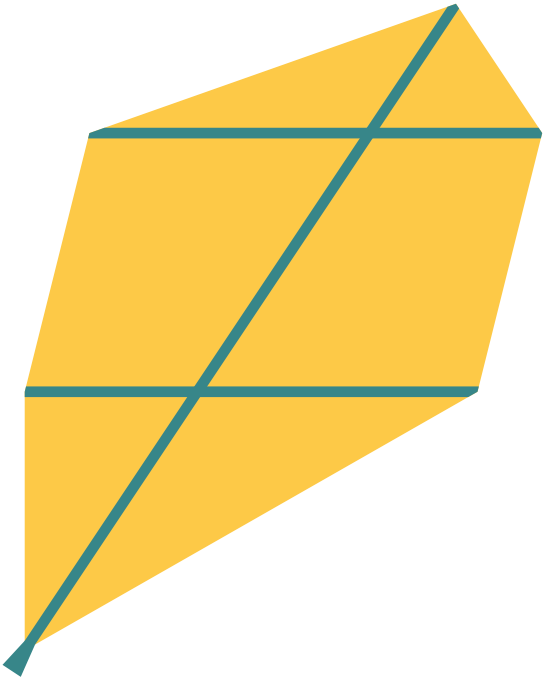
LE POVERTÀ IN TOSCANA

TERZO RAPPORTO

2019



Regione Toscana

Osservatorio Sociale Regionale

Le povertà in Toscana – Terzo rapporto – anno 2019
Regione Toscana
Direzione Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale
Settore Welfare e Sport
Osservatorio Sociale Regionale

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

La redazione del rapporto è il frutto di un lavoro collettivo al quale hanno partecipato:
Cristina Corezzi, Arrigo Lupo Berghini, Caterina Tocchini, Paola Tronu, (Regione Toscana – Osservatorio Sociale Regionale)
Lorella Baggiani (Regione Toscana - Settore Innovazione Sociale)
Luca Caterino, Andrea De Conno, Nicolò Di Bernardo, Selma Rodrigues (ANCI Toscana - Federsanità ANCI Toscana)
Fabio Berti, Andrea Bilotti, Caterina Favilli, Ilaria Pitti, Massimiliano Tulipano, Andrea Valzania (Università di Siena - Laboratorio sulle Disuguaglianze del Dipartimento di Scienze sociali, politiche e cognitive)
Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli, Nicola Sciclone (IRPET)
Roberto Ricciotti (Centro regionale Infanzia e Adolescenza – Regione Toscana e Istituto degli Innocenti)
Massimiliano Faraoni (Simurg Ricerche per conto di ANCI Toscana)
Francesco Paletti (Caritas Toscana)

Progetto grafico di Andrea Meloni

Per il download della pubblicazione digitale e per approfondimenti si veda:
http://www.regione.toscana.it/osservatoriosocialeregionale/attivita/esclusione-sociale-e-poverta

In collaborazione con:

Catalogazione nella pubblicazione (CIP) a cura della Biblioteca della Toscana Pietro Leopoldo del Consiglio regionale della Toscana
Le povertà in Toscana : terzo rapporto 2019 / [Regione Toscana, Direzione diritti di cittadinanza e coesione sociale, Settore welfare e sport, Osservatorio sociale regionale ; a cura di Paola Garvin e Caterina Tocchini ; redazione di Cristina Corezzi, Arrigo Lupo Berghini, Caterina Tocchini, Paola Tronu, Lorella Baggiani, Niccolò Di Bernardo, Luca Caterino, Andrea De Conno, Selma Rodrigues, Fabio Berti, Andrea Bilotti, Caterina Favilli, Ilaria Pitti, Massimiliano Tulipano, Andrea Valzania, Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli, Nicola Sciclone, Roberto Ricciotti, Massimiliano Faraoni, Francesco Paletti ; progetto grafico di Andrea Meloni]. - Firenze: Regione Toscana, 2019

1. Toscana Regione;. Direzione diritti di cittadinanza e coesione sociale. Settore welfare e sport. Osservatorio sociale regionale 2. Garvin, Paola 3. Tocchini, Caterina 4. Corezzi, Cristina. 5. Lupo Berghini, Arrigo 6. Tronu, Paola 7. Baggiani, Lorella 8. Di Bernardo, Niccolò 9. Caterino, Luca 10. De Conno, Andrea 11. Rodrigues, Selma 12. Berti, Fabio 13. Bilotti, Andrea 14. Favilli, Caterina 15. Pitti, Ilaria 16. Tulipano, Massimiliano 17. Valzania, Andrea 18. Maitino, Maria Luisa 19. Ravagli, Letizia 20. Sciclone, Nicola 21. Ricciotti, Roberto 22. Faraoni, Massimo 23. Paletti, Francesco 24. Meloni, Andrea

