: “lo studio mostra che gli istituti di tassazione e spesa pubblica stanno operando un trasferimento netto di risorse dagli immigrati verso gli italiani” (*Ibidem*: 208).

l'istruzione; assegni familiari e indennità di inabilità. Per i trasferimenti alle famiglie: assegni per carichi di famiglia e figli; aiuti di natura assistenziale; interventi a sostegno dell'affitto.

²⁰ Per quanto riguarda le prestazioni sanitarie occorre ricordare che il trasferimento pro capite varia per genere e per regioni. Per le persone con più di 75 anni risulta inoltre quasi cinque volte più elevato rispetto a quello erogato per un sedicenne.

3. L'indagine sui servizi e le strutture che si occupano di povertà e disagio grave

3.1 Il quadro regionale e locale

3.1.1 La Toscana nel contesto nazionale

In Toscana, secondo i dati Istat, poco meno di 90.000 famiglie si trovano in condizioni di povertà relativa. Si tratta del 5,5% delle famiglie residenti, una incidenza percentuale che corrisponde a circa la metà dell'incidenza media nazionale. Come si può notare dalla tabella 1, sono impressionanti i dati relativi al Mezzogiorno ed alle Isole: ben cinque regioni – tutte appartenenti a questa ripartizione geografica - oltrepassano il 20% di incidenza. In particolare, in Basilicata, Campania e Calabria una famiglia su quattro è stimata in condizioni di povertà relativa. Il dato toscano, cinque volte più basso di quello delle regioni appena citate, non deve però far ritenere che non vi siano motivi di riflessione. Se si esamina la serie storica di cui al grafico 1, si nota che dopo il calo del 2007, che seguiva il picco dell'anno precedente (6,8%), negli ultimi due anni si è manifestata una significativa progressione verso l'alto.

**Tab. 1 - Incidenza della povertà relativa per regione
Anno 2009** (valori assoluti e per 100 famiglie residenti)

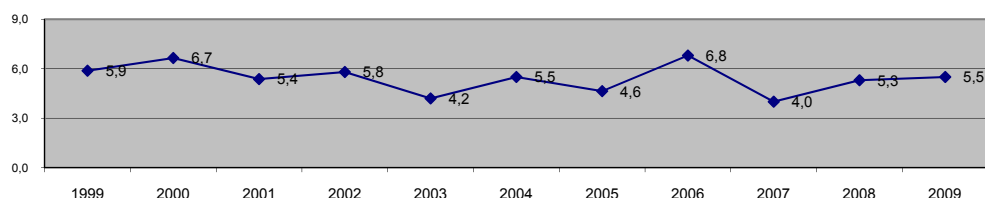
Regioni e ripartizioni geografiche	Valori assoluti	Incid. Povertà rel.
Calabria	208.735	27,4
Campania	518.171	25,1
Basilicata	56.746	25,1
Sicilia	476.386	24,2
Sardegna	143.434	21,4
Puglia	316.730	21,0
Molise	22.599	17,8
Trento	21.425	9,7
Trentino-Alto Adige	35.647	8,5
Friuli-Venezia Giulia	42.633	7,8
Bolzano/Bozen	14.222	7,1
Marche	44.266	7,0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	3.629	6,1
Lazio	136.263	6,0
Piemonte	117.626	5,9
<i>Toscana</i>	<i>87.431</i>	<i>5,5</i>
Umbria	19.599	5,3
Liguria	37.159	4,8

Lombardia	184.581	4,4
Veneto	87.292	4,4
Emilia-Romagna	78.199	4,1
Abruzzo	....	....
Nord-ovest	342.995	4,9
Nord-est	243.772	5,0
Centro	287.560	5,9
Centro-Nord	874.327	5,2
Mezzogiorno	1.783.059	22,7
Italia	2.657.385	10,8

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie

(a) Per l'Abruzzo il valore non è riportato a causa della scarsa numerosità campionaria).

Graf. 1 - Serie storica 2000-2009 dell'incidenza percentuale delle famiglie in condizione di povertà relativa in Toscana



Si osservino ora i dati sul mercato del lavoro, facendo sempre riferimento alla collocazione della Toscana nel quadro nazionale (si tratta dei risultati tratti dalla media dell'anno 2010 della *Ricerca continua sulle forze di lavoro*, Istat 2011c). Il tasso di attività 15-64 anni, vale a dire il rapporto tra le persone appartenenti alle forze di lavoro (che comprendono sia le persone occupate che quelle disoccupate) e la corrispondente popolazione di riferimento, vede la Toscana collocarsi al 7° posto della graduatoria regionale, con sei punti in più rispetto alla media nazionale, ma tre in meno rispetto alla regione (l'Emilia Romagna) con il dato migliore.

Tab. 2 - Tasso di attività 15-64 anni

Regione con il dato migliore: Emilia Romagna	71,1%
Toscana (7° posto tra le regioni)	68,0%
Italia (tutte le regioni)	62,2%

Per quanto riguarda il tasso di occupazione (il rapporto tra gli occupati e la corrispondente popolazione di riferimento), la Toscana guadagna un posto nella graduatoria regionale ma si allontana (-4,7%) dalla regione con la migliore *performance* (il dato toscano risulta in calo rispetto al 2009). In generale occorre segnalare che non soltanto il valore medio nazionale (appena il 56,9%), ma anche il dato del Trentino Alto Adige (68,5%) resta al di sotto della soglia del 70% fissata dagli Obiettivi di Lisbona del 2000.

Tab. 3 - Tasso di occupazione 15-64 anni

Regione con il dato migliore: Trentino Alto Adige	68,5%
Toscana (6° posto tra le regioni)	63,8%
Italia (tutte le regioni)	56,9%

Il dato relativo al tasso di disoccupazione (in Toscana si attesta al 6,1%, tab. 4) appare ancora relativamente contenuto: seppure piuttosto distante dal valore da 'piena occupazione' (3,5%) del Trentino Alto Adige ed in crescita rispetto al 5% del 2008 ed al 5,8% del 2009, esso si mantiene al di sotto della media nazionale. Tuttavia, come ricorda l'Irpet, se i lavoratori in cassa integrazione fossero considerati disoccupati, il tasso aumenterebbe dell'1,5%, e se a questa componente aggiungessimo anche quella degli scoraggiati, il tasso 'reale' oltrepasserebbe la doppia cifra (Irpet 2010: 37-38)²¹. Preoccupante, invece, è il dato relativo alla disoccupazione giovanile (tab. 5): rispetto a questo indicatore il dato toscano è obiettivamente modesto (10° posto nella graduatoria regionale, poco meno di un giovane su quattro è privo di occupazione).

Tab. 4 - Tasso di di disoccupazione

Regione con il dato migliore: Trentino Alto Adige	3,5%
Toscana (7° posto tra le regioni)	6,1%
Italia (tutte le regioni)	8,4%

Tab. 5 - Tasso di disoccupazione 15-24 anni

Regione con il dato migliore: Trentino Alto Adige	10,1%
Toscana (10° posto tra le regioni)	23,1%
Italia (tutte le regioni)	27,8%

La tabella 5 fornisce il dato più importante. Si è notato in precedenza (§ 2.2) che la crisi presenta un evidente impatto generazionale. Ciò è vero anche per quanto riguarda la Toscana: nel primo semestre 2010 la caduta occupazionale nella fascia d'età 15-24 anni è stata del 10,9%, mentre è stata solo dell'1,2% nella fascia 35-44 anni. I lavoratori a termine, componente nella quale è ampiamente presente la popolazione giovanile, sono passati dai quasi 153.000 del 2008 a poco più di 135.000 nel 2009, con un calo di più dell'11% (-9,5% per le collaborazioni), scontando il mancato rinnovo di molti contratti in scadenza (Irpet 2010: 45-47). In valore assoluto la flessione della fascia d'età tra i 15 ed i 24 anni è stata pari, nel 2009, a circa 9.000 unità (*Ibidem*: 35).

L'aspetto più grave è però un altro, come ricorda ancora l'Irpet:

in una fase come quella attuale l'effetto di scoraggiamento della forza lavoro spinge una quota maggiore di persone ai margini del mercato del lavoro in posizioni di inattività che non rientrano nelle misure convenzio-

21 Senza contare il fatto – ricordato sempre dall'Irpet - che "la stessa definizione di occupato dell'Istat comprende tutti coloro che nella settimana precedente l'intervista abbiano svolto anche soltanto un'ora di lavoro remunerato. Si tratta di una definizione quindi del tutto svincolata, come invece era originariamente, dall'autopercezione del lavoratore" (Irpet 2010: 38).

nali sulla disoccupazione. Paradossalmente, addirittura, in momenti come questo il tasso di disoccupazione è spinto verso il basso da una situazione in cui lo scoraggiamento dei lavoratori aumenta. (Irpet 2010: 17)

Gli 'scoraggiati' sono soprattutto i cosiddetti NEET (*Not in education, employment or training*), i giovani che non lavorano, non studiano e non sono impegnati in attività formative. La stima nazionale indica che nel 2009 più di due milioni di giovani (il 21,2% della popolazione tra i 15 ed i 29 anni) risultano fuori da ogni circuito formativo o lavorativo. In Italia l'incidenza dei NEET risulta molto più alta di quella presente negli altri paesi europei: il valore di riferimento comunitario (quello tra i 15 ed i 29 anni) indica che l'incidenza italiana è pari al 19,2%, a fronte di una media Ue pari al 12,2% (è del 16,9% in Spagna, 14% nel Regno Unito, 12,3% in Francia, 11,6% in Germania)²². In Toscana il dato è rimasto tradizionalmente su livelli più ridotti, ma dopo l'inizio della crisi è rapidamente peggiorato. Nel 2009 l'incidenza dei NEET è passata dal 12 al 16%, il che significa che circa 20.000 ragazzi e ragazze si trovano in questa condizione di 'sospensione', fuori dal lavoro e dalla formazione. "Gli effetti della crisi – nota l'Irpet - si sono scaricati prevalentemente sui giovani tra i 20 ed i 29 anni, tra i quali quasi un ragazzo su cinque è disoccupato o inattivo", cosicché "le dimensioni assunte dal fenomeno non consentono di relegarlo ad un processo fisiologico e transitorio, segnalando, piuttosto, un elemento di allarme per il futuro" (*Ibidem*: 53 e 56).

Per quanto riguarda la componente straniera, l'apparente incremento dell'occupazione risultante dai dati Istat non è altro che un effetto statistico dovuto all'iscrizione anagrafica ritardata da parte di persone già precedentemente occupate. Gli indicatori mostrano in effetti un *trend* differente: anche in Toscana la crisi ha colpito in modo intenso la popolazione straniera. Tra il 2008 ed il 2009 il tasso di occupazione degli stranieri è calato di quasi 7 punti percentuali (dal 69,9% al 63%, *Ibidem*: 35), mentre il tasso di disoccupazione degli stranieri rimane molto più elevato di quello degli italiani (11,4% contro 6,2% nel I semestre 2010, *Ibidem*: 98). Non è un caso che negli ultimi anni la fenomenologia del disagio abitativo della popolazione straniera presente nella regione si sia radicalizzata, come ha ripetutamente ricordato la Fondazione Michelucci. Il *Rapporto sull'abitare precario* curato dalla Fondazione presenta un'analisi territoriale e tipologica approfondita di questa fenomenologia: si è assistito "ad una intensificazione dei fenomeni di insediamento informale o abusivo: non solo micro-insediamenti diffusi nelle aree meno visibili della città diffusa, ma anche l'utilizzo di capannoni, di aree industriali dimesse e immobili pubblici vuoti (anche nel centro delle città) e, nella costa, di ex-campeggi o tendopoli improvvisate nelle vicinanze delle infrastrutture stradali e portuali, secondo dinamiche che incontrano i processi di marcata trasformazione del panorama urbano" (Fondazione Michelucci 2010b: 18).

Vale la pena inoltre citare qualche dato concernente gli effetti determinati nel lungo periodo in Toscana dai processi di flessibilizzazione delle leggi sul lavoro. In soli sei anni i rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono calati di oltre l'11% (dal 74% nel

²² Si veda la pagina del sito dell'Istat dal titolo Diseguaglianza nella distribuzione del reddito, [http://noi-italia.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1\[id_pagina\]=78&cHash=e61f47ed33d9a47883cbfa879cf40331](http://noi-italia.istat.it/index.php?id=7&user_100ind_pi1[id_pagina]=78&cHash=e61f47ed33d9a47883cbfa879cf40331).

1998 al 63% nel 2004), mentre nello stesso periodo i rapporti a tempo determinato sono cresciuti dell'8% (*Ibidem*: 234). La crescita occupazionale (durata fino alle soglie dell'esplosione della crisi) trainata da donne, giovani e immigrati, è stata accompagnata da una maggiore discontinuità contrattuale (minore durata dei contratti) e occupazionale (maggiore frequenza dei passaggi all'inoccupazione, *Ibidem*: 243)²³. I dati Idol²⁴ più recenti (riferiti all'anno 2009) confermano questa tendenza: l'incidenza degli avviamenti a termine sul totale degli avviamenti è stata di poco inferiore all'80%. E' da sottolineare inoltre che mentre gli avviamenti a tempo indeterminato sono diminuiti del 35% rispetto al 2008, sono aumentate – nonostante la crisi – le attivazioni di rapporti di lavoro con altre tipologie contrattuali come il lavoro intermittente (da circa 5.000 avviamenti nel 2008 a oltre 29.000 nel 2009), le collaborazioni occasionali (+23%) e a progetto (+16%), il lavoro in somministrazione (+11%) (*Ibidem*: 82).

Tab. 6 - Avviamenti a termine, totali ed incidenza percentuale degli avviamenti a termine sul totale – Anno 2009

Provincia	Avviamenti a termine			Avviamenti totali			Incid. % avv. a termine sul totale		
	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
Arezzo	22.709	22.673	45.382	28.960	27.780	56.740	78,4%	81,6%	80,0%
Firenze	72.802	67.661	140.463	94.326	86.279	180.605	77,2%	78,4%	77,8%
Grosseto	21.099	21.071	42.170	25.900	24.380	50.280	81,5%	86,4%	83,9%
Livorno	33.536	27.933	61.469	40.439	33.591	74.030	82,9%	83,2%	83,0%
Lucca	25.503	18.202	43.705	32.751	23.806	56.557	77,9%	76,5%	77,3%
Massa	19.421	10.578	29.999	22.927	13.722	36.649	84,7%	77,1%	81,9%
Pisa	30.347	25.282	55.629	38.231	31.464	69.695	79,4%	80,4%	79,8%
Pistoia	20.206	15.923	36.129	27.303	20.095	47.398	74,0%	79,2%	76,2%
Prato	19.917	16.266	36.183	27.705	24.230	51.935	71,9%	67,1%	69,7%
Siena	23.562	24.592	48.154	28.847	28.475	57.322	81,7%	86,4%	84,0%
Toscana	289.102	250.181	539.283	367.389	313.822	681.211	78,7%	79,7%	79,2%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Idol

Il quadro che emerge dagli indicatori appena riepilogati si consolida e si arricchisce con la sintesi dei risultati che emergono dal rapporto Caritas sui centri di ascolto presenti nella regione (Caritas Toscana 2010). Si tratta di una preziosa fonte di dati, dal momento che la loro raccolta ed analisi consente di far emergere “almeno in parte quel segmento delle persone in stato di difficoltà che sfuggono ad altri fonti informative: dagli *homeless*, agli immigrati non in regola con l'autorizzazione al soggiorno” (Fondazione Giovanni Michelucci 2010a).

²³ Nel caso degli stranieri i due fenomeni sono più intensi di quanto accada per la popolazione italiana. Ciò significa che nel periodo osservato la durata media dei contratti della popolazione immigrata è stata inferiore a quella della popolazione italiana, determinando una maggiore discontinuità occupazionale ed un maggior numero maggiore di episodi di inoccupazione, con durata media superiore, rispetto a quanto rilevato per i lavoratori italiani (Irpel: 2010: 253).

²⁴ Il Sistema Informativo Lavoro (SIL) IDOL (Incontro Domanda Offerta di Lavoro) è alimentato attraverso i flussi informativi provenienti dalle comunicazioni obbligatorie che le imprese devono trasmettere in materia di avviamenti, trasformazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro.

Nei 116 Centri d'Ascolto della rete regionale nel 2009 si sono effettuati circa 66.000 colloqui e si sono accolte oltre 24.000 persone: l'incremento degli accessi, dal 2004, risulta costante. Oltre tre quarti delle persone accolte (il 76,9%) sono di origine straniera, ma negli ultimi anni – a riprova della diffusione e della *normalizzazione* dei processi impoverimento - si è registrato un significativo incremento della componente italiana (dal 19,9% del 2008 al 23,1% del 2009). L'analisi delle caratteristiche dell'utenza rivela aspetti non sorprendenti, ed in particolare l'influenza esercitata da fattori come il disagio abitativo, le rotture relazionali (divorzi, separazioni, morte del coniuge) e le difficoltà occupazionali. Due aspetti meritano infine un cenno particolare: da un lato, a conferma del carattere di unicità di questa fonte, va sottolineato che quasi il 40% degli stranieri con cittadinanza non Ue si trovava, al momento dell'accesso al Centro di Ascolto, in condizione di irregolarità (*status* che inibisce ex se qualsiasi contatto con il sistema di servizi pubblico); dall'altro, il rapporto rileva la differenze di problematiche dichiarate dagli italiani e dagli stranieri: tra i secondi prevalgono le criticità legate al lavoro, mentre tra i primi il problema fondamentale è risultato quello della carenza di risorse (reddito insufficiente, indebitamento, assenza di entrate, ecc.).

3.1.2 Il quadro dei dati articolati per area provinciale

Per gli indicatori concernenti il mercato del lavoro si fa riferimento anche in questa parte del lavoro alla media dei dati trimestrali della *Ricerca continua sulle forze di lavoro* per l'anno 2010 (Istat 2011c). Per quanto riguarda il tasso di attività, la tabella 1 mostra che le province costiere si collocano al di sotto della media regionale, mentre Prato, nonostante la crisi, conserva il tasso più elevato oltrepassando di pochi decimali di punto l'area fiorentina.

Tab. 1 - Tasso di attività (15-64 anni) per Provincia (Media 2010)

<i>Provincia</i>	<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>
Massa	76,3	56,9	66,6
Lucca	77,4	51,0	64,2
Pistoia	79,2	58,8	68,9
Firenze	78,8	62,6	70,6
Livorno	71,7	56,1	63,8
Pisa	74,9	56,6	65,7
Arezzo	78,1	60,9	69,5
Siena	76,6	62,4	69,5
Grosseto	77,9	56,5	67,1
Prato	79,4	62,4	70,9
<i>Toscana</i>	<i>77,2</i>	<i>58,9</i>	<i>68,0</i>

Il tasso di occupazione presenta valori che sono decisamente inferiori all'Obiettivo di Lisbona sopra ricordato. Il più alto è quello di Firenze (67,1%), seguono quelli di Siena (66%) e Prato (65,8%). Anche in questo caso appaiono particolarmente critici i valori di Massa, Livorno e Lucca, che si mantengono al di sotto del 60%.

Tab. 2 - Tasso di occupazione (15-64 anni) per Provincia (Media 2010)

Provincia	Maschi	Femmine	Totale
Massa	69,0	50,5	59,8
Lucca	73,0	45,0	58,9
Pistoia	75,9	53,1	64,3
Firenze	75,6	58,9	67,1
Livorno	66,2	52,6	59,3
Pisa	71,6	52,7	62,2
Arezzo	74,5	56,1	65,3
Siena	73,4	58,7	66,0
Grosseto	75,4	51,7	63,4
Prato	73,7	57,7	65,8
<i>Toscana</i>	<i>73,3</i>	<i>54,5</i>	<i>63,8</i>

Il tasso di disoccupazione, che nella tabella 3 è articolato per sesso e per età, è a doppia cifra nella provincia di Massa e, limitatamente alla componente femminile, nella provincia di Lucca, mentre risulta più contenuto nelle province di Firenze, Grosseto, Siena e più elevato della media regionale in quelle di Prato e della stessa Lucca. Il dato della disoccupazione giovanile, già di per sé impressionante a livello regionale, raggiunge livelli elevatissimi nelle province di Pisa e di Massa tra le femmine e in quelle di Lucca e Livorno tra i maschi.

Tab. 3 - Tasso di disoccupazione per sesso e Provincia (Media 2010)

Provincia	Maschi			Femmine			Totale		
	15-24	25 e +	Totale	15-24	25 e +	Totale	15-24	25 e +	Totale
Massa	25,9	8,3	9,4	33,3	10,0	11,1	28,4	9,0	10,1
Lucca	33,7	3,5	5,6	19,3	11,0	11,7	27,2	6,5	8,0
Pistoia	18,5	3,2	4,2	21,8	9,3	9,6	19,3	5,9	6,5
Firenze	17,2	3,2	4,0	25,7	4,8	5,8	20,8	4,0	4,8
Livorno	51,8	4,7	7,5	19,7	5,2	6,1	36,7	4,9	6,9
Pisa	20,0	3,6	4,3	34,1	5,7	6,7	25,6	4,5	5,3
Arezzo	12,0	4,1	4,5	23,1	6,9	7,7	16,4	5,3	5,9
Siena	17,5	3,2	4,1	20,8	5,1	6,0	18,9	4,1	4,9
Grosseto	10,2	2,5	3,0	15,0	7,8	8,1	12,0	4,8	5,2
Prato	32,2	4,8	7,0	15,1	6,9	7,5	25,2	5,7	7,2
<i>Toscana</i>	<i>23,5</i>	<i>3,8</i>	<i>5,0</i>	<i>22,6</i>	<i>6,7</i>	<i>7,5</i>	<i>23,1</i>	<i>5,1</i>	<i>6,1</i>

Se si considerano altri indicatori di disagio, si noti l'articolazione (in questo caso disponibile anche per zona socio-sanitaria) delle richieste riguardanti l'integrazione dei canoni di locazione (ex L.R. 431/1998). In questo caso l'incidenza più elevata si registra nelle zone della Valdelsa, della Valdinievole e dell'Empolese, mentre per quanto riguarda le province quelle di Pisa, Livorno, Siena e Pistoia presentano un'incidenza superiore al 17%.

**Tab. 4 - Tasso di famiglie che chiedono l'integrazione ai canoni di locazione
ex LR 431/98 per province e zona socio-sanitaria. Anno 2008**

<i>Provincia e zona sociosanitaria</i>	<i>Tasso</i>
Aretina	10,3
Casentino	8,9
Valdarno	13,7
Valdichiana	18,1
Valtiberina	13,4
Provincia di Arezzo	12,5
Zona Empolese	23,1
Zona Fiorentina NO	16,6
Zona Fiorentina SE	13,3
Firenze	10,3
Zona Mugello	16,4
Provincia di Firenze	14,4
Amiata Grossetana	6,8
Colline dell'Albegna	9,5
Colline Metallifere	15,5
Zona Grossetana	22,2
Provincia di Grosseto	16,5
Bassa Val di Cecina	22,1
Elba	11,6
Livorno	18,1
Val di Cornia	19,1
Provincia di Livorno	18,5
Piana di Lucca	16,0
Valle del Serchio	7,2
Versilia	10,6
Provincia di Lucca	12,3
Apuane	13,6
Lunigiana	10,6
Provincia di Massa-Carrara	12,8
Area Pisana	21,7
Val d'Era	20,6
Alta Val di Cecina	11,0
Bassa Val di Cecina	10,1
Valdarno Inferiore	16,0
Provincia di Pisa	19,7
Area pratese	16,4
Provincia di Prato	16,4
Pistoiese	13,8
Valdinievole	23,9
Provincia di Pistoia	17,8
Amiata	4,1
Valdelsa	33,3
Valdichiana	14,4
Senese	14,8
Provincia di Siena	18,3

Fonte: Regione Toscana

Per quanto riguarda gli sfratti, i dati 2009 indicano che la provincia pratese ha superato – per numero di richieste di esecuzione – quella di Firenze, anche se con riferimento agli sfratti per morosità, l'indicatore che più interessa in questa sede, il capoluogo presenta un'incidenza di poco inferiore alla metà del totale regionale (il 43,1%, 2.322 su 5.388, tab. 6). La tabella 7 evidenzia che il problema si pone soprattutto nell'area metropolitana: il numero di sfratti per morosità rapportati al numero dei residenti è elevatissimo soprattutto nelle tre province della Piana, ed in particolare nel territorio fiorentino. Da segnalare, inoltre, la significativa crescita degli sfratti per morosità a livello regionale negli ultimi tre anni (graf. 2).

Tab. 5 - Provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione e sfratti eseguiti Anno 2009

Province	Provvedimenti di sfratto emessi				Richieste esecuz.	Sfratti eseguiti
	Necess. locatore	Finita locaz.	Morosità	Totale		
Arezzo	1	16	472	489	499	146
Firenze	6	567	2.322	2.895	1.429	583
Grosseto	0	37	169	206	196	74
Livorno(a)	0	72	385	457	657	284
Lucca	0	69	426	495	813	288
Massa Carrara	0	44	154	198	407	78
Pisa	0	89	474	563	882	91
Pistoia	11	44	451	506	849	219
Prato	0	40	405	445	1.810	388
Siena(a)	0	27	130	157	315	76
Toscana	18	1.005	5.388	6.411	7.857	2.227

Fonte: Ministero dell'Interno; (a) - Dati incompleti per le province di Livorno e Siena

Tab. 6 - Numero di sfratti per morosità per 1.000 residenti per Provincia – Anno 2009

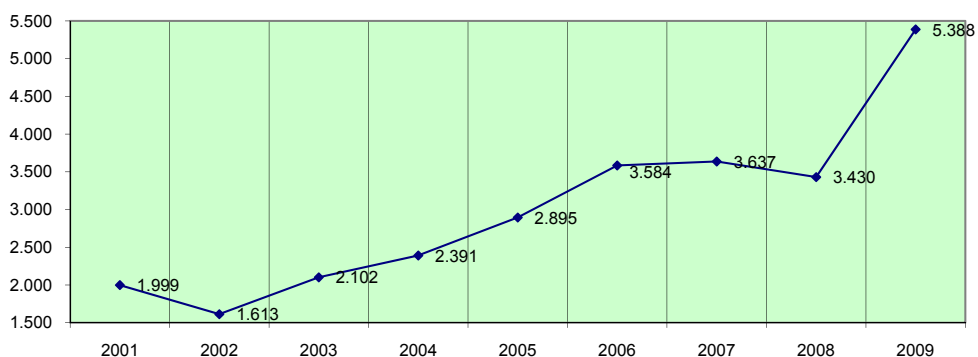
Provincia	N. sfratti x 1000 residenti
Firenze	2,34
Prato	1,63
Pistoia	1,54
Arezzo	1,36
Pisa	1,14
Livorno	1,13
Lucca	1,09
Massa Carrara	0,76
Grosseto	0,74
Siena	0,48
Toscana	1,44

**Tab. 7 - Provvedimenti esecutivi di sfratto, richieste di esecuzione e sfratti eseguiti
Serie storica 2001-2009, tutta la regione**

Anno	Provvedimenti di sfratto emessi				Rich. di esecuz.	Sfratti eseguiti
	Necess. locatore	Finita locaz.	Moros.	Totale		
2001	262	1026	1999	3287	3399	880
2002	9	1003	1613	2625	5590	1498
2003	26	1013	2102	3141	4567	1506
2004	95	1160	2391	3646	6195	1615
2005	25	1381	2895	4301	5065	1549
2006 (a)	80	1457	3584	5121	6130	1880
2007 (a)	80	1264	3637	4981	5746	1605
2008	43	819	3430	4292	6342	2079
2009 (b)	18	1005	5388	6411	7857	2227

Fonte: Ministero dell'Interno; (a) - Dati incompleti per le province di Arezzo e Pisa; (b) - Dati incompleti per le province di Livorno e Siena

Graf. 1 - Sfratti per morosità in Toscana - Serie storica 2001-2009



La Toscana presenta anche un problema di progressivo invecchiamento. Il miglioramento nella graduatoria delle regioni tra i dati al 1° gennaio 2009 e la proiezione al 2030 (il passaggio dal 18° al 14° posto) è in effetti frutto di un avanzamento relativo, dovuto al peggioramento dei dati delle altre regioni. L'indice di vecchiaia (il rapporto percentuale tra la popolazione con 65 anni e più e la popolazione tra 0 e 14 anni) passerà da 184,7 a 228,1, mantenendosi comunque al di sopra della media nazionale (tab. 9).

Tab. 8 - Indice di vecchiaia all'1.1.2009 e proiezioni al 2030

1.1.2009		Proiezione al 2030	
Regione con il dato peggiore: Liguria	234,6	Regione con il dato peggiore: Liguria	284,8
Toscana (18° posto tra le regioni)	184,7	Toscana (14° posto tra le regioni)	228,1
Italia (tutte le regioni)	144,0	Italia (tutte le regioni)	205,3

Fonte: Istat 2010d

La tabella 10 mostra inoltre che il tasso di pensioni e assegni sociali più elevato si registra nelle province di Massa, Pistoia, Prato e Livorno, mentre i valori più bassi si registrano in quelle di Arezzo e Siena.

Tab. 9 - Tasso di pensioni sociali e assegni sociali. Dati al 01/01/2009, Regione Toscana

<i>Provincia e zona sociosanitaria</i>	<i>Tasso</i>
Aretina	4,0
Casentino	3,4
Valdarno	3,7
Valdichiana	4,3
Valtiberina	3,4
Provincia di Arezzo	3,9
Empolese	3,6
Fiorentina NO	4,3
Fiorentina SE	3,9
Firenze	4,5
Mugello	5,3
Provincia di Firenze	4,3
Amiata Grossetana	5,9
Colline dell'Albegna	5,6
Colline Metallifere	4,9
Zona Grossetana	4,5
Provincia di Grosseto	5,0
Bassa Val di Cecina	4,2
Elba	5,0
Livornese	6,0
Val di Cornia	4,6
Provincia Livorno	5,3
Piana di Lucca	2,4
Valle del Serchio	7,5
Versilia	4,7
Provincia di Lucca	4,3
Apuane	8,7
Lunigiana	5,7
Provincia di Massa-Carrara	7,3
Area Pisana	5,0
Val d'Era	4,4
Alta Val di Cecina	3,0
Bassa Val di Cecina	4,3
Valdarno Inferiore	4,1
Provincia di Pisa	4,5
Pratese	5,4
Provincia Prato	5,4
Pistoiese	5,8
Valdinievole	5,2
Provincia di Pistoia	5,6
Amiata	5,8
Valdelsa	4,2
Valdichiana	4,5
Senese	3,0
Provincia di Siena	3,8

Fonte: INPS/Regione Toscana

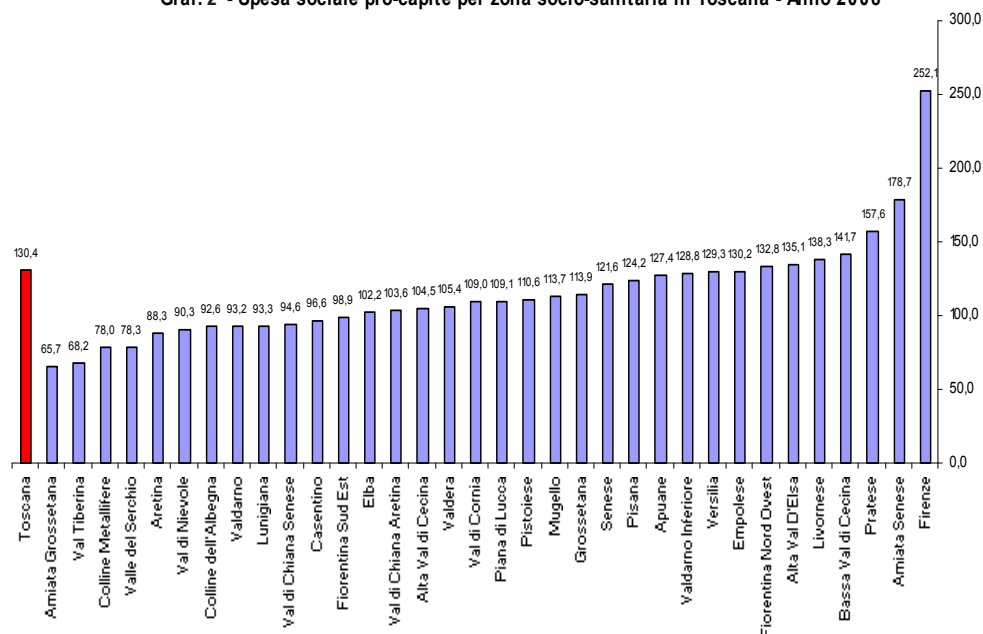
L'ultimo dato riguarda la spesa sociale pro capite per l'anno 2008 suddivisa per zone socio-sanitarie. Come si può notare dalla tabella 11 e dal Grafico 2, si registrano notevoli variazioni, con la zona fiorentina (252,1 euro) che presenta un valore quasi doppio rispetto a quello della media regionale (130,4 euro). La zona Amiata Senese segue a grande distanza (178,7 euro), mentre per le zone Valtiberina ed Amiata Grossetana si registra una spesa pro capite che è circa la metà di quella media regionale. E' interessante in proposito ricordare che in queste ultime due zone è ubicata soltanto una organizzazione tra le 157 che hanno risposto al nostro questionario (si veda *infra*, § 3.3.1, tab. 2).

Tab. 10 - Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati per zone socio-sanitarie in Toscana - Anno 2008

<i>Zona sociosanitaria</i>	<i>Spesa media pro capite</i>
Firenze	252,1
Amiata Senese	178,7
Pratese	157,6
Bassa Val di Cecina	141,7
Livornese	138,3
Alta Val D'Elsa	135,1
Fiorentina Nord Ovest	132,8
Empolese	130,2
Versilia	129,3
Valdarno Inferiore	128,8
Apuane	127,4
Pisana	124,2
Senese	121,6
Grossetana	113,9
Mugello	113,7
Pistoiese	110,6
Piana di Lucca	109,1
Val di Cornia	109,0
Valdera	105,4
Alta Val di Cecina	104,5
Val di Chiana Aretina	103,6
Elba	102,2
Fiorentina Sud Est	98,9
Casentino	96,6
Val di Chiana Senese	94,6
Lunigiana	93,3
Valdarno	93,2
Colline dell'Albegna	92,6
Val di Nievole	90,3
Aretina	88,3
Valle del Serchio	78,3
Colline Metallifere	78,0
Val Tiberina	68,2
Amiata Grossetana	65,7
Toscana	130,4

Fonte: Regione Toscana-Area di Coordinamento Politiche Sociali Integrate

Graf. 2 - Spesa sociale pro-capite per zona socio-sanitaria in Toscana - Anno 2008



3.2 La metodologia dell'indagine

La Rete degli Osservatori sociali, regionale e provinciali, ha inteso realizzare nel 2010, anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, una rilevazione riguardante i servizi e le strutture rivolti alla povertà e al disagio grave con il fine di delineare un primo quadro conoscitivo della situazione regionale.

Si tratta della prima mappatura comprendente sia i servizi che le strutture che si occupano di interventi socio-assistenziali relativi alla povertà ed al disagio grave. La rilevazione integra, costituendone uno sviluppo, i lavori che la Fondazione Michelucci sta portando avanti da anni per conto della Regione Toscana sulle strutture di accoglienza e l'abitare precario e risulta inoltre complementare alla realizzazione del dossier di Caritas Toscana, basati sulle informazioni provenienti dai Centri di Ascolto Caritas.

La prima questione affrontata in fase di progettazione dell'indagine è stata quella della delimitazione dell'oggetto della rilevazione. Fin dall'inizio è apparso chiaro che non sarebbe stato semplice arrivare a circoscrivere in modo inequivocabile l'ambito della rilevazione. Gli incontri iniziali del gruppo di lavoro dedicato alla povertà costituito all'interno della Rete regionale sono stati dedicati all'individuazione dei criteri da utilizzare per selezionare le organizzazioni cui si sarebbe dovuto sottoporre il questionario. Alla fine della discussione si è deciso di comprendere tutte quelle strutture e servizi che, occupandosi di interventi e prestazioni riguardanti la povertà ed il disagio grave, possiedono *almeno una* delle seguenti caratteristiche:

- essere a titolarità e/o gestione pubblica;
- ricevere finanziamenti pubblici, in forma diretta o indiretta;
- intrattenere con i servizi pubblici territoriali rapporti di collaborazione/integrazione,

ad esempio in termini di partecipazione alle reti locali (formali o informali) di presa in carico (attraverso invii, segnalazioni ecc.). Quest'ultimo punto chiarisce che ciò che interessa, in questa rilevazione, non è il mero finanziamento da parte della struttura pubblica, ma l'eventuale presenza di una qualche forma di interazione tra l'attività svolta dal servizio/struttura e l'attività del sistema pubblico: per esempio sotto forma di invio da parte dei servizi sociali, ancorché la prestazione dell'organizzazione cui il servizio sociale invia l'utente non risulti direttamente da esso finanziata.

L'ampiezza e la relativa indeterminatezza dei criteri indicati (soprattutto del terzo), non inficiano la rilevanza dell'indagine, ma ne costituiscono il primo elemento *contestuale* da considerare sotto il profilo dei risultati. E' evidente infatti che qualsiasi altra scelta volta a circoscrivere l'ambito di riferimento avrebbe egualmente assunto un carattere discrezionale: qualsiasi decisione finalizzata a 'tirare una linea' avrebbe comunque lasciato al di qua o al di là di essa una serie di organizzazioni/strutture/servizi che si collocano in una posizione di confine tra le attività di volontariato puro e semplice e la collaborazione formale o informale con la rete di servizi concretamente fruibili su un determinato territorio. La difficoltà di adottare criteri definitivi condivisi era stata del resto già esplicitata dalla Fondazione Michelucci, sia pure con riferimento specifico alle tipologie di strutture da censire nell'ambito dell'indagine sulle strutture di accoglienza²⁵.

Per quanto riguarda le strutture, in fase di progettazione del questionario si è riproposta la classificazione contenuta nella scheda di rilevazione precedentemente utilizzata dalla Fondazione Michelucci. Tale classificazione si basa sulle tipologie di struttura previste dall'art. 22, comma 1 della legge regionale 41/2005 (*Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*). Sono stati quindi censite le *comunità di tipo familiare, compresi i gruppi appartamento e le aggregazioni di comunità, con funzioni di accoglienza a bassa intensità assistenziale, in cui sono ospitati fino ad un massimo di otto soggetti maggiori di età, per i quali la permanenza nel nucleo familiare sia temporaneamente o permanentemente impossibile o contrastante con il percorso individuale* (art. 22, comma 1, lett. a); e le *strutture di accoglienza diurna o notturna, tese a soddisfare bisogni primari di vita delle persone che versano in gravi condizioni di disagio economico, familiare e sociale in stretto collegamento con i servizi territoriali* (art. 22, comma 1, lett. c).

Per quanto riguarda i servizi, si è partiti dalla definizione dell'articolo 1, comma 2 della legge regionale 41 del 2005 (*Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*), che definisce gli interventi previsti dalla legge come *tutte le attività relative alla predisposizione ed alla erogazione di servizi, gratuiti e parzialmente o completamente a pagamento (...) destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona incontra nel corso della vita*. In questo caso si è tenuta in particolare considerazione – data la forte rilevanza della componente straniera, anche irregolare, rispetto al tema trattato – la formulazione dell'art. 6, c. 35, della legge regionale 29 del 2009 (*Norme per l'accoglienza, l'integrazione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*).

²⁵ Nell'indagine della Fondazione Michelucci erano stati tenuti fuori dalla rilevazione gli alloggi volano, gli affittacamere e le albergo private, che pure risultano avere "una loro frequenza in alcune aree a causa dell'insufficienza dei posti disponibili in strutture, e che soprattutto mostrano in alcuni casi di protrarsi nel tempo con permanenze anche pluriennali". In definitiva, come ha concluso nello stesso rapporto la Fondazione, "si tratta di distinzioni spesso di difficile applicazione e dotate, tutto sommato, di un elevato grado di discrezionalità" (Fondazione Michelucci 2010b: 10).

grazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri), laddove si esplicita che *tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, possono fruire degli interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali, secondo le modalità definite dal piano di indirizzo*. La rilevazione è stata quindi estesa alle seguenti tipologie di servizi: agenzie sociali per l'alloggio (intese come attività di intermediazione finalizzate a calmierare il mercato degli affitti), mense ed attività di distribuzione/erogazione pasti, distribuzione di vestiario, servizi docce.

Il questionario utilizzato per la rilevazione (si veda l'allegato 1, alla fine del testo) è il frutto dell'integrazione e dell'ampliamento di quello impiegato dalla Fondazione Michelucci per il rapporto sulle strutture di accoglienza. Le sezioni inserite *ex novo* per questa rilevazione sono cinque. La prima contiene la classificazione dei servizi appena ricordata (agenzia sociale per l'alloggio; mensa/erogazione pasti; distribuzione vestiario; servizi docce). Si è stabilito che queste attività devono assumere rilevanza autonoma ai fini della rilevazione soltanto ove siano erogate in forma esclusiva. Laddove invece costituiscano servizi accessori erogati da strutture e/o servizi che svolgono altre attività prevalenti, esse devono essere indicati nella sezione 4 (relativa alle informazioni sui servizi offerti). La seconda riguarda le tipologia di utenza, rispetto alle quali sono state inserite una serie di definizioni finalizzate a comprendere gli aspetti qualitativi del fenomeno povertà: *homeless*/disagio estremo; adulti fuoriusciti dal mondo del lavoro autonomo o dipendente; lavoratori precari, *working poors*; membri di famiglie numerose monoreddito; famiglie monoparentali; anziani con basse entrate pensionistiche; immigrati/rifugiati; ex detenuti; vittime di violenza/maltrattamenti; altre persone in difficoltà per motivi particolari (fine matrimonio, malattia, morte del coniuge, assenza di rete familiare o amicale). Con la terza si è inteso richiedere una valutazione del livello di personalizzazione dei servizi erogati, con una peculiare declinazione di questa valutazione per quanto riguarda le strutture, cui si è chiesto di specificare se le persone ospitate possono ricevere ospiti o cucinare. La quarta novità ha riguardato le modalità ed i requisiti di accesso alle strutture/servizi. La quinta ed ultima sezione aggiunta ha focalizzato l'attenzione sui sistemi di monitoraggio adottati dai soggetti rispondenti, con particolare riferimento alla tipologia degli strumenti adottati (digitali, cartacei o entrambi) ed alle relative finalità.

Per quanto riguarda i tempi e le modalità di realizzazione, la discussione in seno al gruppo di lavoro sulla povertà è stata avviata nel mese di giugno 2010. Alla fine dello stesso mese è stata redatta una prima bozza di questionario; parallelamente si è deciso di dare avvio ad una ricognizione dei singoli osservatori volta ad effettuare una sorta di pre-censimento dei soggetti ai quali inviare il questionario. Con tale ricognizione ogni osservatorio ha integrato la base dati anagrafica frutto della rilevazione sulle strutture di accoglienza effettuata dalla Fondazione Michelucci: la base dati è stata corretta - laddove necessario - per quanto riguarda le strutture, ed ampliata con le informazioni anagrafiche per quanto riguarda i servizi. Nel realizzare questo lavoro di verifica a livello locale ciascun territorio si è mosso autonomamente, tenendo naturalmente conto della necessità di intercettare tutte le strutture/servizi dotate delle caratteristiche di cui sopra. La tabella che segue riepiloga sinteticamente le modalità con le quali ciascuno degli osservatori ha provveduto ad ampliare/integrare il *database* fornito inizialmente:

Osservatorio provinciale	Modalità di ampliamento/integrazione del database: soggetti/strutture consultati o che hanno collaborato alla ricognizione
Arezzo	Referenti servizi sociali delle 5 zone socio sanitarie; responsabile della Caritas Diocesana
Grosseto	Responsabili dell'area sociale delle zone socio-sanitarie e delle zone-distretto/SdS
Livorno	Responsabili delle SdS , dei Servizi sociali territoriali e delle Caritas
Lucca	Dirigenti del Servizio Sociale dei comuni della provincia, delle Associazioni di Volontariato, delle Cooperative Sociali e della Caritas Diocesana di Lucca
Massa	Referenti dei comuni e della SdS
Pisa	Responsabili delle SdS, dei servizi sociali e delle Caritas
Pistoia	Referente per i Servizi Sociali della SdS della Zona Valdinievole, dei responsabili dei Servizi Sociali dei comuni della Zona Pistoiese e dei referenti della Diocesi di Pistoia e di Pescia
Prato	Referenti dell'Ufficio di Piano della SdS e dell'Osservatorio delle Povertà e delle Risorse della Caritas Diocesana; contatti informali con referenti di associazioni ed organizzazioni del Terzo Settore
Siena	Referenti dei servizi sociali delle quattro zone socio sanitarie

Una volta integrato il *database*, nel mese di settembre il gruppo di lavoro della Rete ha validato il questionario. Nella prima metà dello stesso mese è stato effettuato un test attraverso la pre-somministrazione a tre strutture/servizi del territorio pratese (Casa “Betania”, Emporio della solidarietà e Homeless SOS). Subito dopo, dato l'esito positivo del test, ogni Osp ha provveduto ad inviare il questionario, accompagnato da una nota esplicativa, con le modalità ritenute più idonee (posta o *e-mail*: anche i solleciti sono stati effettuati dagli osservatori secondo modalità autonome). Il termine per la restituzione dei questionari, inizialmente fissato al 15 ottobre, è stato spostato al 15 novembre. I questionari sono stati restituiti ai singoli osservatori con varie modalità: prevalentemente per posta o per posta elettronica, anche se in qualche caso si è fatto ricorso alla compilazione ‘assistita’ per telefono. Parte degli Osp ha quindi provveduto ad inserire i dati nella maschera di inserimento appositamente costituita, mentre i questionari della parte restante sono stati informatizzati dall'Osservatorio Provinciale di Prato, che ha coordinato il lavoro²⁶.

L'ultimo cenno riguarda le criticità incontrate durante la rilevazione. A parte l'intrinseca complessità dovuta alla strutturazione a rete della rilevazione, complessità che come si è già notato ha suggerito di mantenere un'ampia autonomia in capo a ciascun osservatorio durante la fase di raccolta dei dati, si può affermare - in base alle informazioni riferite dai componenti del gruppo di lavoro - che in numerosi casi non si sono verificati

26 L'indagine è stato progettata, monitorata e discussa nel corso di numerose riunioni del gruppo di lavoro sulla povertà. Le riunioni si sono svolte il 28 giugno (deciso l'avvio della ricognizione per l'integrazione del database anagrafico); il 6 settembre (approvazione della bozza di questionario, della nota e della lettera di accompagnamento); il 17 ottobre (prima verifica dell'andamento della rilevazione e proroga del termine conclusivo al 15 novembre); il 17 novembre (verifica della chiusura della rilevazione); il 20 dicembre (primo spoglio dei dati, con invito agli Osp a presentare osservazioni); il 3 febbraio: (definizione della tempistica per la consegna del rapporto conclusivo); il 28 febbraio (seconda bozza di elaborazione dei risultati); il 30 marzo (definizione della tempistica definitiva per la conclusione del lavoro).

problemi particolari. In generale si è riscontrato un buon livello di collaborazione e di interesse, ed in alcuni territori non vi è stato bisogno di particolari solleciti. Le criticità segnalate, riepilogate nella tabella sottostante, sono invece suddivisibili fondamentalmente in due tipologie: quelle che hanno lamentato la ripetitività dell'indagine rispetto ad altre richieste di dati simili o affini, e quelle che hanno segnalato la difficoltà ad individuare i referenti segnalati in fase di costruzione della base dati anagrafica. A questa seconda serie di problemi si deve il fatto che una parte dei questionari non è stata restituita e che la copertura dei soggetti censiti è risultata incompleta.