362.509455

Povertà – Toscana – Rapporti di ricerca

Distribuzione gratuita

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

INDICE

Presentazione 7
Introduzione 9

1. La povertà in Toscana e gli effetti delle politiche di contrasto

1.1. La povertà in Toscana: il confronto con gli altri paesi, la dimensione del fenomeno nel tempo, le tipologie di famiglia e le zone più colpite 13

1.2. Le politiche di contrasto alla povertà: l'esperienza italiana ed europea e il passaggio dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza 22

2. Forme di povertà

2.1. Insicurezza alimentare: un primo quadro d'insieme 43

2.2. Povertà giovanile 52

3. Programmare e infrastrutturare: la pianificazione territoriale e lo sviluppo di reti sul territorio toscano nelle misure di contrasto alle povertà

3.1. Il Piano povertà regionale e il Fondo povertà 76

3.2. Analisi dei Piani locali di contrasto alla povertà in attuazione del Piano regionale 78

3.3. Reti, territori e comunità 100

3.4. Suggerimenti conclusivi 161

4. Carriere di impoverimento e strategie di resistenza. Una ricerca sui beneficiari delle misure di contrasto alle povertà attraverso il "racconto di vita"

4.1. Introduzione 163

4.2. Nota metodologica 164

4.3. La povertà come un processo: percorsi di impoverimento e punti di svolta 169

4.4. La povertà come condizione: effetti psicologici, relazionali e pratici della marginalità sociale 175

4.5. La povertà come quotidiano: strategie di adattamento e resistenza 178

4.6. La povertà come rete: relazioni, servizi e territorio 186

4.7. il ruolo cruciale del servizio sociale professionale nella gestione delle politiche di contrasto alle povertà 190

4.8. Riflessioni conclusive 194

Le principali evidenze del rapporto

La povertà in Toscana e il Reddito di Cittadinanza 197

La natura multidimensionale della povertà 199

Il sistema territoriale e i suoi modelli di funzionamento 200

Le "carriere" di povertà e le strategie di resistenza: una prima indagine sui beneficiari delle misure nazionali di contrasto in Toscana 202

Appendice 205

Riferimenti Bibliografici 207

Ciò che si deve fare è dare l'opportunità alle persone di uscire dalla condizione di grande povertà nella quale versano con le loro forze. In tal modo esse conservano la loro dignità e acquistano fiducia in sé stesse.

Muhammad Yunus

PRESENTAZIONE

Il percorso di conoscenza avviato dall'Osservatorio Sociale regionale sul tema delle povertà è arrivato al terzo anno. Anche in questa occasione come negli anni passati il lavoro di analisi è stato costruito insieme con gli Enti locali ed i soggetti del Privato sociale che hanno un ruolo fondamentale nell'attuare politiche di inclusione, perché convinzione comune è che la conoscenza dei bisogni delle persone permetta di programmare politiche adeguate ed efficaci.

La finalità del Rapporto è infatti quella di dare un supporto conoscitivo qualificato alla programmazione degli interventi di contrasto ai processi di impoverimento e di esclusione sociale, per contrastare la povertà, ma anche per individuare i fattori di rischio sul territorio per prevenirla, evidenziando nuovi fenomeni e nuove forme in cui la povertà si manifesta.

Il momento dell'osservare, il mettere in relazione i bisogni e i meccanismi di causa ed effetto è di stimolo per individuare nuove metodologie di azione per contrastare il fenomeno della povertà. La povertà economica spesso nasconde una povertà relazionale, la povertà educativa è legata alla povertà materiale: i fenomeni sono correlati e necessitano di uno sguardo molteplice e un approccio a più livelli.

L'obiettivo è prendersi cura dei soggetti fragili con un'attenzione particolare alle generazioni future. Il modello di Welfare che come Regione abbiamo costruito in questi anni non è limitato all'assistenzialismo ma si fonda sulla dignità della persona, è una ricerca degli strumenti per l'autonomia, una costruzione di percorsi di attivazione.

Temi come solidarietà e accoglienza sono i fattori cardine che hanno visto un forte investimento in tutte le politiche regionali basate sulla visione dell'uomo e della comunità, unite da un filo culturale e basate sull'idea della vicinanza delle Istituzioni al cittadino.