Osserv.	Criticità
Livorno	I contattati hanno lamentato un eccesso di richieste di dati nei loro confronti da parte di più enti ed hanno perciò richiesto un maggior coordinamento
Lucca	In alcuni casi è stato difficile rintracciare il referente del servizio/struttura, soprattutto per i servizi svolti dai volontari delle Caritas parrocchiali
Pisa	In un caso sono state ricevute obiezioni sulla lunghezza del questionario e sulla ripetitività rispetto ad altre indagini di altri enti od organizzazioni
Pistoia	In riferimento alla fase preparatoria, ed in particolare per quanto riguarda l'aggiornamento della base dati anagrafica, in una zona socio-sanitaria sono state segnalate tutte le parrocchie che forniscono un aiuto a chi ne faccia richiesta in termini di pacchi alimentari e vestiario. E' poi risultato difficile contattare queste sedi parrocchiali, perché in molti casi non è stato possibile reperire né un contatto telefonico né tanto meno un indirizzo di posta elettronica. La richiesta di compilazione del questionario è stata inoltrata tramite posta ordinaria con risultati pressoché nulli, data anche l'impossibilità di poter effettuare un qualsiasi tipo di sollecito
Siena	Molti hanno fatto presente di aver già compilato recentemente questionari simili provenienti da altri enti. E' inoltre emersa la voglia di non essere solo fruitori di dati ma di venir a conoscenza dei risultati che emergono dalle indagini.

3.3. I risultati dell'indagine

La base dati iniziale, ridefinita sulla base della ricognizione effettuata da ciascun osservatorio, era composta da 209 strutture e servizi. Alla fine della rilevazione sono stati restituiti agli osservatori 157 questionari, per una copertura delle attività censite pari al 75,1%. Ai fini delle elaborazioni che seguono, con l'eccezione dei dati contenuti nel paragrafo iniziale riguardante la distribuzione territoriale, sono state prese in considerazione 148 risposte. Come si può notare dalla tabella sottostante, al momento della rilevazione cinque strutture/servizi non erano in funzione, due erano in costruzione ed altre due hanno restituito un questionario sostanzialmente inutilizzabile.

Funzionamento attuale?	v.a.	% vert.
Si	148	94,3%
Momentaneamente non in funzione	5	3,2%
In costruzione	2	1,3%
Questionario largamente incompleto	2	1,3%
Totale complessivo	157	100,0%

3.3.1 La distribuzione territoriale dei soggetti rispondenti

La tabella 1 indica la distribuzione territoriale delle attività rilevate²⁷. Un primo dato significativo è rappresentato dal confronto tra l'incidenza delle attività rilevate per provincia ed area vasta e l'incidenza della popolazione residente. Si tratta di un indicatore che va considerato con cautela, sia per la numerosità non elevata delle attività suddivise per provincia/area, sia perché in alcuni territori il numero di risposte risulta probabilmente sottostimato per via della mancata restituzione di alcuni questionari (è vero in particolare per Pistoia, che come si è visto nel paragrafo precedente non ha potuto ottenere la restituzione dei questionari da una serie di parrocchie segnalate come rilevanti ai fini dell'indagine).

Il dato contenuto nella tabella è comunque interessante. Rispetto all'incidenza della popolazione per area vasta, nella rilevazione risultano sovra-rappresentate le attività localizzate nell'area vasta Nord-Ovest (comprendente le Aziende unità sanitarie locali 1 di Massa e Carrara, 2 di Lucca, 5 di Pisa, 6 di Livorno e 12 di Viareggio, nonché l'Azienda ospedaliero-universitaria Pisana) e Centro (comprendente le Aziende unità sanitarie locali 3 di Pistoia, 4 di Prato, 10 di Firenze e 11 di Empoli, nonché le Aziende ospedaliero-universitarie Careggi e Meyer di Firenze). La differenza tra incidenza delle attività rilevate e incidenza della popolazione residente è rispettivamente del 4,7% e del 5,8 %. L'area vasta Sud-Est (comprendente le Aziende unità sanitarie locali 7 di Siena, 8 di Arezzo e 9 di Grosseto, nonché l'Azienda ospedaliero-universitaria Sene-se) risulta invece sotto sotto-rappresentata (-10,5%). Per quanto riguarda le province, l'incidenza delle attività risulta superiore a quella della rispettiva popolazione nei casi di Pistoia (+5,2%), Pisa (+3,4%) e Livorno (+4,1%); è invece inferiore per Siena (-4,8%), Massa (-3,6%) e Arezzo (-5,7%). Lucca, Prato e Grosseto presentano un'incidenza di attività in linea con quella della popolazione residente.

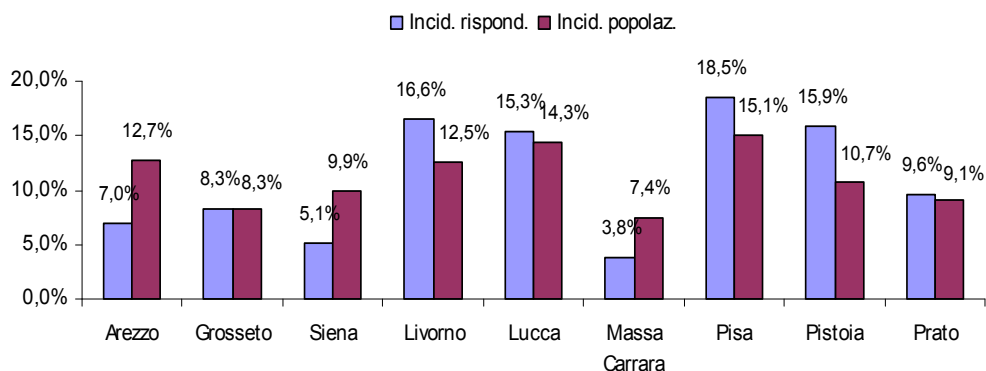
1. Provincia ed area vasta dei soggetti rispondenti.

Cfr. con la popolazione residente al 31.12.2009

Aggregato territoriale	v.a. rispond.	% vert.	Popolaz. al 31.12.09	% vert.
Arezzo	11	7,0%	348.127	12,7%
Grosseto	13	8,3%	227.063	8,3%
Siena	8	5,1%	271.365	9,9%
Area Vasta Sud-Est	32	20,4%	846.555	30,9%
Livorno	26	16,6%	341.453	12,5%
Lucca	24	15,3%	392.182	14,3%
Massa Carrara	6	3,8%	203.642	7,4%
Pisa	29	18,5%	414.154	15,1%
Area Vasta Nord-Ovest	85	54,1%	1.351.431	49,4%
Pistoia	25	15,9%	292.108	10,7%
Prato	15	9,6%	248.174	9,1%
Area Vasta Centro	40	25,5%	540.282	19,7%
Totale	157	100,0%	2.738.268	100,0%

²⁷ La mappatura è visibile all'indirizzo <http://mappe.rete.toscana.it/webstat/index.html?area=povera>. Da questo link è possibile consultare mappe georeferenziate contenenti le principali informazioni relative ai soggetti censiti (recapiti, orari di apertura, servizi offerti, tipologia delle prestazioni). La georeferenziazione è stata realizzata dal Servizio di Accesso Georeferenziato alle Banche Dati del Settore Sistemi Informativi e Servizi della Regione Toscana.

Cfr. incidenza percentuale dei rispondenti e dei residenti sul totale regionale



La suddivisione dei soggetti rispondenti per provincia e zona socio-sanitaria²⁸ (tabella 2) indica che il maggior numero di attività si trova nelle province di Pisa, Livorno, Pistoia e Lucca e nelle zone socio-sanitarie Pistoiese (18), Piana di Lucca (18), Pratese (15), Livornese (15), Pisana (13). Come si può notare dalla tabella 3, Livorno, Lucca, Prato, Pisa e Pistoia sono i comuni nei quali ha sede il maggior numero di rispondenti: si tratta non a caso di cinque comuni capoluogo che si collocano – Firenze esclusa – nei primi sei posti della graduatoria regionale per numero di residenti (il sesto è Arezzo²⁹, e qui va in effetti rilevato il numero piuttosto contenuto di rispondenti aventi sede - oltre che nel comune aretino - negli altri comuni capoluogo: Grosseto, Massa e Siena). E' da sottolineare che il 56% dei rispondenti ha sede nei comuni di maggiore dimensione (quelli con oltre 50.000 residenti: gli otto capoluoghi più Massa, Carrara e Viareggio); tuttavia appare assai significativo il fatto che un'attività su tre sia localizzata in un comune di dimensioni medio-piccole (tra 10.000 e 50.000 residenti).

2. Zona socio-sanitaria in cui hanno sede i soggetti rispondenti

Provincia	Zona socio-sanitaria	v.a.
Arezzo	Aretina	4
	Val di Chiana Aretina	3
	Valdarno	3
	Casentino	1
	Val Tiberina	0
	Totale Arezzo	11

²⁸ Per l'elenco delle zone socio-sanitarie si veda la pagina http://www.regione.toscana.it/entilocaliassociati/Gestioni-associate/Ambiti-territoriali/zones87608.html_1664039779.html.

²⁹ All'1.1.2010, la popolazione residente nei comuni capoluogo della regione risulta la seguente: Prato 186.798 residenti, Livorno 160.742, Arezzo 99.503, Pistoia 90.147, Pisa 87.440, Lucca 84.640, Grosseto 80.742, Massa 70.818, Siena 54.414.

Grosseto	Colline Metallifere	6
	Grossetana	5
	Amiata Grossetana	1
	Colline dell'Albegna	1
	Totale Grosseto	13
Livorno	Livornese	15
	Bassa Val di Cecina	8
	Val di Cornia	2
	Elba	1
	Totale Livorno	26
Lucca	Piana di Lucca	18
	Versilia	5
	Valle del Serchio	1
	Totale Lucca	24
Massa Carrara	Apuane	6
	Lunigiana	0
	Totale Massa Carrara	6
Pisa	Pisana	13
	Val d'Era	10
	Valdarno Inferiore	4
	Alta Val di Cecina	2
	Totale Pisa	29
Pistoia	Pistoiese	18
	Val di Nievole	7
	Totale Pistoia	25
Prato	Pratese	15
	Totale Prato	15
Siena	Senese	5
	Val di Chiana Senese	3
	Alta Val d'Elsa	0
	Amiata Senese	0
	Totale Siena	8
Totale complessivo		157

3. Comune in cui ha sede il soggetto rispondente

Comune	v.a.	% vert.
Livorno	15	9,6%
Lucca	15	9,6%
Prato	14	8,9%
Pisa	12	7,6%
Pistoia	11	7,0%
Follonica	5	3,2%
Grosseto	5	3,2%
Siena	5	3,2%
Pontedera	5	3,2%
Arezzo	4	2,5%
Massa	4	2,5%
Montecatini Terme	4	2,5%
Quarrata	4	2,5%
Capannori	3	1,9%
Peccioli	3	1,9%
Rosignano Marittimo	3	1,9%
Carrara	2	1,3%
Castagneto Carducci	2	1,3%
Castiglion Fiorentino	2	1,3%
Cecina	2	1,3%
Montevarchi	2	1,3%
Piombino	2	1,3%
Ponsacco	2	1,3%
Santa Croce Sull'arno	2	1,3%
Viareggio	2	1,3%
Volterra	2	1,3%
Montepulciano	2	1,3%
Agliaia	1	0,6%
Bibbona	1	0,6%
Borgo a Mozzano	1	0,6%
Camaiore	1	0,6%
Carmignano	1	0,6%
Castel del Piano	1	0,6%
Castel San Niccolò	1	0,6%
Cortona	1	0,6%
Massa Marittima	1	0,6%
Monsummano Terme	1	0,6%
Montale	1	0,6%
Montopoli in Val d'arno	1	0,6%
Pescia	1	0,6%
Pian di Scò	1	0,6%
Pietrasanta	1	0,6%
Pitigliano	1	0,6%
Ponte Buggianese	1	0,6%
Portoferraio	1	0,6%
San Giuliano Terme	1	0,6%
San Marcello	1	0,6%
San Miniato	1	0,6%
Seravezza	1	0,6%
Trequanda	1	0,6%

4. Comune in cui ha sede il soggetto rispondente per classe dimensionale

Classe dimensionale	n. risp.	% vert.
Sopra i 50.000 residenti	89	56,7%
Tra 10.000 e 49.999 residenti	53	33,8%
Sotto i 10.000 residenti	15	9,6%
Totale	157	100,0%

Uno sguardo più approfondito sulla natura delle attività rilevate (tab. 5, 6 e 7), evidenzia la maggiore incidenza di servizi (in particolare mense) nell'area vasta centrale e di strutture nelle altre due aree (in particolare di comunità di tipo familiare nell'a.v. Nord-Ovest e di strutture di accoglienza nell'a.v. del Sud Est). Se si considerano le aree provinciali, Livorno ed Arezzo presentano una prevalenza di strutture, mentre a Grosseto e Pistoia prevalgono i servizi.

L'articolazione delle risposte per forma giuridica del titolare, provincia ed area vasta (tab. 8 e 9) mostra una significativa presenza di comunità e strutture nell'area livornese e di comunità di tipo familiare nell'area pisana. Queste due aree si distinguono per la forte presenza di attività a titolarità pubblica (il titolare è un ente pubblico in 16 casi su 26 nel territorio livornese ed in 13 su 28 in quello pisano); Grosseto, Pistoia e Prato presentano invece una forte rilevanza di attività i cui titolari sono enti religiosi (in 12 casi su 22 nella provincia di Pistoia, in 8 su 15 in quella di Prato).

Ci si può chiedere se la distribuzione territoriale delle attività rilevate presenti una qualche specificità locale in grado di spiegare le peculiarità evidenziate. E' per esempio ipotizzabile che le caratteristiche dell'area vasta centrale – la prevalenza di servizi i cui titolari sono enti religiosi – siano collegate ad una sorta di 'specificità metropolitana' che potrebbe essere meglio approfondita e compresa se si allargasse la riflessione alla realtà fiorentina. In mancanza di questa possibilità, e trattandosi della prima mappatura di questo genere realizzata in Toscana, ci si limita in questa sede a delineare le differenze territoriali più evidenti, rinviando ad eventuali approfondimenti successivi (meglio se di tipo qualitativo, si veda infra, § 4.1) il compito di far emergere più nitidamente caratteri distintivi e potenziali modelli locali.

5. Soggetti rispondenti per area vasta e natura dell'attività

Area Vasta	Servizio		Struttura		Totale	
	v.a.	% orizz.	v.a.	% orizz.	v.a.	% orizz.
Centro	23	62,2%	14	37,8%	37	100,0%
Nord-Ovest	33	39,8%	50	60,2%	83	100,0%
Sud-Est	11	39,3%	17	60,7%	28	100,0%
Totale	67	45,3%	81	54,7%	148	100,0%

6. Soggetti rispondenti per provincia e natura dell'attività

Provincia	Servizio		Struttura		Totale	
	v.a.	% orizz.	v.a.	% orizz.	v.a.	% orizz.
Arezzo	-	0,0%	10	100,0%	10	100,0%
Grosseto	9	81,8%	2	18,2%	11	100,0%
Livorno	3	11,5%	23	88,5%	26	100,0%
Lucca	15	65,2%	8	34,8%	23	100,0%
Massa Carrara	3	50,0%	3	50,0%	6	100,0%
Pisa	12	42,9%	16	57,1%	28	100,0%
Pistoia	15	68,2%	7	31,8%	22	100,0%
Prato	8	53,3%	7	46,7%	15	100,0%
Siena	2	28,6%	5	71,4%	7	100,0%
Totale	67	45,3%	81	54,7%	148	100,0%

7. Soggetti rispondenti per area vasta e tipologia prevalente

Tipologia prevalente	Centro		Nord-Ovest		Sud-Est		Totale	
	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.
Comunità di tipo familiare	10	27,0%	30	36,1%	8	28,6%	48	32,4%
Mensa, erogaz. pasti, cibo	16	43,2%	18	21,7%	7	25,0%	41	27,7%
Struttura di accoglienza	4	10,8%	17	20,5%	9	32,1%	30	20,3%
Distribuzione vestiario	2	5,4%	7	8,4%	2	7,1%	11	7,4%
Agenzia soc. per alloggio	2	5,4%	6	7,2%	1	3,6%	9	6,1%
Altro	2	5,4%	2	2,4%	-	0,0%	4	2,7%
Casa di prima accogli. 24h	-	0,0%	3	3,6%	-	0,0%	3	2,0%
Servizio docce	1	2,7%	-	0,0%	1	3,6%	2	1,4%
Totale	37	100,0%	83	100,0%	28	100,0%	148	100,0%

8. Soggetti rispondenti per area vasta e forma giuridica del titolare

Forma giuridica titolare	Centro		Nord-Ovest		Sud-Est		Totale	
	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.
Ente religioso, parr.	20	54,1%	32	38,6%	9	32,1%	61	41,2%
Ente pubblico	-	0,0%	32	38,6%	3	10,7%	35	23,6%
Ass. di Volontariato	8	21,6%	13	15,7%	7	25,0%	28	18,9%
Cooperativa sociale	3	8,1%	3	3,6%	3	10,7%	9	6,1%
Associazione non ricon.	1	2,7%	1	1,2%	4	14,3%	6	4,1%
Assoc. di Prom. Soc.	3	8,1%	1	1,2%	-	0,0%	4	2,7%
Fondazione	2	5,4%	-	0,0%	2	7,1%	4	2,7%
Srl	-	0,0%	1	1,2%	-	0,0%	1	0,7%
Totale	37	100,0%	83	100,0%	28	100,0%	148	100,0%

La tabella 10, relativa all'anno di avvio dell'attività dei soggetti rispondenti, indica che soltanto 6 su 128 erano già operanti prima del 1980. Oltre un terzo (il 36%), ha avviato l'attività negli anni '90, mentre nell'ultimo quinquennio (2005-2009) si registra un relativo rallentamento ('soltanto' 24 organizzazioni sono state costituite in quel periodo). E' probabile che il picco degli anni '90 sia da mettere in relazione con la proclamata 'crisi di tenuta' dei sistemi di *welfare* e con le conseguenti politiche di 'esternalizzazione' che proprio a partire dagli anni '90 hanno preso avvio.

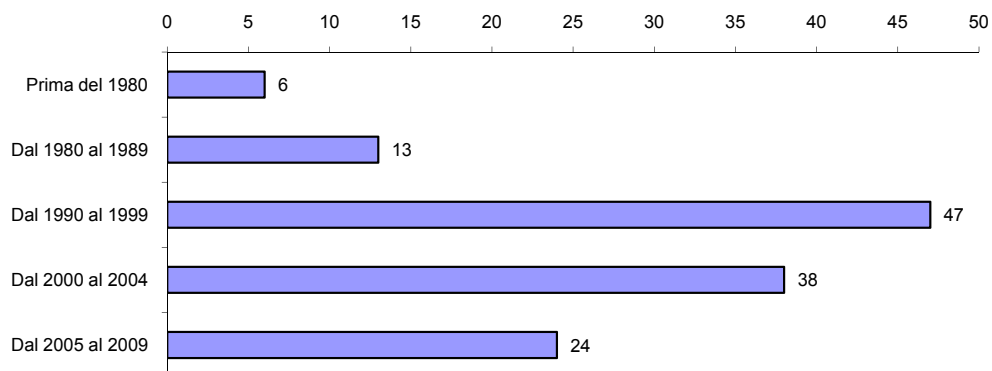
9. Soggetti rispondenti per provincia e forma giuridica del titolare

Provincia	Ente relig.	Ente pubbl.	Ass. Volont	Coop. Soc.	Ass. non ric.	Aps	Fond.	Srl	Totale
Arezzo	2	1	4	2	-	-	1	-	10
Grosseto	5	-	1	-	4	-	1	-	11
Livorno	7	16	3	-	-	-	-	-	26
Lucca	12	2	7	2	-	-	-	-	23
Massa Carrara	2	1	2	-	1	-	-	-	6
Pisa	11	13	1	1	-	1	-	1	28
Pistoia	12	-	6	1	-	2	1	-	22
Prato	8	-	2	2	1	1	1	-	15
Siena	2	2	2	1	-	-	-	-	7
Totale	61	35	28	9	6	4	4	1	148

10. Anno inizio attività

Tipologia prevalente	Prima del 1980	Dal 1980 al 1989	Dal 1990 al 1999	Dal 2000 al 2004	Dal 2005 al 2009	Totale
Comunità di tipo familiare	-	2	10	21	8	41
Mensa, erogazione pasti	4	5	12	10	6	37
Struttura di accoglienza	1	2	13	6	3	25
Distribuzione vestiario	-	2	5	-	3	10
Agenzia sociale per l'alloggio	1	-	4	-	2	7
Altro	-	-	-	1	2	3
Casa di prima accoglienza 24h	-	-	3	-	-	3
Servizio docce	-	2	-	-	-	2
Totale	6	13	47	38	24	128

Organizzazioni rispondenti per anno di costituzione



3.3.2 Tipologia dei soggetti censiti ed aspetti gestionali

I soggetti titolari censiti sono stati 112 (ciascun titolare ha come riferimento 1,32 strutture/servizi), mentre i soggetti gestori 117 (ciascun gestore ha come riferimento 1,26 strutture/servizi). Sui 117 gestori, 27 hanno un sito web (23,1%).

Le strutture prevalgono, sia pure di poco (55% circa) rispetto ai servizi (45% tab. 11). La loro numerosità conferma il dato Istat riguardante la spesa sociale dei comuni in Toscana: in base alla rilevazione sulla spesa sociale dei comuni singoli e associati, nella regione il 34,6% delle risorse è investito in servizi e interventi (in Italia il 38,7%), il 26,9% in trasferimenti in denaro (media nazionale 26,8%) e il 38,5% in strutture (Italia: 34,5%) (Istat 2011b: tavola 6.1).

Le comunità di tipo familiare rappresentano circa 1/3 delle attività rilevate, mentre mense, attività di distribuzione pasti e cibo costituiscono poco meno del 28% del totale. Il 20% circa del totale è costituito da strutture diurne o notturne di accoglienza, mentre le attività di distribuzione di indumenti sono in tutto 11 e le agenzie sociali per l'alloggio 9 (tab. 12).

La differenziazione presente nella sezione anagrafica del questionario tra soggetto titolare e soggetto gestore permette di elaborare alcune riflessioni interessanti. In primo luogo colpisce che il 40% delle attività rilevate faccia capo, dal punto di vista della titolarità, a enti religiosi. Si tratta di un dato sottostimato, perché tra le associazioni di volontariato (28) una parte è certamente di ispirazione religiosa³⁰. Gli enti pubblici sono titolari di attività nella misura del 25% circa del totale, con un nettissimo sbilanciamento sul versante delle strutture (33 attività su 35 attività), ed in particolare delle strutture più complesse (18 comunità, 13 strutture di accoglienza, tab. 15).

³⁰ La parte del questionario dedicata alla forma giuridica del titolare conteneva alternative di risposta sulle quali in fase di elaborazione dei risultati si è intervenuti manualmente. Nei casi nei quali la formulazione presente nel questionario rischiava di essere troppo generica (come nel caso del termine Onlus) si è privilegiata la natura dell'organizzazione e non la forma giuridica strettamente intesa.

Gli enti religiosi sono titolari in tre casi su quattro di attività che erogano servizi - in particolare di mense³¹ -, ma la loro presenza non è trascurabile nemmeno sotto il profilo della titolarità di comunità (9) e strutture di accoglienza (9). Da questo punto di vista si nota un'asimmetria rispetto agli enti pubblici: mentre questi ultimi sono presenti nella rilevazione quasi esclusivamente in quanto titolari di strutture, gli enti religiosi, pur mostrando una maggiore presenza nell'erogazione di servizi, non sono assenti nemmeno nell'ambito delle accoglienze in struttura. E' un aspetto, questo, che non si discosta dai risultati della ricognizione compiuta dall'Istat sui servizi erogati a beneficio delle persone senza dimora: laddove gli enti locali non arrivano, sono comunque presenti organizzazioni private (parte delle quali finanziate dal sistema pubblico, si veda *infra* il box dedicato alla sintesi dei risultati dell'indagine).

Le associazioni di volontariato presentano una distribuzione equilibrata nella titolarità di servizi e strutture (14 attività in entrambi i casi), ed in particolare nella gestione di comunità (10) e mense (11), mentre le cooperative sociali, sicuramente le organizzazioni del terzo settore più strutturate, sono presenti nella titolarità (in cinque casi) e soprattutto nella gestione (nove casi) delle strutture più complesse (le comunità di tipo familiare).

Da quanto detto consegue che i servizi sono a gestione pressoché esclusiva del privato sociale (in misura assai ridotta, in poco più del 10% dei casi, in regime di convenzione, tab. 17): ciò vale in particolare per i servizi di mensa e distribuzione del vestiario (tab. 18). Il discorso sulle strutture è più articolato, perché prevale egualmente la gestione del privato sociale ma a seguito, nel 35,6% dei casi, dell'affidamento in convenzione.

La gestione delle strutture a titolarità pubblica soltanto in 2 casi su 35 è diretta. In 25 di questi casi l'attività è affidata o appaltata, in 8 gestita in convenzione (tab. 20). A gestire le attività di cui sono titolari gli enti pubblici sono soprattutto le associazioni di promozione sociale (in 14 casi si tratta di attività a titolarità pubblica gestite dall'Arci nel territorio livornese) e le cooperative sociali (9) (tab. 19). Questo dato spiega in gran parte le differenze tra i dati concernenti i soggetti titolari (tab. 14) e quelli riguardanti i soggetti gestori (tab. 15): nella seconda tabella aumenta infatti significativamente la numerosità delle associazioni di promozione sociale e delle cooperative sociali.

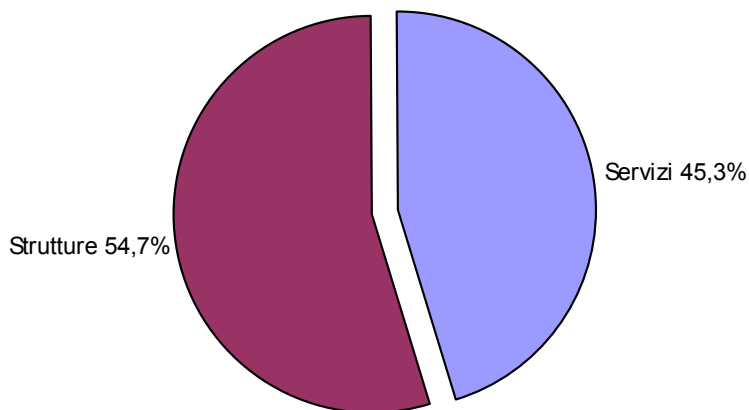
Se si considera infine l'incrocio tra distribuzione territoriale e modello gestionale (tab. 21 e 22), sono confermate le caratteristiche rilevate nel paragrafo precedente, con una netta prevalenza del privato sociale nell'area vasta centrale (Prato e Pistoia) ed una maggiore incidenza di appalti ed affidamenti nell'area vasta Nord-Ovest (ed in particolare nelle aree pisana e livornese).

11. Natura dell'attività

Tipologia	v.a.	% vert.
Servizi	67	45,3%
Strutture	81	54,7%
Totale	148	100,0%

31 Secondo il rapporto sui Centri di Ascolto Caritas, nel 2009 il 22,8% delle richieste di aiuto ha riguardato beni e servizi materiali. Tra queste richieste, il 31,5% ha interessato il servizio di mensa ed il 39,5% il servizio di distribuzione. "Per il secondo anno consecutivo - si nota nel Rapporto - la richiesta di pacchi di alimentari supera le altre necessità di servizi primari, e questo sbilanciamento verso richieste di beni essenziali per la vita è sicuramente indice di un aggravamento della situazione di una porzione importante delle persone prese in carico dai CdA" (Caritas Toscana 2010: 89).

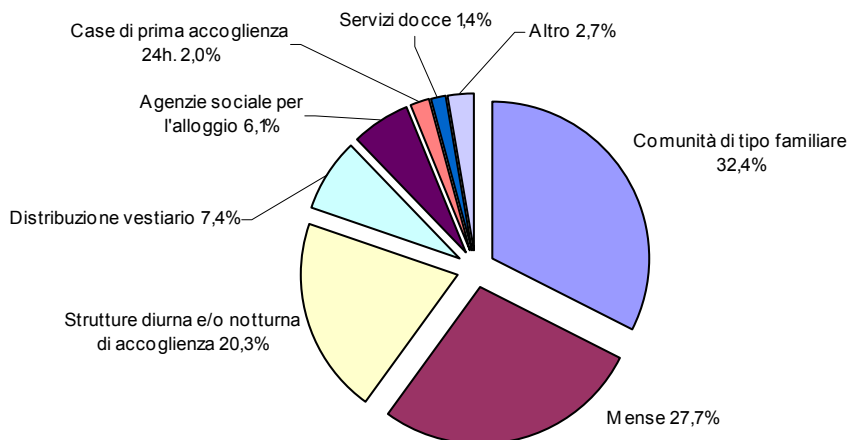
Servizi e strutture rilevate (valori percentuali)



12. Tipologia prevalente

Tipologia prevalente	v.a.	% vert.
Comunità di tipo familiare	48	32,4%
Mensa - Distribuzione cibo - Erogazione pasti	41	27,7%
Struttura diurna e/o notturna di accoglienza	30	20,3%
Distribuzione vestiario	11	7,4%
Agenzia sociale per l'alloggio	9	6,1%
Casa di prima accoglienza 24h.	3	2,0%
Servizio docce	2	1,4%
Altro	4	2,7%
Totale complessivo	148	100,0%

Tipologia prevalente (valori percentuali)



13. Forma giuridica del soggetto titolare e natura dell'attività

<i>Forma giuridica del soggetto titolare</i>	<i>Servizio</i>	<i>Struttura</i>	<i>Totale</i>	<i>% vert.</i>
Ente religioso, parrocchia	42	19	61	41,2%
Ente pubblico	2	33	35	23,6%
Associazione di Volontariato	14	14	28	18,9%
Cooperativa sociale	2	7	9	6,1%
Associazione non riconosciuta	5	1	6	4,1%
Associazione di Promozione Sociale	1	3	4	2,7%
Fondazione	-	4	4	2,7%
Società a responsabilità limitata	1	-	1	0,7%
<i>Totale complessivo</i>	<i>67</i>	<i>81</i>	<i>148</i>	<i>100,0%</i>

14. Forma giuridica del soggetto gestore e natura dell'attività

<i>Forma giuridica del soggetto gestore</i>	<i>Servizio</i>	<i>Struttura</i>	<i>Totale</i>	<i>% vert.</i>
Ente religioso, parrocchia	41	17	58	39,2%
Associazione di Volontariato	14	18	32	21,6%
Associazione di Promozione Sociale	3	21	24	16,2%
Cooperativa sociale	3	16	19	12,8%
Associazione non riconosciuta	5	1	6	4,1%
Fondazione	-	4	4	2,7%
Altro	1	2	3	2,0%
Ente pubblico	-	2	2	1,4%
<i>Totale complessivo</i>	<i>67</i>	<i>81</i>	<i>148</i>	<i>100,0%</i>

15. Tipologia e forma giuridica titolare

<i>Tipologia prevalente</i>	<i>Ente relig.</i>	<i>Ente pubbl.</i>	<i>c</i>	<i>Coop. Soc.</i>	<i>A. non ric.</i>	<i>Aps</i>	<i>Fond.</i>	<i>Srl</i>	<i>Totale</i>
Comunità di tipo fam.	9	18	9	5	1	3	3	-	48
Mensa, erogazione pasti	25	-	11	2	3	-	-	-	41
Struttura di accoglienza	9	13	5	2	-	-	1	-	30
Distribuzione vestiario	7	-	2	-	2	-	-	-	11
Agenzia soc. alloggio	5	2	-	-	-	1	-	1	9
Altro	5	-	1	-	-	-	-	-	6
Casa di prima acc. 24h	1	2	-	-	-	-	-	-	3
<i>Totale</i>	<i>61</i>	<i>35</i>	<i>28</i>	<i>9</i>	<i>6</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>148</i>

16. Tipologia e forma giuridica gestore

<i>Tipologia prevalente</i>	<i>Ente relig.</i>	<i>Ente relig.</i>	<i>Aps</i>	<i>Coop. Soc.</i>	<i>A. non ric.</i>	<i>Fond.</i>	<i>Altro</i>	<i>Ente pubbl.</i>	<i>Totale</i>
Comunità di tipo fam.	8	10	14	11	1	3	-	1	48
Mensa, erogazione pasti	24	11	1	2	3	-	-	-	41
Struttura di accoglienza	9	5	7	5	-	1	2	1	30
Distribuzione vestiario	7	2	-	-	2	-	-	-	11
Agenzia soc. alloggio	5	-	2	1	-	-	1	-	9
Altro	4	-	-	-	-	-	-	-	4
Casa di prima acc. 24h	-	3	-	-	-	-	-	-	3
Servizio docce	1	1	-	-	-	-	-	-	2
Totale	58	32	24	19	6	4	3	2	148

17. Modello di gestione e natura dell'attività

<i>Modello gestione</i>	<i>Servizio</i>		<i>Struttura</i>		<i>Totale</i>	
	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>
Privato sociale	59	88,1%	26	32,1%	85	57,4%
Privato sociale in convenzione	5	7,5%	29	35,8%	34	23,0%
Pubblica in appalto/affidamento	1	1,5%	24	29,6%	25	16,9%
Pubblica in gestione diretta	1	1,5%	1	1,2%	2	1,4%
Misto	-	0,0%	1	1,2%	1	0,7%
Società in house	1	1,5%	-	0,0%	1	0,7%
Totale complessivo	67	100,0%	81	100,0%	148	100,0%

18. Tipologia e modello di gestione

<i>Tipologia prevalente</i>	<i>Privato sociale</i>	<i>Priv. soc. in conv.</i>	<i>Pubbl. app./aff.</i>	<i>Pubbl. gest. dir.</i>	<i>Società in house</i>	<i>Misto</i>	<i>Totale</i>
Comunità di tipo fam.	15	16	15	1	-	1	48
Mensa, erogazione pasti	39	2	-	-	-	-	41
Struttura di accoglienza	10	13	7	-	-	-	30
Distribuzione vestiario	10	-	-	1	-	-	11
Agenzia soc. per l'alloggio	4	3	1	-	1	-	9
Altro	4	-	-	-	-	-	4
Casa di prima accogli. 24h	1	-	2	-	-	-	3
Servizio docce	2	-	-	-	-	-	2
Totale	85	34	25	2	1	1	148

19. Soggetti gestori di strutture/servizi a titolarità pubblica

<i>Forma giuridica del soggetto gestore</i>	<i>v.a.</i>
Associazione di Promozione Sociale	19
Cooperativa sociale	9
Ente pubblico	2
Associazione di volontariato	2
Altro	2
Ente religioso, parrocchia	1
Totale complessivo	35

20. Strutture/servizi a titolarità pubblica e modello di gestione

<i>Modello di gestione</i>	<i>v.a.</i>
Pubblica in appalto/affidamento	25
Privato sociale in convenzione con ente pubblico	8
Pubblica in gestione diretta	2
Totale complessivo	35

21. Soggetti rispondenti per modello di gestione e provincia

<i>Provincia</i>	<i>Privato sociale</i>		<i>Privato soc. in conv.</i>		<i>Pubblica in app./affid.</i>		<i>Pubblica in gest. diretta</i>		<i>Altro</i>		<i>Totale</i>	
	<i>v.a.</i>	<i>% oriz.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% oriz.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% oriz.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% oriz.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% oriz.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% oriz.</i>
Arezzo	4	40,0%	5	50,0%	1	10,0%	0	0,0%	0	0,0%	10	100,0%
Grosseto	10	90,9%	1	9,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	11	100,0%
Livorno	10	38,5%	7	26,9%	9	34,6%	0	0,0%	0	0,0%	26	100,0%
Lucca	16	69,6%	4	17,4%	2	8,7%	1	4,3%	0	0,0%	23	100,0%
Massa Carr.	4	66,7%	1	16,7%	1	16,7%	0	0,0%	0	0,0%	6	100,0%
Pisa	12	42,9%	4	14,3%	10	35,7%	1	3,6%	1	0,0%	28	100,0%
Pistoia	15	68,2%	6	27,3%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%	22	100,0%
Prato	11	73,3%	4	26,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	15	100,0%
Siena	3	42,9%	2	28,6%	2	28,6%	0	0,0%	0	0,0%	7	100,0%
Totale	85	57,4%	34	23,0%	25	16,9%	2	1,4%	2	0,0%	148	100,0%

22. Modello di gestione per area vasta

<i>Modello di gestione</i>	<i>Centro</i>		<i>Nord-Ovest</i>		<i>Sud-Est</i>		<i>Totale</i>	
	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>
Misto	1	2,7%	-	0,0%	-	0,0%	1	0,7%
Privato sociale	26	70,3%	42	50,6%	17	60,7%	85	57,4%
Privato soc. in convenzione	10	27,0%	16	19,3%	8	28,6%	34	23,0%
Pubblica in app./affid.	-	0,0%	22	26,5%	3	10,7%	25	16,9%
Pubblica in gestione diretta	-	0,0%	2	2,4%	-	0,0%	2	1,4%
Società in house	-	0,0%	1	1,2%	-	0,0%	1	0,7%
Totale	37	100,0%	83	100,0%	28	100,0%	148	100,0%

Settantanove attività su 140 sono gestite da organizzazioni che vedono una prevalenza o una presenza esclusiva di volontari (tab. 23). Soltanto in 43 casi le attività sono gestite da organizzazioni nelle quali prevale il personale retribuito: sono soprattutto le organizzazioni impegnate nella gestione di comunità e strutture - le associazioni di promozione sociale ed in particolare, in 16 casi su 19, le cooperative sociali – ad impiegare prevalentemente personale retribuito (tab. 24).

Occorre sottolineare che gli enti religiosi, i quali come si è già notato non gestiscono solo servizi ma anche strutture, vedono una prevalenza di volontari in 37 casi su 54 (si vedano le tab. 24 e 25). Ne consegue che il personale impiegato è esclusivamente o prevalentemente volontario per le attività gestite dal privato sociale, come mense e servizi di distribuzione del vestiario (non è peraltro trascurabile il numero di attività gestite dal privato sociale con personale prevalentemente retribuito: 12), mentre è prevalentemente retribuito per le attività affidate o gestite in convenzione, come le comunità di tipo familiare (mai però, nemmeno per questo tipo di attività, il personale è soltanto retribuito).

23. Forma giuridica gestore e personale impiegato

<i>Forma giuridica gest.</i>	<i>Prevalenza retribuito</i>	<i>Equilibrio numerico</i>	<i>Prevalenza volontari</i>	<i>Esclusiv. volontari</i>	<i>Totale</i>
Ente relig., parr.	5	4	37	8	54
Ass. Volont.	6	4	18	4	32
Aps	10	9	2	-	21
Coop. Sociale	16	-	3	-	19
Ass. non ric.	-	-	6	-	6
Fondazione	4	-	-	-	4
Altro	2	1	-	-	3
Ente pubblico	-	-	1	-	1
<i>Totale</i>	<i>43</i>	<i>18</i>	<i>67</i>	<i>12</i>	<i>140</i>

24. Tipologia prevalente e personale impiegato

<i>Tipologia prevalente</i>	<i>Prevalenza retrib.</i>	<i>Equilibrio numerico</i>	<i>Prevalenza volunt.</i>	<i>Esclusiv. volontari</i>	<i>Totale</i>
Comunità di tipo familiare	24	10	10	-	44
Mensa, erogazione pasti	-	-	32	8	40
Struttura di accoglienza	14	5	6	2	27
Distribuzione vestiario	-	-	10	1	11
Agenzia soc. per l'alloggio	4	2	2	1	9
Altro	-	-	4	-	4
Casa di prima accogli. 24h	-	1	2	-	3
Servizio docce	1	-	1	-	2
<i>Totale</i>	<i>43</i>	<i>18</i>	<i>67</i>	<i>12</i>	<i>140</i>

25. Personale impiegato e modello di gestione

<i>Modello di gestione</i>	<i>Preval. retribuito</i>	<i>Equilibrio numerico</i>	<i>Prevalenza volontari</i>	<i>Esclusiv. volontari</i>	<i>Totale</i>
Misto	-	1	-	-	1
Privato sociale	12	1	57	12	82
Privato sociale in convenzione	19	6	6	-	31
Pubblica in appalto/affidam.	11	10	3	-	24
Pubblica in gestione diretta	-	-	1	-	1
Società in house	1	-	-	-	1
Totale	43	18	67	12	140

3.3.3 Prestazioni e servizi

Com'era facile attendersi il funzionamento è quasi sempre continuativo per le strutture e diurno per i servizi (tab. 26). La percentuale di posti effettivamente occupati o di prestazioni effettivamente erogate rispetto a quelle previste indica un buon livello di utilizzo/saturazione: in oltre la metà dei casi è superiore al 90% sia per le strutture che per i servizi (tab. 27 e 28).

Le prestazioni accessorie erogate più frequentemente sono l'accompagnamento abitativo, l'orientamento e l'accompagnamento lavorativo. E' ragionevole che tra le strutture prevalga la voce 'accompagnamento abitativo' (in 54 casi su 73), e che tra i servizi risulti maggioritaria la voce generica 'orientamento' (in 26 casi su 47; è però presente anche in 53 casi su 73 tra le strutture). Da sottolineare la diffusa presenza di servizi di sostegno psicologico, in particolare nelle strutture (la voce è presente in 40 casi su 73), a riprova del fatto che con gli ospiti si cerca spesso di instaurare una relazione che implica anche l'avvio di una relazione di ascolto. Sempre tra le strutture si segnalano come servizi numericamente molto presenti anche l'accompagnamento lavorativo (in 52 casi su 73) e l'assistenza sanitaria (37 su 73) (tab. 29). Non è una novità del resto che con l'inserimento in struttura si presenti automaticamente il problema della sostenibilità dei percorsi di uscita e quindi dei progetti di inserimento sociale. Per essere sostenibili tali percorsi devono poggiare sull'autonomia della persona, a sua volta fondata sulla possibilità di accedere al lavoro (sulla disponibilità di un reddito) e sul sostegno abitativo (Fondazione Giovanni Michelucci 2010a: 38-39). Tra i *benefits*, che si qualificano come "servizi facilitanti" potenzialmente capaci di mettere "in condizione l'ospite di poter provvedere al proprio sostentamento (Ibidem: 38), si rileva la larga prevalenza del telefono. Tutti gli altri, come si può notare dalla tabella 30, sono presenti in misura relativamente ridotta.

26. Funzionamento diurno, notturno o continuativo

<i>Funzionamento</i>	<i>Servizi</i>		<i>Strutture</i>		<i>Totale</i>	
	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>
Continuativo	6	9,0%	71	87,7%	77	52,0%
Diurno	60	89,5%	3	3,7%	63	42,6%
Notturno	1	1,5%	7	8,6%	8	5,4%
Totale complessivo	67	100,0%	81	100,0%	148	100,0%

27. Percentuale di posti effettivamente occupati nelle strutture

<i>Percentuale di posti occupati</i>	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>
Meno del 50%	2	2,7%
Tra il 50 ed il 75%	15	20,0%
Tra il 75% ed il 90%	19	23,3%
Oltre il 90%	39	52,0%
<i>Totale</i>	<i>75</i>	<i>100,0%</i>

28. Percentuale di prestazioni effettivamente erogate nei servizi

<i>Percentuale di prestazioni erogate</i>	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>
Meno del 50%	4	12,9%
Tra il 50 ed il 75%	5	16,1%
Tra il 75% ed il 90%	6	19,4%
Oltre il 90%	16	51,6%
<i>Totale</i>	<i>31</i>	<i>100,0%</i>

29. Servizi disponibili per l'utenza per natura dell'attività

<i>Servizi disponibili</i>	<i>n. Servizi</i>	<i>n. Strutture</i>	<i>Totale</i>
Accompagnamento abitativo	17	54	71
Assistenza sanitaria	9	37	46
Consulenza legale	13	33	46
Corsi d'italiano	9	30	39
Formazione professionale	0	19	19
Formazione scolastica	1	18	19
Mediazione	5	24	29
Orientamento	26	53	79
Interpretariato	1	15	16
Sostegno psicologico	10	40	50
Accompagnamento lavorativo	12	52	64
Trasporto scolastico	1	17	18
Trasporto sociale	1	21	22

Su 120 rispondenti (47 servizi + 73 strutture)

30. Benefits e natura dell'attività

<i>Benefits</i>	<i>n. Servizi</i>	<i>n. Strutture</i>	<i>Totale</i>
Disponib.telef.	9	25	34
Buoni libri/mat.	4	15	19
Buoni vestiario	2	15	17
Pocket money	1	16	17
Trasp.convenz.	2	13	15
Internet	2	12	14
Carta telefonica	2	9	11

3.3.4 Le strutture: un breve approfondimento

Nel paragrafo che segue si dedica un *focus* specifico alle strutture. Dalle risposte ricevute sono stati enucleati i dati riguardanti le strutture diurne e notturne di accoglienza, le comunità di tipo familiare e le case di prima accoglienza. Data la scarsa numerosità di queste ultime (le attività rilevate di questo tipo sono state solamente tre), per le elaborazioni e gli incroci sono state considerate soltanto le strutture di accoglienza e le comunità.

Nel 50% delle strutture si può prendere la residenza, che rappresenta spesso uno snodo decisivo - in quanto passaggio che permette di accedere ad altri servizi offerti dal territorio - per la persona in condizioni di disagio: accade più spesso nelle comunità di tipo familiare che nelle strutture di accoglienza (tab. 31). Ciò è dovuto all'intrinseca differenza tra queste due tipologie di strutture, che si distinguono sia per la natura dei bisogni ai quali cercano di dare risposta, sia - conseguentemente - per i tempi di permanenza (inferiori nelle strutture di accoglienza). Un dato di qualche interesse è quello desumibile dalla tabella 32: si noti la differenza tra le strutture ubicate nelle province di Livorno e Pisa rispetto a quelle dei territori pistoiese e pratese. Nelle prime risulta più frequente la possibilità di prendere la residenza. E' evidente che, date le differenze più volte sottolineate tra i due modelli, nelle aree livornese e pisana si fa sentire l'influenza esercitata dalla titolarità pubblica.