Il nuovo Piano sanitario sociale integrato della Regione – in particolare all'interno dei contesti di coordinamento attivati nell'ambito del Piano regionale di contrasto alle povertà - intende rafforzare l'integrazione tra politiche abitative, politiche sociali e sociosanitarie, fornendo gli strumenti fondamentali per prevenire e contrastare le tante facce del variegato prisma delle povertà.

Facendo mia la definizione di uno degli obiettivi strategici del Piano, l'intento è quello di ridurre le disuguaglianze di salute e sociali, attraverso il **contrasto alle disuguaglianze e l'accoglienza delle differenze, la centralità delle persone, delle famiglie e delle comunità**.

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

INTRODUZIONE

Il rapporto 2019 riprende le evidenze emerse nel Primo (2017) e Secondo (2018) Rapporto sulle Povertà in Toscana[1] cogliendone alcune prospettive peculiari secondo quello stile che ha informato l'attività di ricerca dei diversi soggetti coinvolti e che, con espressione classica, potremmo definire: "*conoscere per deliberare*"[2].

Si declineranno qui di seguito in maniera sintetica le principali articolazioni della ricerca.

In primo luogo la ricerca evidenzia gli effetti diacronici, pur nel breve periodo, che lo sviluppo delle misure ha generato nella popolazione target toscana, analizzando **La povertà in Toscana e gli effetti delle politiche di contrasto**. Vengono analizzati i cambiamenti che le modifiche delle condizioni di accesso ai benefici (means test), soprattutto nel passaggio dal REI al Reddito di Cittadinanza, hanno interessato la platea dei beneficiari in Toscana. Su questa falsariga si rende conto del fenomeno non solo a livello quali-quantitativo, ma anche a livello di diffusione e incidenza rispetto ai territori toscani. Le considerazioni vengono significativamente presentate sullo sfondo di una cornice che rende conto e mette a confronto sia le metodologie di rilevazione dei dati e la loro significatività euristica, sia le principali differenze/omogeneità delle misure adottate nei paesi appartenenti all' UE.

In secondo luogo la ricerca affronta l'aspetto delle **Forme della Povertà**, ovvero del manifestarsi delle povertà in particolari aspetti dell'esistenza delle persone.

[1] Le povertà in Toscana – Primo Rapporto (2017) Le povertà in Toscana – Secondo Rapporto (2018)

[2] Luigi Einaudi, Conoscere per deliberare (1964)

Due i principali filoni di ricerca affrontati: il primo aspetto è quello della **povertà alimentare** o, come meglio viene definita nel rapporto, dell'insicurezza alimentare. La ricerca, in continuità con le evidenze emerse nei rapporti precedenti, segue lo sviluppo dei cosiddetti Empori Sociali rilevandone sia la dimensione di rapporto con i servizi territoriali sia le necessità di sviluppo e qualificazione dentro un contesto che si caratterizza per un rapporto di particolare rilevanza con le persone e di sviluppo di una altrettanto rilevante attività di volontariato, aspetto per nulla trascurabile in vista dell'attivazione delle reti e delle comunità locali. Evidente è pure il ruolo di Banco Alimentare anche come "server" di una rete multiforme di servizi. Il secondo aspetto riguarda la **povertà nella fascia d'età giovanile** tema particolarmente rilevante in un'ottica di intervento "olistico" nei confronti dei nuclei familiari beneficiari, così come delineato nella metodologia del REI prima e del Reddito di Cittadinanza ora. L'utilizzo di Indici che rimandano a diversi aspetti della vita relazionale, culturale, economica del target considerato e delle famiglie apre decisamente ad una considerazione della povertà anche nei suoi aspetti peculiari di disuguaglianza connessi alla condizione di povertà. Questa sezione della ricerca riguarda, pur con differenze metodologiche collegate al target e alle modalità di rilevazione una fascia di età che va dalla preadolescenza alla fascia dei giovani adulti (18-24) evidenziando con forza il fenomeno dell'impoverimento dei giovani adulti che si rivolgono alle reti di prossimità e di ascolto in misura crescente.

In terzo luogo l'attenzione si rivolge **alla pianificazione territoriale e allo sviluppo di reti sul territorio Toscano nelle misure di contrasto alle povertà**. Si colgono anche qui le dinamiche della programmazione territoriale a partire da un'analisi dei piani di contrasto alla povertà zonali, di cui si mostrano i diversi aspetti in connessione con le strategie di realizzazione di quelli che nel Primo Rapporto avevamo definito come "*processi territoriali e modelli di funzionamento*"[3] e come "*infrastrutture territoriali*" nel Secondo[4]. Il tema delle Reti è uno dei filoni di ricerca che nel lavoro dell'Osservatorio è stato costantemente presente all'interno delle ricerche sul tema della Povertà[5], con una attenzione specifica, sviluppata peraltro in un rapporto dedicato, agli Enti del Terzo Settore. La metodologia adottata ha comportato un forte coinvolgimento degli operatori dalle Zone come "agenti di ricerca" con un approccio che era stato definito allora, e che ancora può essere definito, come co- evolutivo.[6]