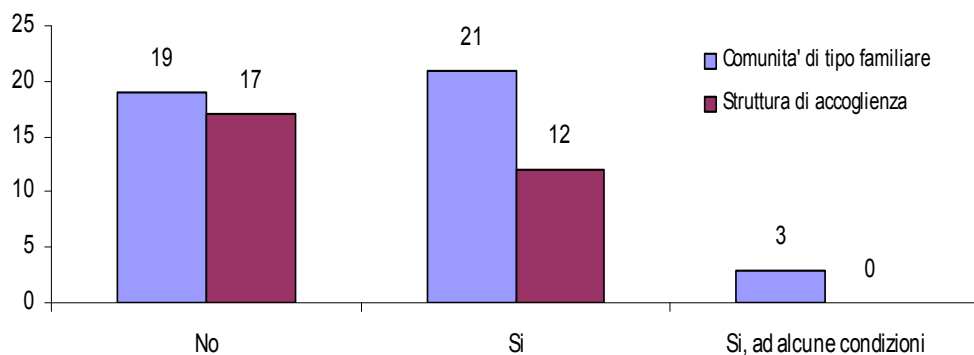
In gran parte delle strutture esistono orari di accesso (in un numero minore di casi per le comunità di tipo familiare, che offrono percorsi di inserimento più lunghi e rivolti all'auspicabile reinserimento sociale) (tab. 33); in prevalenza vi si può cucinare (tab. 34) e vi si possono ricevere ospiti (tab. 35) (entrambe le cose si possono fare quasi sempre nelle comunità), sebbene prevalentemente in giorni e orari stabiliti dalla struttura (tab. 36). I tempi di permanenza sono molto variabili: per poco meno del 60% delle attività rilevate il periodo oscilla tra 4 mesi e 2 anni, mentre nel 16,3% dei casi si prevedono oltre due anni di permanenza. Circa il 20% delle strutture prevede un periodo di permanenza inferiore ai tre mesi (tab. 37). Si tratta di un dato che conferma la prevalenza di tempi di permanenza medi o medio-lunghi già rilevata dalla Fondazione Michelucci (Fondazione Giovanni Michelucci 2010a: 22). Nella metà dei casi i tempi di permanenza previsti dai regolamenti sono rispettati; il 43% delle strutture ricorre però a delle deroghe (tab. 38), fenomeno già segnalato dalla stessa Fondazione e messo in relazione alla difficoltà crescente nel gestire - in un periodo di crisi - i percorsi di reinserimento sociale nei tempi programmati (*Ibidem*: 38).

E' prevista quasi sempre la rinnovabilità (nell'88,6% dei casi esaminati, tab. 39) e la possibilità del ritorno: in quasi due strutture su tre dopo esserne usciti vi si può ritornare (tab. 40).

31. Possibilità di prendere la residenza (solo strutture)

Tipologia prevalente	No	Si	Si, ad alcune condizioni	Totale
Comunità di tipo familiare	19	21	3	43
Struttura di accoglienza	17	12	-	29
Totale	36	33	3	75

Possibilità di prendere la residenza: sì, no, ad alcune condizioni



**32. Possibilità di prendere la residenza per provincia
(solo comunità e strutture di accoglienza)**

Tipologia struttura	Provincia	No	Sì	Ad alc. condiz.	Totale
Comunità di tipo familiare	Arezzo	3	4	-	7
	Livorno	4	7	1	12
	Lucca	3	-	-	3
	Massa Carrara	1	-	-	1
	Pisa	3	7	-	10
	Pistoia	3	1	2	6
	Prato	2	1	-	3
	Siena	-	1	-	1
	Totale comunità di tipo familiare	19	21	3	43
Struttura di accoglienza	Arezzo		3	-	3
	Grosseto	2		-	2
	Livorno	2	5	-	7
	Lucca	1	1	-	2
	Massa Carrara	2		-	2
	Pisa	2	3	-	5
	Prato	4		-	4
	Siena	4		-	4
Totale strutture di accoglienza		17	12	-	29
Totale complessivo		36	33	3	72

33. Esistono orari accesso? (solo strutture)

<i>Tipologia prevalente</i>	<i>NO</i>	<i>SI</i>	<i>Totale</i>
Comunità di tipo familiare	21	19	40
Struttura accoglienza per oltre 8 persone	6	23	29
<i>Totale</i>	<i>27</i>	<i>42</i>	<i>69</i>

34. Gli utenti possono cucinare? (solo strutture)

<i>Tipologia prevalente</i>	<i>NO</i>	<i>SI</i>	<i>Totale</i>
Comunità di tipo familiare	9	37	46
Struttura accoglienza per oltre 8 persone	11	19	30
<i>Totale</i>	<i>20</i>	<i>56</i>	<i>76</i>

35. Gli utenti possono ricevere ospiti? (solo strutture)

<i>Tipologia prevalente</i>	<i>NO</i>	<i>SI</i>	<i>Totale</i>
Comunità di tipo familiare	9	36	45
Struttura accoglienza per oltre 8 persone	14	15	29
<i>Totale</i>	<i>23</i>	<i>51</i>	<i>74</i>

36. In quale modo gli utenti possono ricevere ospiti?

<i>In quale modo?</i>	<i>n. Strutture</i>
Liberamente	12
In giorni e orari stabiliti dalla struttura	16
In giorni e orari stabiliti e in spazi comuni	9
In spazi comuni	7
Nelle proprie stanze	2
<i>Totale complessivo</i>	<i>43</i>

37. Tempi di permanenza (solo strutture)

<i>Tempi permanenza</i>	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>
Meno di 15 giorni	8	10,0%
Oltre 15 giorni e fino a 3 mesi	8	10,0%
Da 4 a 6 mesi	13	16,3%
Da 6 mesi a 1 anno	17	21,3%
Da 1 a 2 anni	16	20,0%
Oltre 2 anni	13	16,3%
Variabile a seconda delle categorie	3	3,8%
Secondo il bisogno e/o il progetto	2	2,5%
<i>Totale complessivo</i>	<i>80</i>	<i>100,0%</i>

38. Tempi effettivi di permanenza (solo strutture)

<i>Permanenza effettiva</i>	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>
Dipende da variabili esogene	2	4,1%
Deroga	28	43,2%
Secondo i tempi previsti	41	52,7%
<i>Totale complessivo</i>	<i>71</i>	<i>100,0%</i>

39. Il periodo di permanenza è rinnovabile? (solo strutture)

<i>Rinnovabile?</i>	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>
No	8	11,4%
Si	62	88,6%
<i>Totale</i>	<i>70</i>	<i>100,0%</i>

40. E' possibile ritornare ? (solo strutture)

<i>Possibile ritornare?</i>	<i>v.a.</i>	<i>% vert.</i>
No	26	37,1%
Si	44	62,9%
<i>Totale</i>	<i>70</i>	<i>100,0%</i>

Il livello di personalizzazione delle prestazioni (misurato con una scala di valutazione basata su punteggi da 1 a 5) è strettamente correlato con le caratteristiche delle attività: a parte il caso delle prime accoglienze, che evidentemente sono percepite come luoghi di passaggio (e che comunque sono pochissime, come si è appena osservato), il punteggio medio è molto elevato nelle comunità di tipo familiare e scende al minimo per i servizi docce (tab. 41). Vi è inoltre un'ovvia correlazione con la possibilità di cucinare e di ricevere ospiti e l'assenza di orari di accesso, tutte condizioni che conferiscono maggiore autonomia agli ospiti (tab. 42).

41. Livello di personalizzazione delle prestazioni per tipologia prevalente

<i>Tipologia prevalente</i>	<i>Punti</i>	<i>n. risp.</i>
Casa di prima accoglienza 24h.	4,66	3
Comunità di tipo familiare	4,13	39
Distribuzione vestiario	3,71	7
Agenzia sociale per l'alloggio	3,43	7
Mensa/distribuzione cibo/erogazione pasti	3,23	31
Struttura diurna di accogl. per oltre 8 persone	3,14	7
Struttura notturna di accoglienza	2,86	21
Servizio docce	1,50	2
<i>Totale complessivo</i>	<i>3,53</i>	<i>114</i>

42. Livello di personalizzazione delle prestazioni e opzioni

Opzioni	No	Si	Totale
Esistono orari di accesso?	3,93	3,31	3,55
C'è la possibilità di cucinare?	3,24	3,68	3,55
C'è la possibilità di ricevere ospiti?	3,00	3,90	3,60

3.3.5 Il percorso di accesso

Alle strutture si accede prevalentemente attraverso il servizio sociale (in 57 casi su 81); seguono l'accesso mediato dal terzo settore (28 casi) e l'accesso diretto (22); significativa la quota di inserimenti mediata da Prefettura, Questura ed altri enti (9). Ai servizi si accede invece prevalentemente attraverso l'accesso diretto (in casi 47 su 65), e tramite il servizio sociale (34). E' da sottolineare, in questo caso, l'elevato numero di invii effettuato da organizzazioni del terzo settore (31); dev'essere inoltre evidenziato il numero non trascurabile di accessi mediati dai centri di ascolto: entrambi i dati segnalano la rilevanza assunta dalle organizzazioni di volontariato e dagli enti religiosi nel pre-strutturare e nel filtrare la domanda di supporto avanzata dalle persone in condizioni di disagio (tab. 43).

L'accesso avviene in modo diretto soprattutto per i servizi di mensa/distribuzione cibo e per quelli di distribuzione del vestiario: in questi casi è quasi sempre il 'passaparola', attraverso la rete informale, a fornire le prime indicazioni sull'esistenza di strutture dedicate alla soddisfazione dei bisogni primari³². L'accesso è invece prevalentemente mediato dal servizio sociale per le strutture e per le comunità, rispetto alle quali va nuovamente rimarcato il significativo ruolo giocato dalle organizzazioni del terzo settore (tab. 44).

Tra i requisiti richiesti, la valutazione professionale del bisogno è quello più diffuso (soprattutto per le comunità); il requisito della residenza - a conferma dell'estrema delicatezza della questione dell'acquisizione dell'iscrizione anagrafica presso le strutture - è importante soprattutto per l'accesso ai servizi (20 casi), così come non dev'essere trascurata la diffusione del requisito legato ai parametri Isee (tab. 45). Alle mense ed ai servizi di distribuzione di cibo si accede in una pluralità di modi: documento di identità, parametri Isee, valutazione professionale e residenza anagrafica sono presenti in misura non dissimile (la stessa pluralità di requisiti si registra per le agenzie sociali per l'alloggio, vedi tab. 46).

Si può in ogni caso sottolineare che quasi mai si può accedere alle strutture ed ai servizi rilevati senza una qualche forma di mediazione e con il solo documento di identità: ciò significa che sono rari, in base alla nostra rilevazione, i servizi a bassissima soglia. I pochi rilevati sono in genere servizi della rete Caritas per i quali funziona il passaparola e la rete del privato sociale (sotto forma di invio, come si è visto). Quest'ultimo aspetto diventa ancora più rilevante ove si consideri che la valutazione del bisogno è di gran lunga il requisito più frequente anche quando a mediare l'accesso è il privato sociale (tab. 47).

³² Lo confermano anche i risultati di una indagine realizzata a Prato, dedicata all'osservazione delle trasformazioni intervenute nell'erogazione dei servizi all'utenza straniera dopo l'approvazione del reato di immigrazione irregolare. Si veda Bracci F., Paoli L. Trentanove F., Valzania A., *Migranti irregolari e servizi socio-sanitari: percorsi di accesso, interazioni, criticità*, Ce.R.I.S.C., in corso di pubblicazione.

La tabella 48 mostra infine che la compartecipazione degli utenti alla spesa è prevista in una minoranza di casi, riguardanti essenzialmente le comunità di tipo familiare e le strutture di accoglienza. Non è mai prevista per le mense e solo in due casi su nove per le attività di distribuzione di indumenti (tab. 48).

43. Modalità di accesso e natura dell'attività (possibile più di una risposta)

Modalità di accesso	n. Servizi	n. Strutture	Totale
Mediato dal servizio sociale	34	57	91
Diretto	47	22	69
Mediato dal terzo settore	31	28	59
Centro di ascolto Caritas	6	5	11
Prefettura, questura, forze dell'ordine, tribunali, Sprar	-	9	9
Altre fonti di invio (ospedale, fonti informali ecc.)	1	3	4
Carcere	2	-	2
Accesso libero	2	-	2

Rispondenti 65 servizi, 81 strutture

44. Tipologia prevalente e modalità di accesso

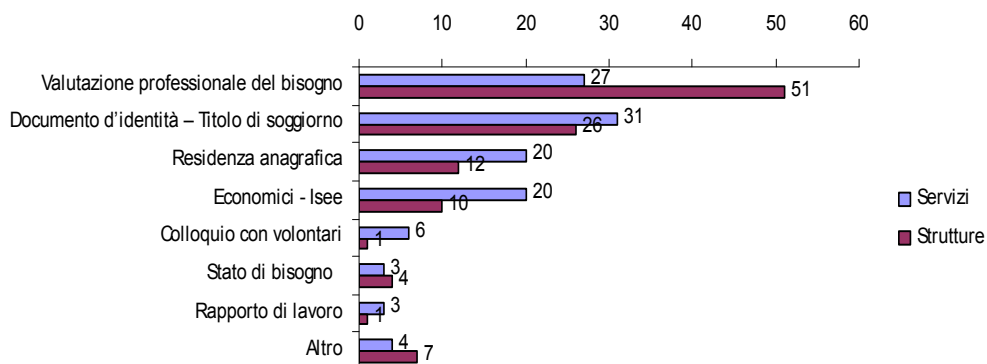
Tipologia prevalente	Diretto		Mediato dal servizio sociale		Mediato dal terzo Sett.-Volontariato	
	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.
Comunità di tipo familiare	12	17,4%	32	35,2%	13	22,0%
Mensa, erog. pasti, cibo	26	37,7%	23	25,3%	23	39,0%
Struttura accoglienza	9	13,0%	23	25,3%	15	25,4%
Distribuzione vestiario	9	13,0%	2	2,2%	3	5,1%
Agenzia soc. per l'alloggio	8	11,6%	6	6,6%	3	5,1%
Altro	2	2,9%	3	3,3%	2	3,4%
Casa di prima accog. 24h	1	1,4%	2	2,2%	-	0,0%
Servizio docce	2	2,9%	-	0,0%	-	0,0%
Totale	69	100,0%	91	100,0%	59	100,0%

45. Requisiti di accesso (possibile più di una risposta)

Requisiti	n. Servizi	n. Strutture	Totale
Valutazione professionale del bisogno	27	51	78
Documento d'identità – Titolo di soggiorno	31	26	57
Residenza anagrafica	20	12	32
Economici - Isee	20	10	30
Colloquio con volontari	6	1	7
Stato di bisogno	3	4	7
Rapporto di lavoro	3	1	4
Altro	4	7	11

Rispondenti: 65 servizi, 74 strutture

Requisiti di accesso - Cfr. strutture/ servizi



46. Tipologia prevalente e requisiti di accesso

Tipologia prevalente	Econ.-Isee		Val. prof. bisogno		Docum. identità		Residenza	
	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.
Comunità di tipo familiare	2	6,7%	32	40,5%	8	14,0%	6	18,8%
Mensa, erog. pasti, cibo	14	46,7%	19	24,1%	17	29,8%	14	43,8%
Struttura accoglienza	8	26,7%	18	22,8%	15	26,3%	6	18,8%
Distribuzione vestiario	1	3,3%	2	2,5%	4	7,0%	2	6,3%
Agenzia sociale per l'alloggio	4	13,3%	4	5,1%	7	12,3%	2	6,3%
Altro	-	0,0%	2	2,5%	3	5,3%	-	0,0%
Casa di prima accog. 24h	1	3,3%	2	2,5%	1	0,0%	1	0,0%
Servizio docce	-	0,0%	-	0,0%	2	0,0%	1	0,0%
Totale	30	100,0	79	100,0	57	100,0	32	100,0

47. Accesso mediato da operatori del terzo settore e requisiti richiesti

Tipologia prevalente	Economici-Isee	Val. prof. bisogno	Doc. Id.tà - Pds	Residenza
Comunità di tipo familiare	-	-	-	1
Mensa, erogazione pasti, cibo	9	2	3	7
Struttura accoglienza	-	12	2	2
Distribuzione vestiario	-	6	-	-
Agenzia sociale per l'alloggio	1	-	-	-
Altro	-	2	-	-
Casa di prima accoglienza 24h	-	-	-	-
Totale	10	26	5	10

48. E' prevista una compartecipazione alle spese?

<i>Tipologia prevalente</i>	<i>No</i>	<i>No per alcuni aspetti, sì per altri</i>	<i>Sì</i>	<i>Totale</i>
Comunità di tipo familiare	31	-	12	43
Mensa, erogazione pasti, distribuzione cibo	39	-	-	39
Struttura di accoglienza per oltre 8 persone	20	-	10	30
Distribuzione vestiario	9	-	2	11
Agenzia sociale per l'alloggio	5	2	2	9
Altro	4	-	-	4
Casa di prima accoglienza 24h	-	-	3	3
Servizio docce	2	-	-	2
Totale	110	2	29	141

3.3.6 L'utenza

L'insieme dei servizi e delle strutture rilevate si rivolge a tipologie di utenza relativamente articolate. La tabella 49 non evidenzia uno sbilanciamento quantitativo tra le attività rivolte ai nuclei familiari (57) e quelle rivolte agli adulti soli (76) o multiutenza (60). Tra le attività destinate ad adulti soli si distinguono i servizi e le strutture per uomini e donne (34 casi), quelli per soli uomini (28) e per sole donne (14).

Per quanto riguarda l'area di riferimento prevalente, la voce più frequentemente scelta dai rispondenti è stata quella – generica – del 'disagio/marginalità' (91 occorrenze su 130), a testimonianza della difficoltà di distinguere le diverse tipologie di utenza. Seguono, nettamente distanziate, le aree 'soli immigrati', carcere e *homeless* (tab. 50), che sono anche le più presenti – sempre esclusa l'area generica 'disagio/marginalità' - nella tabella 51, nella quale sono indicate le aree di utenza comunque rilevate, a prescindere dalla loro prevalenza o meno. In questo caso occorre notare l'elevato numero di attività dedicate a persone vittime di violenza o maltrattamenti (33). Il dettaglio di cui alla tabella 52 indica che le tipologie di utenza prevalenti sono *homeless*, immigrati/rifugiati, famiglie monoparentali ed adulti fuoriusciti dal mondo del lavoro, dato confermato dall'incrocio tra la risposta generica 'disagio/marginalità' come tipologia prevalente e le tipologie di utenza comunque rilevate (tab. 53).

L'ultima tabella (la n. 54) evidenzia l'elevata numerosità di risposte che indicano le tipologie 'working poors' e 'famiglie numerose monoreddito'. E' stato del resto l'ultimo rapporto Irpet sul mercato del lavoro in Toscana a ricordare come la fascia delle famiglie con lavoratori a basso reddito costituisca già oggi un'area critica in termini di potenziale vulnerabilità. In queste famiglie i genitori sono spesso costretti a "tagliare sulle spese di istruzione dei propri figli" ed i giovani sono sovente obbligati "ad accettare qualsiasi tipo di posizione, a prescindere dalla propria qualifica ed esperienza" (Edward, Hertel-Fernandez 2010: cit. in Irpet 2010: 185; si calcola che tra il 2008 ed il 2009 i 'working poors' siano cresciuti nel mondo del 7% su scala globale, percentuale che corrisponde a circa 215 milioni di persone; si veda ILO 2010: cit. in Irpet 2010: 185).

49. Destinatari degli interventi

<i>Destinatari degli interventi</i>	<i>n. strutt./serv.</i>	
MULTIUTENZA	60	
ADULTI SOLI	76	
di cui - solo donne		14
- solo uomini		28
- uomini e donne		34
NUCLEI FAMILIARI	57	
di cui - donne con minori e parentali		7
- donne con minori		28
- monogenitoriali uomini e donne e parentali		22
COMUNITÀ PER MINORI	1	
<i>Totale rispondenti</i>	<i>142</i>	

50. Aree di intervento prevalenti (possibile più di una risposta)

<i>Aree di intervento</i>	<i>n. Servizi</i>	<i>n. Strutture</i>	<i>Totale</i>
Area disagio/marginalità	47	44	91
Area Accoglienza per soli immigrati	1	8	9
Area Carcere	1	8	9
Area Sfd/Homeless	2	7	9
Area Tratta	-	7	7
Area richiedenti asilo/rifugiati	-	5	5
Area vittime di violenza/maltrattamenti	1	2	3
<i>Rispondenti</i>	<i>52</i>	<i>78</i>	<i>130</i>

51. Aree di intervento rilevate

<i>Aree di intervento</i>	<i>n. Serv.</i>	<i>n. Strutt.</i>	<i>Totale</i>
Area disagio/marginalità	28	27	55
Area richiedenti asilo/rifugiati	19	18	37
Area Sfd/Homeless	16	19	35
Area Carcere	20	14	34
Area vittime di violenza/maltrattamenti	8	25	33
Area Accoglienza per soli immigrati	9	7	16
Area Tratta	8	5	13
<i>Rispondenti</i>	<i>39</i>	<i>56</i>	<i>95</i>

52. Tipologia di utenza prevalente (possibile più di una risposta)

<i>Tipologia di utenza</i>	<i>n. Servizi</i>	<i>n. Strutture</i>	<i>Totale</i>
Homeless/Disagio estremo	12	21	33
Immigrati/rifugiati	10	15	25
Famiglie monoparentali	1	14	15
Adulti fuoriusciti dal mondo del lavoro	10	4	14
Membri numerosi di famiglie monoreddito	9	-	9
Altre persone in difficoltà per motivi particolari	1	7	8
Detenuti, ex detenuti	-	8	8
Lavoratori precari/Working poors	2	3	5
Vittime di violenza/maltrattamenti	1	7	8
<i>Rispondenti</i>	<i>44</i>	<i>73</i>	<i>117</i>

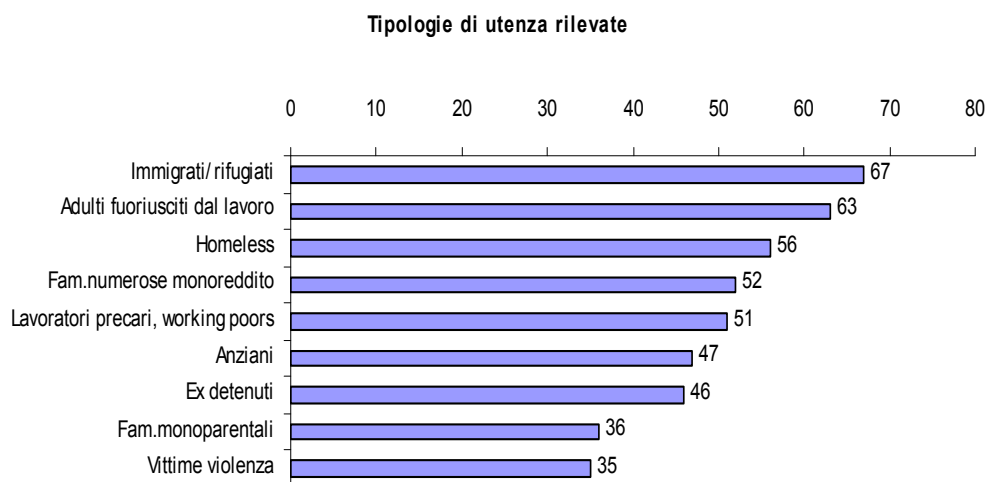
53. Tipologia di utenza per servizi e strutture dell'area disagio/marginalità

<i>Tipologia di utenza</i>	<i>v.a.</i>
Homeless	35
Immi/rifug.	34
Adulti fuori lav.	34
Ex detenuti	29
Working poors	27
Fam.num.monoredd.	25
Anziani	22
Fam.monopar.	16
Vittime violenza	14

54. Tipologie di utenza rilevate e natura dell'attività (struttura/servizio)

<i>Tipologia di utenza</i>	<i>n. Servizi</i>	<i>n. Strutture</i>	<i>Totale</i>
Immigrati/rifugiati	42	25	67
Adulti fuoriusciti dal lavoro	41	22	63
Homeless	35	21	56
Fam.numerosa monoreddito	40	12	52
Lavoratori precari, working poors	37	14	51
Anziani	36	11	47
Ex detenuti	28	18	46
Fam.monoparentali	29	7	36
Vittime violenza	13	22	35
<i>Rispondenti</i>	<i>59</i>	<i>65</i>	<i>124</i>

Rispondenti 124



3.3.7 La nazionalità degli utenti

Sono pochissime le strutture ed i servizi che si caratterizzano per la presenza esclusiva di utenti italiani: appena 6 su 141. Se si considerano le attività che vedono una presenza esclusiva di stranieri, si può notare che le attività nelle quali sono presenti o soltanto gli uni (gli stranieri) o soltanto gli altri (gli italiani) sono complessivamente l'11,4% del totale. In oltre 1/3 dei casi gli stranieri costituiscono la componente maggioritaria, mentre si registra un sostanziale equilibrio tra italiani e stranieri nel 39% dei casi (tab. 55).

Nel complesso appare evidente che gli stranieri rappresentano un segmento significativo di utenza. Questo dato dev'essere letto tenendo conto della prevalenza di un modello di gestione delle politiche migratorie che affida agli enti locali ed al terzo settore gran parte degli oneri concernenti le politiche di integrazione: si tratta infatti di un modello coerente con la costruzione nazionale e statuale, "flebile e soprattutto privo di un paradigma Stato-centrico", basato essenzialmente "sui processi di negoziazione locale" (Barberis 2009: 241).

Sullo sfondo di questo quadro va collocato anche un aspetto rilevante emerso dall'indagine nazionale dell'Istat sulla spesa sociale dei comuni. In base a tale indagine, la spesa per i servizi agli stranieri rappresenta appena il 2,7% degli interventi e dei servizi sociali erogati complessivamente (per un valore di circa 181 milioni di euro, circa 50 euro pro capite l'anno). Una percentuale elevata (il 33,4%) di tale componente di spesa è utilizzata dai comuni per la gestione di strutture residenziali (in tutto, nel 2008, queste strutture hanno ospitato circa 11.000 utenti stranieri) (Istat 2011b: 8). Per quanto attiene alle nazionalità, nel questionario si è chiesto di indicare le tre prevalenti in ordine di numerosità nell'ultimo anno. Ne risulta (tab. 56 e 57) che il gruppo delle persone proveniente dai paesi dell'Africa del Nord rappresenta la categoria di utenza largamente prevalente, seguita da rumeni, albanesi e nigeriani. I nordafricani sono la prima presenza soprattutto per le attività con sedi localizzate nelle aree vasta Nord-Ovest e Centro, mentre i rumeni lo sono per le attività ubicate nell'area vasta Sud-Est (tab. 58).

Gli utenti provenienti dai paesi dell'Africa del Nord sono i più numerosi in tutte le tipologie di interventi rilevati, ma la frequenza con la quale essi rappresentano la prima nazionalità è maggiore nel caso delle mense e dei servizi di distribuzione del vestiario. I rumeni sono segnalati come prima nazionalità soprattutto nelle comunità, nelle mense e nelle strutture di accoglienza. Gli utenti albanesi sono invece più distribuiti tra le diverse tipologie di attività, mentre il dato che riguarda le persone di nazionalità nigeriana si spiega con la presenza di numerose strutture dedicate alla protezione di donne vittime di tratta (tab. 59).

55. Nazionalità/area di provenienza degli utenti e tipologia di attività

Nazionalità	Servizio		Struttura		Totale	
	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.	v.a.	% vert.
Presenza esclusiva di utenti italiani	1	1,5%	5	6,7%	6	4,3%
Prevalenza di utenti italiani	8	12,1%	20	26,7%	28	19,9%
Equil. num. tra utenti ital. e non ital.	34	51,5%	21	28,0%	55	39,0%
Prevalenza di utenti non italiani	20	30,3%	22	29,3%	42	29,8%
Presenza esclus. di utenti non ital.	3	4,5%	7	9,3%	10	7,1%
Totale complessivo	66	100,0	75	100,0	141	100,0

56. Prima tre nazionalità/aree di provenienza degli utenti non italiani

Prima naz.	Totale	Seconda naz.	Totale	Terza naz.	Totale
Nord africani	51	Nord africani	35	Nord africani	29
Romania	32	Romania	25	Romania	10
Albania	15	Albania	19	Albania	10
Nigeria	9	Nigeria	8	Nigeria	6
Altri Paesi	16	Altri Paesi	27	Altri Paesi	44
Rispondenti	123	Totale	114	Totale	99

57. Nazionalità/aree di provenienza complessivamente rilevate

Nazionalità	n. rilevaz.
Nord Africani	115
Romania	67
Albania	44
Nigeria	23
Altri Paesi	87
Totale ricorrenze	334

**58. Nazionalità/aree di provenienza rilevate per area vasta
(prima, seconda, terza nazionalità e tot.)**

Prima nazionalità	Centro				Nord-Ovest				Sud-Est			
	1°	2°	3°	Tot.	1°	2°	3°	Tot.	1°	2°	3°	Tot.
Nord Africani	11	8	11	30	33	18	13	64	7	9	5	21
Romania	4	10	4	18	16	13	3	32	12	2	3	17
Albania	8	8	2	18	4	7	6	17	3	4	2	9
Nigeria	5	2	2	9	3	5	4	12	1	1	-	2
Altra	4	3	7	14	11	18	21	50	1	7	13	21
Totale	32	31	26	89	67	61	47	175	24	23	23	70

59. Tipologia prevalente e prima nazionalità/area di provenienza

Tipologia prevalente	Nord Africani	Rumeni	Albanesi	Nigeriani
Comunità di tipo familiare	8	9	4	7
Mensa, erogazione pasti, cibo	20	9	3	1
Struttura di accoglienza	11	8	4	-
Distribuzione vestiario	5	2	2	-
Agenzia sociale per l'alloggio	3	2	2	-
Casa di prima accoglienza 24h	3	-	-	-
Servizio docce	1	1	-	-
Altro	-	1	-	1
Totale	51	32	15	9

3.3.8 Gli strumenti di monitoraggio

Nella quasi totalità dei casi esaminati i soggetti rispondenti dispongono di un sistema di monitoraggio/valutazione delle attività svolte (tab. 60). Una qualche forma di rilevazione è assente soltanto nel 6,5% dei casi (9 rispondenti su un totale di 139 risposte), il che dimostra la presenza di un'attitudine – o, quanto meno, di un'abitudine (laddove la prassi sia imposta da vincoli o obblighi esterni) - a disporre di strumenti atti a rendere conto delle attività svolte e quindi a promuovere un orientamento autoriflessivo. E' importante sottolineare che queste attività sono presenti anche nelle strutture e nei servizi (12 su 12) nei quali il personale è composto esclusivamente da volontari (tab. 61).

Il formato degli strumenti di monitoraggio utilizzati è prevalentemente cartaceo; una minoranza di rispondenti (poco più del 10%) adotta esclusivamente strumenti di tipo elettronico/digitale, mentre in un terzo dei casi sono presenti entrambi formati. Il formato utilizzato non dipende né dalla tipologia delle attività svolte, né dalla natura del personale impiegato (tab. 62 e 63). Le finalità della raccolta dati sono equamente distribuite tra le necessità rendicontative, le analisi qualitative ed i *reports* periodici (tab. 64). L'unica differenza di rilievo origina dall'incrocio con le modalità di gestione: in base alla tabella 65 si può osservare che la finalità rendicontativa è più frequente per le attività del privato sociale svolte in convenzione (il che appare ovvio, data la natura convenzionale del rapporto gestionale).

60. Sono previste attività di rilevazione delle presenze?

<i>Rilevazione presenze</i>	<i>Servizi</i>	<i>Strutture</i>	<i>Totale</i>	<i>% vert.</i>
Si	59	71	130	93,5%
No	3	6	9	6,5%
<i>Totale complessivo</i>	<i>62</i>	<i>77</i>	<i>139</i>	<i>100,0%</i>

61. Rilevazione delle presenze e personale impiegato

<i>Personale impiegato</i>	<i>No</i>	<i>SI</i>	<i>Totale</i>
Prevalenza personale retribuito	1	41	42
Equilibrio numerico	-	16	16
Prevalenza volontari	4	59	63
Esclusivamente volontari	-	12	12
<i>Totale</i>	<i>5</i>	<i>128</i>	<i>133</i>

62. Formato delle attività di rilevazione delle presenze

<i>Formato</i>	<i>Servizi</i>	<i>Strutture</i>	<i>Totale</i>	<i>% vert.</i>
Cartaceo	32	40	72	56,6%
Digitale	21	22	43	11,0%
Entrambi i formati	6	9	15	32,4%
<i>Totale</i>	<i>59</i>	<i>71</i>	<i>130</i>	<i>100,0%</i>

63. Formato delle attività di rilevazione delle presenze e personale impiegato

<i>Formato</i>	<i>Prevalenza retribuito</i>	<i>Equilibrio numerico</i>	<i>Prevalenza volontari</i>	<i>Esclusiv. volontari</i>	<i>Totale</i>
Cartaceo	26	5	34	6	71
Entrambi	10	10	17	5	42
Digitale	5	1	8	1	15
<i>Totale</i>	<i>41</i>	<i>16</i>	<i>59</i>	<i>12</i>	<i>128</i>

64. Finalità delle attività di rilevazione delle presenze (possibile più di una risposta)

<i>Finalità</i>	<i>v.a.</i>	<i>% su tot.</i>
Rendicontazione finanziaria/amministrativa	69	56,1%
Analisi qualitativa	61	49,6%
Report periodici	63	51,2%
Altro	23	18,7%
<i>Rispondenti</i>	<i>123</i>	<i>100,0%</i>

65. Finalità delle attività di rilevazione delle presenze e modello di gestione (possibile più di una risposta)

<i>Modello di gestione</i>	<i>Rendic. fin./ammva</i>		<i>Analisi qualitativa</i>		<i>Report periodici</i>		<i>Tot. Risp.</i>
	<i>v.a.</i>	<i>% orizz.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% orizz.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% orizz.</i>	
Privato sociale	26	41,3%	35	55,6%	37	58,7%	63
Privato soc. in conv.	19	61,3%	18	58,1%	14	45,2%	31
Pubblica in app./affid.	8	40,0%	14	70,0%	10	50,0%	20
Pubblica in gest. dir.	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%	1
<i>Totale</i>	<i>53</i>	<i>46,1%</i>	<i>67</i>	<i>58,3%</i>	<i>62</i>	<i>53,9%</i>	<i>115</i>

Box di approfondimento: l'indagine Istat sui servizi alle persone senza dimora

Nel rapporto *Measurement of homelessness at European Union level* (Commissione Europea 2007), la Commissione Europea ha sollecitato l'Ue e gli Stati membri ad affrontare il tema della *homelessness* a partire dalla individuazione di una definizione comune di questa condizione. La definizione è stata trovata nella classificazione Ethos (*European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*) di Feantsa (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless*). Essa si basa sulla distinzione tra le persone che vivono senza alcuna forma di riparo (*roofless*), senza tetto (*houseless*) o che vivono in condizioni abitative insicure e inadeguate (*insecure e inadequate*).

Secondo l'Istat, che ha accolto la classificazione Ethos, un individuo è considerato *senza dimora* “quando versa in uno stato di povertà materiale e immateriale, è portatore di un disagio complesso, dinamico e multiforme”. I quattro elementi che devono ricorrere per individuare tale condizione sono la multifattorialità (la presenza contemporanea di più bisogni e problemi), la progressività del percorso emarginante, l'esclusione dalle prestazioni di *welfare* e le difficoltà della persona nello strutturare e mantenere relazioni significative. All'interno di questa definizione rientrano pertanto tutte le persone che “vivono in spazi pubblici (per strada, baracche, macchine abbandonate, *roulottes*, capannoni); vivono in un dormitorio notturno e/o sono costretti a trascorrere molte ore della giornata in uno spazio pubblico (aperto); vivono in ostelli per persone senza casa/sistemazioni alloggiative temporanee; vivono in alloggi per interventi di supporto sociale specifici (per persone senza dimora singole, coppie e gruppi). Sono escluse tutte le persone che vivono in condizione di sovraffollamento; ricevono ospitalità garantita da parenti o amici; vivono in alloggi occupati o in campi strutturati presenti nelle città” (Istat 2010b: 1).

L'Istat ha inoltre avviato, in collaborazione con Il Ministero del Lavoro, la Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD) e la Caritas Italiana, una rilevazione finalizzata a “definire un quadro approfondito sul fenomeno delle persone senza dimora e sul sistema di servizi formali e informali ad esse destinati sul territorio italiano” (Istat 2010b).

L'indagine coinvolge 158 comuni italiani. In questa scheda si presenta una breve sintesi dei risultati provvisori riguardanti gli enti e le organizzazioni che forniscono servizi alle persone senza dimora nei 31 comuni nei quali la rilevazione si è già conclusa. I servizi considerati nell'indagine sono quelli destinati al soddisfacimento immediato dei bisogni primari (distribuzione cibo, vestiti, medicinali), le accoglienze notturne e diurne, i servizi di segretariato sociale ed i servizi di presa in carico e accompagnamento.

Nei 31 comuni presi in esame sono 115 le organizzazioni che erogano almeno uno dei servizi sopra indicati: poco meno dell'80% sono organizzazioni private, la parte restante è composta da istituzioni o enti pubblici. In due comuni su tre sono presenti entrambi i soggetti; laddove l'ente pubblico non c'è, esiste sempre almeno una organizzazione privata coperta dal finanziamento pubblico (a Firenze, per esempio, tra le organizzazioni operanti nei servizi per i senza dimora gli enti pubblici sono il 14% ma il 72% delle organizzazioni private è finanziata dal sistema pubblico).

Nel 50% dei casi sono erogati servizi di supporto ai bisogni primari, mentre circa il 41% delle organizzazioni censite offre anche un servizio di accoglienza notturna e di segretariato sociale. Meno diffusi sono invece i servizi di presa in carico e accom-

pagnamento (33%) e di accoglienza diurna (11%). Poco meno della metà dei servizi esaminati (il 48%) sono erogati da organizzazioni private che godono del finanziamento pubblico, il 15% da enti pubblici ed il 37% circa da organizzazioni private non finanziate dal sistema pubblico.

L'85% dei servizi di accoglienza notturna, di segretariato sociale e di presa in carico e accompagnamento è aperto tutto l'anno, percentuale che scende al 77% per i servizi di supporto ai bisogni primari ed al 63% per i servizi di accoglienza diurna. L'accesso è più frequentemente libero per i servizi di supporto ai bisogni primari (nell'85% dei casi, il 78% per quanto riguarda le mense) e per i servizi di segretariato sociale (87%), mentre si riduce al 25% per le accoglienze notturne (in poco meno della metà dei casi è necessaria la presentazione da parte di un operatore del settore).

La maggioranza delle organizzazioni esaminate contempla una qualche forma di registrazione delle informazioni sull'utenza. Quasi sempre si tratta di informazioni che riguardano i dati identificativi, le caratteristiche socio-anagrafiche e - soprattutto per i servizi di segretariato sociale, di presa in carico e accompagnamento e di accoglienza notturna - le problematiche che hanno originato la domanda di supporto. Le informazioni sono raccolte in gran parte (nel 92% dei casi) al momento dell'accesso e solo raramente su supporto informatico.

Non sorprende infine che i servizi di supporto ai bisogni primari si caratterizzino per la nettissima prevalenza di operatori volontari (83% del totale, 93% nel caso delle mense). L'incidenza di volontari sul totale delle persone impiegate si riduce invece nei servizi di segretariato sociale e in quelli di accoglienza notturna.

4. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

4.1 La sintesi dei risultati ed alcune ipotesi di approfondimento

Prima di presentare alcune considerazioni conclusive, necessariamente provvisorie, sui dati raccolti, si ritiene utile riepilogarne le indicazioni più rilevanti. Di seguito se ne propone un'elencazione in forma puntuale:

- Si delinea una peculiare tipizzazione territoriale degli interventi di contrasto alla povertà, con una maggiore incidenza di servizi, di cui sono titolari gli enti religiosi, nell'area centrale, e di strutture – a titolarità prevalentemente pubblica - nelle altre due aree vaste (prevalentemente comunità di tipo familiare nell'a.v. Nord-Ovest e strutture di accoglienza nell'a.v. Sud-Est). Risulta difficile, sulla base dei dati raccolti, risalire alle ragioni di quella che appare come una sorta di 'specializzazione territoriale'. Si può ipotizzare che le aree pratese e pistoiese presentino caratteristiche riconducibili ad una supposta peculiarità dell'area metropolitana e quindi fiorentina. Tuttavia non avendo ulteriori elementi a disposizione per sostenere questa ipotesi, per il momento ci limitiamo a segnalare il dato rinviando ad eventuali, ulteriori approfondimenti per comprenderne i fattori causali.
- Gli enti pubblici sono titolari in assoluta prevalenza di strutture, ed in particolare delle strutture più complesse (18 comunità, 13 strutture di accoglienza); gli enti religiosi sono invece titolari in tre quarti dei casi di servizi, ed in particolare di mense, ma la loro presenza non è irrilevante quanto a titolarità di comunità (9) e strutture di accoglienza (9). Si nota in proposito una certa asimmetria, peraltro confermata dai primi dati provvisori dell'indagine Istat sugli interventi dei comuni per i senza dimora: le istituzioni sono in gran parte titolari di strutture, mentre le organizzazioni del terzo settore - che pure non sono assenti nel settore dell'accoglienza abitativa - coprono il versante lasciato 'sguarnito' dal sistema pubblico, quello dei servizi, ed in particolare dei servizi concernenti i bisogni primari (mense, distribuzione vestiario ecc.)
- L'associazionismo ed il volontariato svolgono un ruolo fondamentale, deducibile da una serie di dati che qui si riepilogano rapidamente:
 - a) la gestione delle strutture a titolarità pubblica è diretta soltanto in 2 dei 35 casi rilevati: nella stragrande maggioranza dei casi restanti la gestione è affidata a cooperative sociali o associazioni di promozione sociale (tra le quali l'Arci riveste un ruolo di primo piano);
 - b) oltre la metà delle organizzazioni rispondenti si avvalgono in prevalenza o esclusivamente di volontari; fanno eccezione - dovendo contare su personale prevalentemente retribuito - le organizzazioni che gestiscono servizi più complessi, come le agenzie sociali per l'alloggio e le comunità di tipo familiare (rispetto alle quali sono le cooperative sociali a svolgere un ruolo gestionale rilevante);
 - c) tra gli enti religiosi, anche quelli che gestiscono comunità o strutture di accoglienza si avvalgono nella maggioranza dei casi di personale volontario;
 - d) le mense ed i servizi di distribuzione del vestiario sono seguiti da personale

esclusivamente o prevalentemente volontario; le strutture, ed in particolare le comunità di tipo familiare, sono gestite da organizzazioni che hanno una prevalenza di personale retribuito, ma in nessun caso è totalmente assente il personale volontario.

- Per quanto riguarda i percorsi di accesso, sono molto rari i servizi e le strutture a bassissima soglia: per accedere è quasi sempre previsto un qualche tipo di filtro/ mediazione (prevale quello del servizio sociale), ed in taluni casi anche i servizi che erogano prestazioni rivolte ai bisogni primari (mense, distribuzione vestiario) richiedono requisiti ulteriori rispetto al documento di riconoscimento.
- L'analisi dei dati sulle fonti dell'invio conferma il ruolo crescente svolto dal terzo settore: la valutazione del bisogno è di gran lunga il requisito richiesto più frequente anche quando a mediare è il privato sociale.
- A riprova della *normalizzazione* dei percorsi di impoverimento caratteristici degli ultimi anni, tra le categorie di utenza rilevate troviamo - oltre agli immigrati (sono pochissime le attività rilevate che non ne incontrano) ed agli *homeless* - anche le famiglie numerose monoreddito e i *'working poors'*.
- I dati sul monitoraggio delle presenze mostrano che esiste un notevole patrimonio di conoscenze sugli utenti, sui percorsi di accesso, sulle ragioni che determinano la formulazione delle richieste di aiuto.

Riepilogati i risultati salienti dell'indagine, si presentano di seguito tre possibili approfondimenti rispetto al lavoro compiuto in questa prima fase di 'mappatura'.

1) I modelli organizzativi e gestionali e la progettualità

L'indagine conferma che il sistema pubblico è in genere presente quando si tratta - è il caso delle strutture - di assumere l'onere degli interventi più gravosi sotto il profilo del finanziamento; questo stesso sistema però affida, delega o appalta queste attività al privato sociale. La prefigurata 'specializzazione territoriale' cui si è accennato poc'anzi meriterebbe di essere meglio indagata non solo per capire se la storia dei territori locali riesce a dare conto delle peculiarità che in questa indagine si sono semplicemente intraviste, ma anche per capire come si vadano strutturando i diversi modelli di interazione tra sistema pubblico e privato sociale.

Le politiche di contrasto alla povertà possono assumere connotazioni diverse in relazione al modo nel quale si combinano le variabili che più ne condizionano la realizzazione: l'esercizio o meno di un effettivo ruolo di *governance* da parte del sistema pubblico; le caratteristiche dell'associazionismo (orientamenti assiologici, la maggiore o minore propensione ad entrare in rete con il sistema pubblico); le modalità di partecipazione degli attori locali - pubblici e privati - ai percorsi di programmazione delle attività (si pensi ai piani sociali di zona).

Come ricordava qualche anno fa Saruis in un saggio finalizzato a fornire un quadro valutativo complessivo dei programmi e dei piani sociali di zona della Regione Emilia Romagna, per quanto gli interventi possano apparire simili, essi "prendono forma e si connotano in maniera molto diversa in relazione ai soggetti che di volta in volta vi partecipano, pubblici ma, soprattutto, di terzo settore. Filosofie di intervento che si distinguono a seconda, ad esempio, del tipo di approccio al problema del disagio adulto (ad esempio, matrice laica/religiosa, volontaristica/professionale, ecc.), del modo di interpretare il concetto di «soglia di accesso», di «integrazione socio-lavorativa»,

producono interventi che appaiono diversi. Le organizzazioni e gli operatori portatori dell'una o dell'altra cultura, infatti, danno vita a servizi differenti per «clima organizzativo», «modalità di relazione», requisiti richiesti per l'accesso, «mission», percezione del proprio ruolo all'interno della rete locale" (Saruis 2005: 516) .

Si tratta di capire quale sia il modo migliore, ai fini della definizione delle linee di programmazione, per riuscire a tenere conto dell'intera gamma di esperienze, competenze e saper-fare presenti nei territori. In un quadro di risorse calanti e di desolante delegittimazione del *welfare* pubblico, difficilmente si può pensare di adottare modelli gestionali – peraltro già rifiutati dai modelli in essere - basati sulla ri-centralizzazione e sulla ri-verticalizzazione delle relazioni tra pubblico e privato. E però questa constatazione non deve far dimenticare che una parte significativa dello stesso terzo settore è oggi scarsamente rappresentata nei processi decisionali. Come ha ricordato Kazepov, "in Italia, le relazioni tra enti pubblici e attori del terzo settore vedono di frequente una sovra-rappresentazione nel processo decisionale delle organizzazioni professionalizzate e ben organizzate (...). Associazioni di volontariato minori per dimensione e con una capacità organizzativa più limitata sono spesso marginalizzate e c'è il rischio concreto di una polarizzazione all'interno del terzo settore, anche in termini di rappresentanza delle varie istanze nel processo decisionale pubblico" (Kazepov 2009a: 34).

Un aspetto strettamente collegato al tema dei modelli gestionali è quello della progettualità degli interventi e della loro appropriatezza e continuità. Sotto questo profilo è evidente che la complessità crescente dei fenomeni di povertà pone il sistema dei servizi di fronte alla necessità di rafforzare gli strumenti di lettura e di interpretazione delle dinamiche in corso. E' ormai diffusa la consapevolezza del fatto che interventi caratterizzati da approcci statici nei confronti dei fenomeni di povertà, che non tengano conto delle trasformazioni demografiche, sociali ed economiche in corso, debbano essere rigettati. Come ha osservato Siza, "un servizio o un piano di contrasto della povertà è generalmente focalizzato sulla povertà persistente e di questa area sociale ne rappresenta le caratteristiche sociali, i riferimenti valoriali. Le altre forme di povertà, strutturalmente differenti, sono rappresentate negli stessi termini, sono accomunate in base al disagio economico che esprimono, rientrano nella stessa categoria d'intervento" (Siza 2009: 202).

La differenziazione delle politiche di contrasto deve spingere a rafforzare i percorsi di professionalizzazione degli operatori, in particolare di quelli del terzo settore, considerato che – come si è più volte ripetuto – essi assumono una rilevanza notevole nel mediare/inviare/indirizzare la domanda di aiuto dell'utenza verso il sistema dei servizi nei casi nei quali questa stessa domanda è rivolta in prima istanza al mondo delle associazioni e del volontariato. Sono questi operatori a fungere da 'cerniera' con il sistema pubblico, ed è a queste figure che andrebbe riservata un'attenzione particolare, sotto il profilo formativo, ma anche psicologico e di 'tenuta'. Tanto più che – come ben sanno gli operatori dei servizi sociali – "occuparsi di persone in grave stato di disagio psicologico, spaesate, dipendenti – gli «ultimi degli ultimi» – richiede una indispensabile capacità di «accoglimento» della persona che ha tempi spesso dilatati ed incalcolabili" (Saruis 2005: 515).

2) Le dinamiche dell'accesso

Le norme ed i documenti di programmazione regionali contengono un'impegnativa affermazione di principio: il criterio primario di accesso al sistema integrato di interven-

ti e servizi sociali è il *bisogno* della persona, “riconosciuto in termini di appropriatezza nell’accesso alle prestazioni” (Regione Toscana 2007: 90) .

Considerato che soltanto l’effettiva capacità di rispondere a questo bisogno può concretamente permettere di riaffermare il principio universalistico tipico del modello socio-sanitario toscano, principio ribadito anche dalle leggi regionali 40 e 41/2005 (quelle che hanno istituito le Società della Salute e ridefinito il sistema integrato dei servizi sociali), occorre concentrare l’attenzione sulle fasi che precedono l’interazione tra utente e sistema, ovvero su come prende forma ed eventualmente si realizza il contatto tra la persona o la famiglia portatrice del bisogno da un lato e l’organizzazione, ente o associazione che lo dovrebbe soddisfare dall’altro.

Se la marginalità è anche un processo di occultamento (Tomei 2011: 103-106), il primo problema è arrivare alle persone che si trovano in quelle condizioni di povertà estrema che non sono raggiunte dal sistema dei servizi, e che – sospettiamo – sono forse solo saltuariamente in contatto con le attività rilevate nella nostra indagine: i “fuori luogo” di cui parla la Fondazione Michelucci, citando Sayad e Revelli (Fondazione Michelucci 2010b: 8). La domanda da porre a base di questo eventuale approfondimento potrebbe essere così formulata: quanto sono capaci attualmente i servizi di disfarsi di modelli operativi eccessivamente proceduralizzati, che richiedono esplicitamente o implicitamente all’utente di comprenderne il linguaggio e le modalità per richiedere aiuto? Quanto sono capaci di farsi carico del disorientamento, oltre che della condizione materiale, del richiedente aiuto (Cordaz 2007: 88-89)?

Il tema delle ‘scoperture’ del *welfare* è essenziale, seppure non nuovo, e va declinato primariamente sotto il profilo della verifica delle effettive possibilità di accesso alle prestazioni. “I livelli quantitativi e qualitativi raggiunti dal sistema toscano – si leggeva nel *Piano Integrato Sociale Regionale 2007-2010* - non possono nascondere il dato che una parte rilevante dei bisogni di interventi di assistenza e cura espressi da individui e famiglie non viene adeguatamente coperto dal sistema dei servizi” (Regione Toscana 2007: 14). E’ evidente che questi bisogni sono in prima battuta fronteggiati dal mondo del volontariato, ma resta la necessità di comprendere come queste prime risposte si collegano ad un percorso strutturato di accesso al sistema dei servizi. Senza una ricostruzione dettagliata dei reali percorsi di avvicinamento all’insieme dei servizi offerti, la stessa elaborazione che sorregge la legge 41/2005, basata sui percorsi personalizzati (Osservatorio Sociale Regionale 2010: 165), rischia di rimanere astratta e di essere contraddetta nella sostanza dalla logica ‘emergenziale’ che sempre più pervade l’operato dei servizi (anche in ragione dei ‘tagli’ di cui si parlerà tra poco).

3) *Gli strumenti di monitoraggio*

La capacità di monitorare percorsi ed esiti è un aspetto imprescindibile delle politiche sulla povertà (Scardigno 2010: 291). Le informazioni raccolte sull’utenza, che attualmente non sono poche - come si è osservato nell’ultimo paragrafo dell’indagine - potrebbero essere sistematizzate in modo più efficace, anche ai fini della riprogrammazione degli interventi. Non s’intende richiedere uno sforzo di ‘invenzione’ particolare; più semplicemente, si vorrebbe promuovere una interlocuzione tra tutti i soggetti che attualmente stanno già in vario modo raccogliendo informazioni (e quindi ricostruendo percorsi) riguardanti le persone in condizione di disagio.

La sistematizzazione della capacità autoriflessiva degli enti e dei loro operatori potrebbe diventare un obiettivo precipuo della rete degli Osservatori.

Sulla scia di ciò che già sta facendo Caritas con il progetto *Mirod (Messa In Rete Degli Osservatori Diocesani)*, si potrebbe intraprendere un percorso finalizzato alla raccolta di una base minima di dati, eventualmente differenziati per tipologia di attività, riguardanti le attività prese in esame in questa indagine. Questa base dati andrebbe ad integrare il set minimo di indicatori di fonte amministrativa al quale si sta già lavorando. E' chiaro che si tratta di un percorso lungo e complesso, rispetto al quale occorre sin da subito porre l'attenzione su una serie di questioni problematiche: si pensi alla diffidenza che può ingenerare in alcune associazioni l'idea di una base dati regionale, o alle difficoltà di predisposizione di una strumentazione metodologico-concettuale realmente condivisa, non scontata nemmeno nei suoi aspetti definitori. Resta il fatto che vale la pena cominciare a porsi l'obiettivo di un sistema informativo realmente integrato, come stabilisce lo stesso art. 41 della legge regionale 41/2005³³: un sistema capace di tenere insieme le informazioni di fonte pubblica con quelle provenienti dai soggetti gestori di servizi che intrattengono una qualche relazione (non necessariamente di tipo finanziario) con le istituzioni.

4.2 La necessità di una svolta

Finora si è parlato degli aspetti che possono essere approfonditi all'interno del quadro dato. Ma prima di chiudere il lavoro ci pare opportuno allargare la riflessione e presentare alcune considerazioni concernenti il più ampio contesto nel quale si collocano le politiche di contrasto alla povertà.

Per iniziare è utile tornare sul tema dei modelli. I risultati dell'indagine confermano che gli interventi sulla povertà sono realizzati con il concorso spesso decisivo del terzo settore e del privato sociale. Tuttavia su questo punto è bene essere chiari. Vi sono modelli di *policy* che, lungi dal voler semplicemente riconoscere maggiore flessibilità e rapidità di risposta alle organizzazioni di volontariato, compiono una vera e propria scelta ideologica: al pubblico la povertà monetaria, al privato la deprivazione materiale e sociale. Le conclusioni di un rapporto della Fondazione Sussidiarietà chiariscono bene questa linea di pensiero: “mentre è innegabile - si sostiene - che le politiche di contrasto della povertà richiedano, a *livello finanziario*, l'impegno massiccio dei governi e delle amministrazioni pubbliche, a *livello operativo*, le organizzazioni più efficaci sono quelle non burocratiche, sganciate da funzioni di controllo sociale e capaci di gestire, su base universalistica, relazioni personalizzate. (...) E' possibile, in pratica, prefigurare una *divisione di ruoli in funzione degli obiettivi perseguiti e degli strumenti a disposizione*. Il settore pubblico può porsi l'obiettivo di ridurre in modo efficace il rischio di povertà monetaria, focalizzando i trasferimenti monetari su famiglie, bambini e disabili; il settore non-profit e le imprese sociali possono invece porsi l'obiettivo di ridurre la deprivazione materiale e psico-sociale sulla base di un modello organizzativo differente sia rispetto al pubblico che al settore profit” (corsivo nostro, n.d.a.) (Campiglio, Rovati 2009: conclusioni).

33 La Regione, le province ed i comuni contribuiscono, in relazione alle rispettive competenze, alla realizzazione ed alla gestione del sistema informativo sociale regionale per assicurare tempestivamente la conoscenza dei dati e delle informazioni necessarie alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali. I soggetti gestori di strutture e erogatori di servizi sono tenuti a fornire annualmente le informazioni richieste affinché confluiscono e siano organizzate nel sistema informativo sociale regionale.

Questa opzione è in linea con quanto si è verificato negli ultimi decenni in Italia e nei principali paesi europei. Le riforme dei sistemi di *welfare*, a prescindere dai rispettivi modelli di partenza, hanno determinato una tendenziale attenuazione della rilevanza dei processi di regolazione di livello nazionale. Lo spostamento si è verificato sia verso la dimensione sovra-nazionale (per i vincoli imposti dal mercato comune e dall'introduzione dell'euro), sia verso il livello sub-nazionale (con l'attribuzione di maggiori poteri agli enti locali ed agli attori del privato sociale). Questo processo è stato accompagnato da un discorso pubblico contrassegnato da alcune parole d'ordine, tra le quali spiccano *flessibilizzazione* e *sussidiarietà*:

La retorica della globalizzazione e della necessità di flessibilizzare le politiche attraverso riforme orientate al mercato e all'occupabilità hanno influenzato non poco la direzione che le riforme hanno preso nella maggior parte dei paesi europei. (...). Il ricorso al principio di *sussidiarietà* e alla necessità di un crescente coinvolgimento di attori della società civile e del "non-pubblico" - contrapposto a un pubblico inteso come *statale* e *burocratico* - si è diffuso in maniera altrettanto capillare con diverse sfumature, attribuendo ai differenti attori nuovi ruoli. (Kazepov 2009a: 12)

Le conseguenze di questa impostazione sono state fondamentalmente due: la demopolizzazione delle misure di *welfare* e - strettamente connessa alla prima - la moltiplicazione degli attori coinvolti nel processo di costruzione delle *policies* (fenomeno testimoniato in Italia dalla complessa architettura pensata della legge 328/2000, aspetto su cui si tornerà tra breve).

Questi processi si presentano però come intrinsecamente ambigui. A fronte di caratteri assai positivi, come l'ampliamento delle possibilità di sperimentazione e di valorizzazione delle risorse locali, essi hanno determinato effetti 'perversi' come la frammentazione e l'opacità dei processi decisionali, le difficoltà di coordinamento territoriale degli attori coinvolti, il consolidamento delle differenze sub-nazionali (*Ibidem*: 28-29). Tutto questo ha assunto in Italia caratteri peculiari, dato che il *trend* omogeneo della sussidiarizzazione ha impattato sui singoli sistemi nazionali in modo diverso a seconda delle caratteristiche dei contesti. Nel caso dei sistemi del Sud Europa si è parlato di *sussidiarietà passiva*, intendendo con questa espressione quella peculiare declinazione del concetto di sussidiarietà che "sovrastima ideologicamente i potenziali redistributivi della famiglia e/o degli enti territoriali sub-nazionali, senza considerare adeguatamente il complesso equilibrio tra l'attribuzione di responsabilità socialmente rilevanti e i potenziali esiti in termini di giustizia sociale" (Kazepov et al. 2009: 253).

E' noto che il modello di *welfare* italiano presenta - in analogia con i modelli dei paesi del Sud Europa - un impianto sostanzialmente residuale. La residualità deriva da livelli di finanziamento complessivamente ridotti e dalla tendenza ad affidare compiti di surroga alle famiglie, che si trovano così sovraccaricate delle principali responsabilità rispetto alle diverse possibili forme di disagio presenti nella vita dei singoli. In Italia la spesa sociale in rapporto al PIL è inferiore alla media europea (25,7% nel 2006, a fronte del 26,4% della media EU15) e totalmente sbilanciata sul versante delle pensioni (che assorbono oltre la metà di tale spesa, il 51,3%, il valore più alto tra i

paesi EU15). Come ricorda Sabatinelli, “il disegno delle politiche d’assistenza sociale e il loro contenuto le rende inefficaci nel far uscire i beneficiari dalla condizione di bisogno, sia per l’entità insufficiente delle misure passive di sostegno economico, sia per la debolezza delle misure attive che dovrebbero accompagnare gli individui verso l’uscita dallo Stato di bisogno attraverso il recupero o il raggiungimento di una maggiore autonomia, e ciò emerge particolarmente a livello comparativo” (Sabatinelli 2009b: 151).

Questo modello, che sconta il limite strutturale di basarsi su un’idea ormai superata di famiglia nucleare al cui centro si trova il maschio lavoratore (*male breadwinner*), evidenzia inoltre uno sbilanciamento sul versante delle prestazioni monetarie a discapito dei servizi. “In questo senso – sottolinea ancora Sabatinelli – il familismo italiano è stato anche definito *coatto*, in quanto la solidarietà tra i membri è obbligata dalla carenza di misure pubbliche di prevenzione e sostegno” (Sabatinelli 2009b: 154).

La crisi ha di fatto ‘esaltato’ i meccanismi perversi presenti in questo modello. Nonostante i reiterati proclami di ‘tenuta’ del sistema e l’esaltazione degli ammortizzatori sociali formali (la Cig) e informali (la famiglia), essa ha fatto emergere in modo ancora più evidente i lati ‘deboli’ del sistema di protezione sociale italiano. Come ha ricordato la Commissione di indagine sull’esclusione sociale,

questo modello tutto italiano di politica sociale il quale scarica sulla famiglia ‘il consueto ruolo di ammortizzatore sociale’, costringendola a sopportare quasi per intero il peso della perdita di occupazione o del mancato ingresso nel mercato del lavoro dei figli, finisce per lasciare del tutto scoperte quelle fasce – già di per sé maggiormente svantaggiate – le quali non possono giovare, per collocazione territoriale o funzionale (perché in posizioni marginali sul mercato del lavoro, e in condizioni di precarietà o di informalità del rapporto del lavoro), dei tradizionali ammortizzatori sociali cui si è fatto ricorso pressoché esclusivo nella prima fase della recessione (come la Cassa integrazione). (Commissione di indagine sull’esclusione sociale 2010: 15-16)

Si tratta peraltro di una tendenza che non accenna ad attenuarsi, dato che negli ultimi anni la sottolineatura del ruolo della famiglia è stato il *refrain* che ha guidato le linee di politica sociale del Governo nazionale. Basta ricordare i contenuti del *Libro bianco sul futuro del welfare*, il documento programmatico finalizzato alla riforma del sistema di protezione sociale nel quale il ruolo della famiglia è teorizzato come “centro di redistribuzione del reddito e delle rendite” e come “nucleo primario di qualunque *welfare*” (Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali 2009: 24). I dati comparativi sull’efficacia dei diversi sistemi di *welfare* ci mostrano in realtà che le politiche basate sulla *sussidiarietà passiva* producono un’assai minore capacità di protezione dai rischi di povertà e di esclusione. In proposito possiamo citare due chiare indicazioni.

La prima riguarda un tema specifico, quello dei *working poors*, aspetto che riveste una rilevanza significativa anche nei dati della nostra indagine. Uno studio di Crettaz e Bonoli indica che tra gli interventi che mirano a contrastare questo fenomeno, il quale presenta tre principali determinanti (bassi salari, elevato numero di persone che ne dipendono e ridotto collegamento con il mercato del lavoro), le politiche a

favore delle famiglie (sotto forma di assegni familiari, schemi di congedo parentale, servizi di cura) sono quelle che mostrano la maggiore capacità redistributiva e di contenimento dei processi di esclusione. E poiché questo tipo di politiche varia a seconda dei regimi di *welfare*, il fenomeno dei *working poors* appare 'meno serio' in paesi con significativi interventi pro-famiglie (come la Svezia e la Germania) rispetto a quei paesi (Crettaz e Bonoli citano Spagna ed Usa, ma vi si può aggiungere l'Italia) nei quali tali politiche risultano complessivamente carenti (Crettaz, Bonoli 2010: 25-26). La seconda 'prova' ha un carattere più generale ed è rivelata chiaramente dai dati contenuti nella tabella 1. I sistemi del Sud Europa hanno una limitata capacità redistributiva e di conseguenza una ridotta capacità di ridurre le disuguaglianze. I dati tratti dall'indagine EU-Silc relativi all'incidenza percentuale del rischio di povertà *prima* e *dopo* i trasferimenti sociali nei paesi dell'Ue indicano che il differenziale italiano (4,7%) è tra i più bassi, e si colloca (non sorprendentemente) su una linea assai vicina a quella degli altri paesi con modelli 'affini' (Grecia, Spagna e Portogallo). Come si può notare, siamo ben lontani dal 18,5% dell'Irlanda, dal 16% di Svezia e Danimarca, ma anche dal 10% circa di Regno Unito e Francia.

Tab. 1 - Popolazione a rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali e relativo differenziale per i paesi dell'Ue a 15 e sinteticamente Ue25 e Ue27 (*) - Anno 2008

(valori percentuali)

Prima dei trasferim. (a)		Dopo i trasferimenti (b)		Differenziale (a-b)	
PAESI	2008	PAESI	2008	PAESI	2008
Irlanda	34,0	Grecia	20,1	Irlanda	18,5
Regno Unito (#)	29,0	Spagna	19,6	Svezia	16,3
Svezia	28,5	Regno Unito (#)	18,8	Danimarca	16,0
Danimarca	27,8	Italia	18,7	Finlandia	13,6
Finlandia	27,2	Portogallo	18,5	Belgio	12,3
Belgio	27,0	Irlanda	15,5	Austria	12,1
Portogallo	24,9	Germania	15,2	Lussemburgo	10,2
Austria	24,5	Belgio	14,7	Regno Unito (#)	10,2
Germania	24,2	Finlandia	13,6	Francia (#)	9,8
Spagna	24,1	Lussemburgo	13,4	Paesi Bassi	9,4
Lussemburgo	23,6	Francia (#)	13,3	Germania	9,0
Italia	23,4	Austria	12,4	Portogallo	6,4
Grecia	23,3	Svezia	12,2	Italia	4,7
Francia (#)	23,1	Danimarca	11,8	Spagna	4,5
Paesi Bassi	19,9	Paesi Bassi	10,5	Grecia	3,2
Ue15	24,8	Ue15	16,4	Ue15	8,4
Ue25	24,8	Ue25	16,1	Ue25	8,7
Ue27	25,1	Ue27	16,5	Ue27	8,6

* Quota di popolazione con reddito disponibile equivalente al di sotto della soglia di povertà prima dei trasferimenti sociali. La soglia è fissata al 60% del reddito disponibile mediano equivalente. Le pensioni di vecchiaia e dei superstiti non sono qui considerate come trasferimenti sociali.

(#) valori provvisori

Fonte: Eurostat, *Structural indicators - Social cohesion*

E' necessario a questo punto spostare l'attenzione su un elemento ancora più concreto: quello dei tagli al *welfare*. La povertà è da diversi anni al centro dell'attenzione delle più importanti istituzioni internazionali. La dichiarazione del millennio adottata da tutti gli stati membri dell'Onu nel 2000 prevede, tra i *Millennium Development Goals*, il dimezzamento entro il 2015 della povertà estrema (pari al reddito equivalente di 1 dollaro per persona al giorno) e della fame (United Nations 2008). La *Strategia 2020* dell'Unione Europea ha fissato l'obiettivo di ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone 'a rischio povertà'. Secondo un sondaggio realizzato per la Commissione Europea, oltre la metà (il 53% circa) dei cittadini dell'Ue ritiene che i governi nazionali sono i primi responsabili nella lotta contro la povertà, con percentuali di persone che sostengono questa opinione oscillanti tra il 24% della Francia e l'85% della Bulgaria (Commissione Europea 2009: 7).

Nonostante questo le politiche sociali a livello Ue restano insufficienti, ed il motivo di tale carenza risiede nel fatto che la maggioranza degli stati membri sono indisponibili ad adottare politiche redistributive. Come ha notato Kazepov, "la ricerca di consenso e legittimità a livello nazionale impedisce a quasi tutti gli attori politici di promuovere trasferimenti di risorse ad altri paesi più poveri" (Kazepov 2009a: 15). Lo stesso avviene all'interno dei singoli stati: negli ultimi due anni la grande maggioranza dei governi si è resa promotrice di politiche di bilancio totalmente sbilanciate sul versante della riduzione della spesa pubblica (emblematico, su tutti, il caso inglese, si veda Dorling 2011). Queste politiche appaiono paradossalmente le uniche strategie di risposta ad una crisi che - come si è notato all'inizio (§ 1.2) - ha determinanti ben diversi rispetto al presunto 'peso insostenibile' che i sistemi di *welfare* eserciterebbero sulle casse degli stati.

Il caso italiano si distingue per l'ampiezza e la natura generalizzata dei tagli. Un articolo di Misiani ha efficacemente sintetizzato il processo di sostanziale svuotamento dei fondi a carattere sociale (Misiani 2011, si veda la tab. 2). Se i dieci fondi considerati potevano contare nel 2008 su stanziamenti di bilancio complessivamente pari a circa 2,5 miliardi, il calo che si registra a partire dall'anno successivo e che prosegue nelle previsioni fino al 2013 è davvero nettissimo. Il *Fondo nazionale per le politiche sociali* (FNPS), che costituisce la principale fonte di finanziamento statale degli interventi di assistenza ed in particolare della rete dei servizi sociali sarà ridotto nel 2013 ad un decimo della sua consistenza del 2008. Si noti inoltre l'azzeramento nel 2011 del *Fondo per la non autosufficienza*, e la riduzione sostanziale del *Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione*.

Tab. 2 - Fondi statali di carattere sociale – Cfr. 2008-2013*(Bilancio di previsione dello Stato, milioni di euro)*

<i>Fonti di finanziamento</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>
Fondo per le politiche della famiglia	346,5	186,6	185,3	51,5	52,5	31,4
Fondo pari opportunità	64,4	30,0	3,3	17,2	17,2	17,2
Fondo politiche giovanili	137,4	79,8	94,1	12,8	13,4	10,6
Fondo infanzia e adolescenza	43,9	43,9	40,0	39,2	40,0	40,0
Fondo per le politiche sociali *	929,3	583,9	435,3	273,9	70,0	44,6
Fondo non autosufficienza	300,0	400,0	400,0	0,0	0,0	0,0
Fondo affitto	205,6	161,8	143,8	32,9	33,9	14,3
Fondo inclusione immigrati	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizi infanzia	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizio civile	299,6	171,4	170,3	110,9	113,0	113,0
Totale	2.526,7	1.757,3	1.472,0	538,3	340,0	271,1
Variazione % su anno precedente		-30,4	-16,2	-63,4	-36,8	-20,3

* Al netto delle spese obbligatorie per interventi costituenti diritti soggettivi

L'entità delle riduzioni di spesa è ancora più significativa se si considera che mentre da un lato si procedeva a tagli indiscriminati della spesa destinata a finanziare i servizi, dall'altro non si sono toccate le prestazioni monetarie, che come si è detto rappresentano una componente fondamentale del *welfare* italiano e che ancora oggi fanno capo all'amministrazione centrale. Pasquinelli ha osservato in proposito lucidamente che "i tagli colpiscono la rete dei servizi, il livello territoriale. Prestazioni gestite a livello nazionale, preponderanti in termini di spesa, non sono state minimamente sfiorate da alcuna ipotesi di riforma. (...). Il messaggio che il governo manda è esplicito: ci disimpegniamo dal *welfare* dei servizi, mentre manteniamo salda la gestione del *welfare* monetario, quello che riguarda i vari assegni familiari, per l'assistenza e l'invalidità" (Pasquinelli 2011).

Si tratta di una tendenza che finisce per svuotare i tentativi di attuare un decentramento 'organizzato' delle politiche sociali, tentativi esemplificati dalle riforme legislative e costituzionali realizzate all'inizio del decennio appena trascorso. Il disegno tratteggiato dalla legge quadro sul sistema integrato dei servizi socio-assistenziali (legge 328-2000) e dalla riforma del Titolo V (con il trasferimento delle competenze a regioni e comuni) sembra destinato a dissolversi di fronte a processi di de-finanziamento così radicali. Sorvolando sul fatto che i tagli stanno alimentando una conflittualità interistituzionale tra governo centrale e regioni che è divenuta ormai quasi endemica, giacché si finisce per contendere sull'attribuzione di risorse sempre più scarse (Righettini, Arlotti 2009: 109), la mancata allocazione delle risorse connesse con le competenze assegnate determina una condizione paradossale, rispetto alla quale si può concludere che nonostante le previsioni normative, "regioni ed enti locali hanno subito una forte limitazione all'esercizio effettivo delle competenze attribuite (Arlotti 2009a: 145).

C'è da attendersi che, *rebus sic stantibus*, nei prossimi anni le disuguaglianze sociali e le disparità territoriali andranno crescendo e probabilmente radicalizzandosi. Il

contrassegno più palese delle dinamiche in atto è del resto la giustapposizione di due scelte di politica sociale: il rinvio *sine die* e quindi la sostanziale inattuazione dei *Liveas* (Livelli essenziali di assistenza, si veda Sabatinelli 2009b: 167), da un lato, e la criminalizzazione dei poveri, evidenziata dalle norme sull'immigrazione irregolare e sull'iscrizione anagrafica dei senza dimora, dall'altro³⁴.

Queste scelte devono essere contrastate. Una risposta importante - anche sul piano simbolico, per mostrare che la via attualmente perseguita non è priva di alternative - potrebbe essere quella di fronteggiare la crisi attraverso l'istituzione di una misura come il reddito minimo. Questo strumento universalistico di lotta alla povertà esiste in gran parte dei paesi europei, con l'eccezione della Grecia, dell'Ungheria e dell'Italia. Su questo tema si sono avute recentemente innovazioni significative sia in Francia, con l'introduzione del *Revenue de Solidarité Active*, sia nel Regno Unito, con l'introduzione dell'*Employment and Support Allowance* e la revisione dei programmi di *Jobseekers Allowance* (Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2010: 171-173). In Italia la sperimentazione del Reddito minimo d'inserimento (Rmi), timidamente avviata tra il 1998 ed il 2000 in 39 comuni e proseguita in altri 306 con l'esperienza dei patti territoriali, sembra avere precluso, con il suo esito deludente, ogni possibilità di ulteriore di discussione su questo tema.

La Commissione d'indagine sull'esclusione sociale ha in effetti evidenziato le criticità che hanno condizionato lo svolgimento della sperimentazione: la mancata considerazione delle differenze territoriali nel costo della vita, i problemi amministrativi e gestionali di molti comuni, il mancato coinvolgimento dei centri per l'impiego provinciali nella definizione degli interventi di inserimento lavorativo (*Ibidem*: 180-181). Tuttavia l'obiettivo della Commissione è quello di riprendere il discorso interrotto. Attualizzare il dibattito sul reddito minimo significa irrobustire lo strumento sul versante amministrativo e prevedere misure di condizionalità che colleghino più efficacemente l'azione degli enti locali, dei servizi sociali e dei Centri per l'impiego; significa anche ipotizzare i primi due possibili schemi di attuazione: uno rivolto alle famiglie con figli minori, per "interrompere la spirale intergenerazionale di deprivazione e povertà" e l'altro destinato ad affrontare il problema della povertà assoluta (*Ibidem*: 191). Una battaglia per il reddito minimo avrebbe infine un significato culturale fondamentale. Se è vero che "resistere [all'impoverimento] è sempre più un'attività individualizzata, è cioè sempre meno sostenuta dal funzionamento di meccanismi collettivi di tipo solidaristico" (Ranci 2002: 539), promuovere l'attuazione di una misura realmente universalistica significherebbe provare a sottrarre la povertà e la vulnerabilità dall'ipoteca delle retoriche individualistiche che hanno egemonizzato il dibattito sulla riforma dei sistemi di *welfare* negli ultimi decenni.

34 Sulla questione dell'irregolarità sia consentito rinviare a Bracci et al., in corso di pubblicazione. Sull'iscrizione anagrafica dei senza dimora, per la quale la legge 94/2009 ha istituito un 'registro nazionale', è sufficiente ricordare che secondo autorevoli commentatori si tratta di una "misura di polizia" che si connota chiaramente come una "schedatura" (Minardi 2009).

Bibliografia

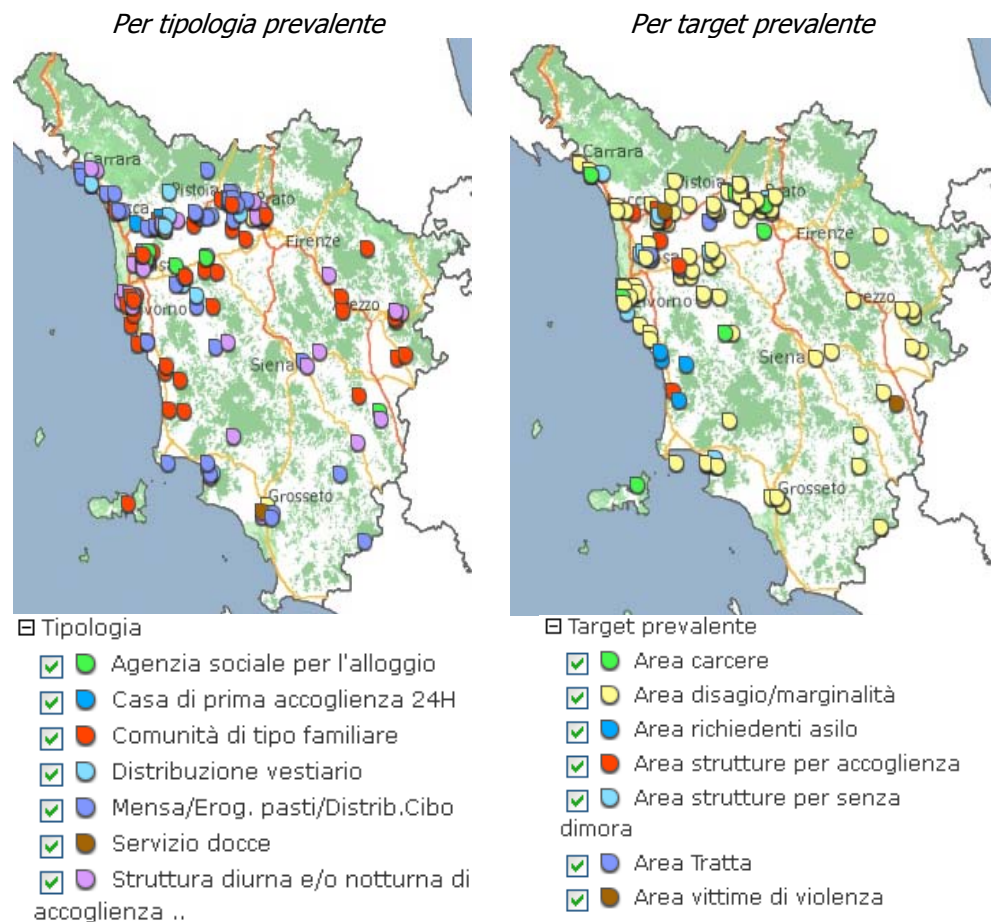
- Arlotti M. (2009a), *Il sistema di spesa e finanziamento delle politiche sociali: assetti territoriali e mutamento*, in Kazepov Y., a cura di (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, pp. 129-147
- Arlotti M. (2009b), *La ricostruzione del dato di spesa nelle politiche sociali*, in Kazepov Y., a cura di (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, pp. 255-259
- Arlotti M., Barberis E. (2009), *Le dinamiche del mercato del lavoro italiano. Occupazione, disoccupazione e differenziali territoriali*, in Kazepov Y., a cura di (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, pp. 61-76
- Banca d'Italia (2009), *Rapporto sulle tendenze del capitalismo italiano*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers
- Barberis E. (2009), *La dimensione territoriale delle politiche per gli immigrati*, in Kazepov Y., a cura di (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, pp. 223-245
- Bauman Z. (1999), *La società dell'incertezza*, Laterza
- Beck U. (2000), *La società del rischio*, trad. it. Roma, Carocci
- Bracci F., Paoli L. Trentanove F., Valzania A., *Migranti irregolari e servizi socio-sanitari: percorsi di accesso, interazioni, criticità*, Ce.R.I.S.C., in corso di pubblicazione
- Campiglio L., Rovati G., a cura di (2009), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Fondazione per la sussidiarietà
- Caritas Italiana, Fondazione Zancan (2010), *In caduta libera - X Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia*
- Caritas Toscana (2010), *Dossier 2010 sulle povertà in Toscana. Rilevazione dati Centri d'Ascolto Caritas della Toscana anno 2009*, Caritas-Regione Toscana
- Castel R. (1995), *Le insidie dell'esclusione*, in «Assistenza sociale», 2, aprile-giugno, pp. 37-51
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2010), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2010*, http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/3123E8F9-D842-4E57-AD54-98F88DE33BEA/0/RapportoCIES_2010_def.pdf
- Commissione Europea (2007), *Measurement of homelessness at European Union level*, Direzione Generale Lavoro, Affari Sociali e Pari Opportunità, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf
- Commissione Europea (2009), *Eurobarometer Survey on poverty and social exclusion. 2009*, http://www.enothe.eu/cop/docs/eurobarometer_poverty.pdf
- Cordaz D. (2007), a cura di, *Carriere di povertà a Livorno. Rapporto 2007*, Provincia di Livorno, Caritas di Livorno, Università di Pisa
- Crettaz E., Bonoli G. (2010), *Why Are Some Workers Poor? The Mechanisms that Produce Working Poverty in a Comparative Perspective*, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECOWE Publication

- Devillanova (2011), *Immigrazione e finanza pubblica*, in Ismu, *Sedicesimo Rapporto sulle migrazioni 2010*, Franco Angeli, pp. 195-209
- Dorling D. (2011), *Clearing the poor away*, in "In defence of welfare: the impacts of the spending review", Social Policy Association, pp. 15-17
- Edward K. A., Hertel-Fernandez A. (2010), *The kids aren't alright: a labor Market analysis of Young Workers*, EPI Briefing Paper, 258
- Fondazione Giovanni Michelucci (2010a), *Le strutture di accoglienza in Toscana. Rapporto di ricerca 2009*
- Fondazione Michelucci (2010b), *Abitare precario in Toscana. Rapporto 2009/2010*
- Fumagalli A., Lucarelli S. (2007), *La finestra di fronte: la théorie de la régulation vista dall'Italia*, Quaderni di Dipartimento, # 201, vol. 9, n. 07, Università di Pavia
- ILO (2010), *Global Employment Trends*, Ginevra
- Irpet (2010), *Rapporto sul mercato del lavoro in Toscana. Anno 2010*
http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/2010/12/17/cca7943a851f489bb6c7c9ecb2134162_rapportomercatolavorointoscana2010.pdf
- Istat (2010a), *La povertà in Italia nel 2009*, 15 luglio 2010,
http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/povita/20100715_00/testointegrale20100715.pdf
- Istat (2010b), *I servizi alle persone senza dimora: primi risultati. Anno 2010*
- Istat (2010c), *La distribuzione del reddito in Italia. Indagine europea sui redditi e sulle condizioni di vita delle famiglie (Eu-Silc). Anno 2006*
- Istat (2010d), *Rapporto sulla coesione sociale*
- Istat (2011a), *Le famiglie con stranieri: indicatori di disagio economico. Anno 2009*, Statistiche in breve, 28 febbraio 2011
- Istat (2011b), *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati. Anno 2008*, Statistiche in breve, 19 aprile 2011, http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20110419_00/testointegrale20110419.pdf
- Istat (2011c), *Rilevazione sulle forze di lavoro*, 22 aprile 2011, http://www.istat.it/dati/dataset/20110422_00/
- Jenkins, S., Rigg. J.A. (2001), *The Dynamics of Poverty in Britain*, Department for Work and Pensions, Research Report n. 157
- Kazepov Y., a cura di (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci.
- Kazepov Y. (2009a), *La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia*, in Kazepov Y., a cura di (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, pp. 11-38
- Kazepov Y, Arlotti M., Barberis E. (2009), *La de-sincronizzazione, il disallineamento e la frammentazione territoriale delle politiche sociali. Alcune considerazioni preliminari*, in Kazepov Y., a cura di (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, pp. 247-254
- Lelkes O., Gasior K. (2011), *Income Poverty in the EU. Situation in 2007 and Trends (based on EU-SILC 2005-2008)*, European Centre, Policy Brief
- Lelkes O., Zólyomi E. (2011), *Poverty and Social Exclusion of Migrants in the European Union*, European Centre, Policy Brief
- Lindert, P.H. (2007), *Spesa Sociale e Crescita*, Milano, Università Bocconi

- Minardi R. (2009), *Le modifiche alla normativa anagrafica introdotte dal “decreto sicurezza”. l'iscrizione delle persone senza fissa dimora*, I Servizi Demografici, n. 10
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali (2009), *Libro bianco sul futuro del welfare. La vita buona nella società attiva*, <http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/376B2AF8-45BF-40C7-BBF0-F9032F1459D0/0/librobianco.pdf>
- Misiani A. (2011), *Finanziaria 2011: fine delle politiche sociali?*, Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 1, pp.19-20
- Naletto G. (2010), *Immigrati, i diritti in recessione*, in Watt A., Botsch A., Carlini R., a cura di (2010), *Dopo la crisi. Proposte per un'economia sostenibile*, Edizioni dell'Asino, pp. 180-186
- OECD (2010), *Employment Outlook 2010, Summary*, OECD
- Osservatorio Sociale Regionale (2010), *Relazione sociale 2007-2009*, Regione Toscana
- Pasquinelli S. (2011), *I tagli che non fanno rumore*, in Neodemos, 10 febbraio 2011
- Peralta N. A., García B. M. (2007), *Financial globalization and labor: Employee shareholding or labor regression?*, PERI Working Paper Series, n. 172
- Ranci C. (2002), *Fenomenologia della vulnerabilità sociale*, in Rassegna Italiana di Sociologia, n. 4, ottobre-dicembre, pp. 521-551
- Ranci Ortigosa E. (2010), *La riforma incompiuta*, Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 22, pp. 1-2
- Regione Toscana (2007), *Piano Integrato Sociale Regionale 2007-2010*, http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/1199699857935_piano_integrato_sociale.pdf
- Righettini M.S., Arlotti M (2009), *Dal regionalismo al federalismo*, in Kazepov Y., a cura di (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, in Kazepov Y., a cura di (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, pp. 89-110
- Sabatinelli S. (2009a), *Trasformazioni socio-demografiche ed evoluzione dei bisogni sociali*, in Kazepov Y., a cura di (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, pp. 41-59
- Sabatinelli S. (2009b), *I processi di riorganizzazione territoriale di specifici ambiti di policy. Assistenza sociale e politiche locali di contrasto alla povertà*, in Kazepov Y., a cura di (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, pp. 151-174
- Saruis T. (2005), *Lotta alla povertà in Emilia-Romagna: sintesi di alcuni recenti studi sugli interventi nella programmazione regionale e locale*, Autonomie locali e servizi sociali, pp. 487-516
- Scardigno F. (2010), *L'altra faccia della metropoli: le persone senza dimora a Bari*, Autonomie locali e servizi sociali, n. 2, pp. 275-292
- Sen A. (1992), *Inequality Re-examined*; trad. it., *La disuguaglianza. Un riesame critico*, il Mulino, 1994
- Siza R. (2009), *Il diffondersi di povertà provvisorie*, Autonomie locali e servizi sociali, n. 2, pp. 191-203
- Tomei G. (2011), *Guardare per pensare, agire per vedere. La valutazione delle reti di intervento sociale come strategia di disoccultamento dell'emarginazione grave*, in Pellegrino M., Ciucci F., Tomei G. (2011), *Valutare l'invisibile. Interventi di contrasto alle povertà estreme a dieci anni dalla legge 328/2000*, Franco Angeli, pp. 103-124.

- Tomei G., Natilli M., a cura di (2011), *Dinamiche di impoverimento. Meccanismi, traiettorie ed effetti in un contesto locale*, Carocci.
- United Nations (2008), *The Millennium Development Goals Report*, <http://www.un.org/millenniumgoals/>
- Villa M. (2009), *La divisione territoriale delle politiche del lavoro: tra mutamenti e persistenze*, in Kazepov Y., a cura di (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, pp. 175-199
- World Bank (2007), *Global Economic Prospects. Managing the Next Wave of Globalization*, World Bank

Allegato 1 – Georeferenziazione delle strutture e dei servizi censiti



La georeferenziazione è consultabile alla pagina:
<http://mappe.rete.toscana.it/webstat/index.html?area=poveria>

Allegato 2 - Scheda di rilevazione dei servizi e delle strutture rivolti alla povertà ed al disagio grave

SEZIONE 1. Informazioni anagrafiche

Denominazione _____
Provincia _____ Comune _____
Indirizzo _____
Telefono _____ E-mail _____
Sito Web http:// _____

Funzionamento

Diurno ☐
Notturmo ☐
Continuativo ☐

Soltanto per le strutture:

- Sono presenti orari di accesso (uscita/rientro) alla struttura per le persone ospitate?

☐ sì ☐ no

Se sì:

☐ Le persone ospiti della struttura devono rientrare la sera entro le ore _____

☐ Le persone ospiti della struttura devono uscire la mattina entro le ore _____

In funzione

Sì ☐
Momentaneamente non in funzione ☐
No ☐
In costruzione ☐

Soggetto Titolare

Denominazione _____
Indirizzo _____
Telefono _____ E-mail _____
Sito Web http:// _____
Forma Giuridica _____

Soggetto Gestore

Denominazione _____

Indirizzo _____

Telefono _____ E-mail _____

Sito Web http:// _____

Forma Giuridica _____

*Modello di gestione*Pubblica in gestione diretta ☐Pubblica in appalto/affidamento ☐Privato sociale con posti letto in convenzione ☐Privato sociale ☐

Altro (specificare) _____

SEZIONE 2. Informazioni generali sul servizio/struttura**Tipologia della struttura/servizio**

- Comunità di tipo familiare, compresi i gruppi appartamento e le aggregazioni di comunità (fino a 8 persone accolte compresi figli minori; art. 22, comma 1, lettera a, legge regionale 41/2005) ☐
- Struttura diurna di accoglienza per oltre 8 persone (art. 22, c. 1, lettera c, legge regionale 41/2005) ☐
- Struttura notturna di accoglienza per oltre 8 persone (art. 22, c. 1, lettera c, legge regionale 41/2005) ☐
- Agenzia sociale per l'alloggio ☐
- Mensa/erogazione pasti/distribuzione cibo (es. banco alimentare) ☐
- Distribuzione vestiario ☐
- Servizio Docce ☐

Anno inizio attività _____

Soltanto per le strutture:

Totale posti previsti _____

Percentuale media di posti effettivamente occupati _____

Le persone possono cucinare autonomamente? ☐ sì ☐ no

Le persone possono ricevere ospiti? ☐ sì ☐ no

Se sì:

in giorni e orari stabiliti dalla struttura ☐

liberamente ☐

in spazi comuni ☐

nelle proprie stanze ☐

Soltanto per i servizi:

Totale prestazioni erogabili _____

Percentuale media di prestazioni effettivamente erogate _____

Tipologia utenza

Adulti soli ☐

Se adulti soli, specificare:

Solo uomini ☐

Solo donne ☐

Uomini e donne ☐

Nuclei familiari ☐

Se nuclei familiari, specificare:

Monogenitoriali: uomini con minori ☐

Monogenitoriali: donne con minori ☐

Parentali ☐

Multiutenza ☐

Target

Area Carcere

Area disagio/marginalità

Area Tratta

Area vittime di violenza/maltrattamento

Area richiedenti asilo, rifugiati e stranieri con permesso umanitario

Area Strutture per l'accoglienza di soli immigrati

Area Strutture per senza dimora/homeless

Prevalente* Presente**

☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

*una sola
risposta ** possibili
più risposte

Tipologia di utenza rilevata nell'ultimo anno

Homeless/disagio estremo

Adulti fuoriusciti dal mondo del lavoro autonomo o dipendente

Lavoratori precari, *working poors*

Membri di famiglie numerose monoreddito

Famiglie monoparentali

Anziani con basse entrate pensionistiche

Immigrati/rifugiati

Ex detenuti

Vittime di violenza/maltrattamenti

Altre persone in difficoltà per motivi particolari (fine matrimonio, malattia, morte del coniuge, assenza di rete familiare, amicale).

Prevalente* Presente**

☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐*una sola
risposta** possibili
più risposte**SEZIONE 3. Modalità e criteri di accesso alla struttura/servizio****Modalità di accesso** (possibile più di una risposta)

Diretto

☐

Mediato dal servizio sociale

☐

Mediato da operatori del terzo settore/volontariato

☐

Altro (specificare) _____

Requisiti di accesso (possibile più di una risposta)

Economici (ISEE)

☐

Valutazione professionale del bisogno (servizio sociale)

☐

Documento d'identità

☐

Residenza anagrafica

☐

Altro (specificare) _____

E' prevista la compartecipazione ai costi da parte dell'utente?No ☐Sì ☐

Se sì, specificare i criteri di partecipazione alla spesa _____

SEZIONE 4. Informazioni sul funzionamento del servizio/struttura

Personale impiegato

- Prevalenza personale retribuito ☐
- Prevalenza volontari ☐
- Equilibrio numerico tra personale retribuito e volontari ☐

Nazionalità dell'utenza

- Presenza esclusiva di utenti italiani ☐
- Prevalenza di utenti italiani ☐
- Equilibrio numerico tra utenti italiani ed utenti stranieri ☐
- Prevalenza di utenti non italiani ☐
- Presenza esclusiva di utenti non italiani ☐

Nel caso siano presenti utenti non italiani, segnalare di seguito le prime tre nazionalità per numerosità delle presenze (indicare in ordine di numerosità):

- 1) _____
- 2) _____
- 3) _____

Servizi erogati

Sì/no

- Accompagnamento abitativo ☐
- Assistenza sanitaria ☐
- Consulenza legale ☐
- Corsi di italiano ☐
- Formazione professionale ☐
- Formazione scolastica ☐
- Mediazione linguistica ☐
- Orientamento ☐
- Servizio interpretariato ☐
- Sostegno psicologico ☐
- Accompagnamento lavorativo ☐
- Trasporto scolastico ☐
- Trasporto sociale ☐
- Altro (specificare) _____

Benefits

Sì/no

- Disponibilità telefono ☐
- Punto Internet ☐
- Trasporti pubblici convenzionati ☐
- Carta telefonica ☐
- Buoni acquisto libri/materiali ☐
- Buoni acquisto vestiario ☐
- PocketMoney ☐
- Altro (specificare) _____

La struttura consente alle persone senza dimora di prendere la residenza anagrafica?

No ☐ Sì ☐

Tempi di permanenza

Meno di 15 giorni ☐
Oltre 15 giorni e fino a 3 mesi ☐
Da 4 a 6 mesi ☐
Da 7 mesi a 1 anno ☐
Da 1 e 2 anni ☐
Oltre 2 anni ☐

Permanenza media effettiva

Secondo i tempi previsti dal Regolamento Interno o di Convenzione ☐

Deroga dei tempi previsti dal Regolamento Interno o di Convenzione ☐

Periodo rinnovabile

No ☐

Sì ☐

Possibilità ritorno

No ☐

Sì ☐

SEZIONE 5. Monitoraggio e valutazione

Esistono sistemi di rilevazione delle presenze degli utenti (schede, registri del personale)?

No ☐

Sì ☐

Se sì, in quale formato?

Cartaceo ☐

Digitale ☐

(allegare il modello di scheda utilizzato)

Per quali finalità sono utilizzati? *(possibile più di una risposta)*

Rendicontazione finanziaria/amministrativa ☐

Analisi qualitativa interna ☐

Produzione di rapporti periodici sui flussi di utenza ☐

Altro (specificare) _____ ☐

Valutazione del livello di personalizzazione delle prestazioni erogate

Il servizio ha la possibilità di erogare prestazioni personalizzate?

[1: massima standardizzazione; 5 massima personalizzazione]

1 2 3 4 5