[3] Le povertà in Toscana – Primo Rapporto (2017) p. 79
[4] Le povertà in Toscana – Secondo Rapporto (2018) p. 81
[5] Le povertà in Toscana - Primo Rapporto – (2017), in particolare il paragrafo 2.4. Le reti territoriali, pp. 90 e ss. e Le povertà in Toscana - Secondo Rapporto – (2018) , in particolare il paragrafo 2.1.4. Le Comunità territoriali: il livello di attivazione dei soggetti locali, pp. 116 e ss.
[6] La povertà in Toscana (2018), p. 10 e p. 82

Nella quarta parte l'attitudine a cogliere nel vivo le trasformazioni che, come detto, è tratto originario del progetto di ricerca sviluppato nei tre anni dall'Osservatorio sociale, viene raccolto e innovato nella ricerca dedicata **Carriere di impoverimento e strategie di resistenza** e condotta con la metodologia delle **storie di vita**. Nel considerare l'eterogeneità dei percorsi e delle condizioni esistenziali esperite da chi si trova in condizione di grave indigenza economica si analizzano i percorsi di impoverimento e i punti di svolta "in negativo" individuati dagli intervistati come rilevanti per comprendere l'attuale condizione di indigenza in cui vertono gli effetti psicologici, relazionali e pratici della marginalità sociale; le strategie quotidiane attraverso cui gli intervistati affrontano la propria condizione nel quotidiano; ciò che circonda la persona in stato di indigenza, ovvero il ruolo della famiglia, degli amici, delle istituzioni e del territorio lungo il percorso di impoverimento, il ruolo del servizio sociale professionale.

In sintesi questo rapporto nel completare il primo ciclo di ricerca triennale ritorna in qualche modo al punto di partenza, a quella multidimensionalità che aveva spinto ad utilizzare nel titolo il plurale "le povertà" e ad una attenzione a fornire agli interlocutori materiali forieri di sviluppo e soprattutto utili, almeno nelle intenzioni, al processo di programmazione regionale e zonale, tenendo al centro le persone povere, con i loro legami relazionali, come soggetti di diritti e capacità di cittadinanza.

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

1

LA POVERTÀ IN TOSCANA E GLI EFFETTI DELLE POLITICHE DI CONTRASTO

1.1. La povertà in Toscana: il confronto con gli altri paesi, la dimensione del fenomeno nel tempo, le tipologie di famiglia e le zone più colpite

Negli anni successivi alla grande recessione in molti paesi europei è aumentato il fenomeno della povertà. Dopo pochi anni, tuttavia, l'economia è tornata a crescere e ha superato, in alcuni casi, i livelli pre-crisi, e così anche la povertà è rientrata. In Italia e, non diversamente, in Toscana la povertà si è aggravata molto dopo la crisi del 2009, si è accentuata con la c.d. *double dip* e la ripresa degli ultimi anni è così debole che, ancora oggi, non accenna a diminuire. Le famiglie più colpite sono quelle giovani, le numerose e quelle composte da stranieri.

1.1.1. LA GRAVE DEPRIVAZIONE MATERIALE NEI PAESI EUROPEI

In quasi tutti i paesi europei la grave deprivazione materiale è tornata ai livelli pre-crisi

E' ormai noto che in Italia la povertà assoluta si è notevolmente intensificata dopo la crisi economica e, nonostante la ripresa degli ultimi anni, non si è ancora registrata una significativa riduzione. Un confronto con quanto accaduto negli altri paesi non è di facile attuazione perché non esiste ancora oggi una definizione unica di povertà assoluta, adottata da tutti i paesi membri dell'Unione Europea, nonostante le istituzioni europee abbiano più volte sottolineato l'importanza delle politiche di inclusione sociale e di sostegno al reddito.

Nel 2013 la Commissione Europea ha proposto di adottare una comune definizione dei c.d. *reference budgets*, panieri di beni e servizi considerati essenziali per una vita dignitosa, che doveva servire ai paesi per impostare le

proprie misure di reddito minimo garantito e alla Commissione stessa per monitorare l'adeguatezza delle politiche contro la povertà messe in atto dai paesi[1]. Ad oggi la proposta è rimasta inascoltata. Non solo, accade spesso che i paesi europei utilizzino i c.d. reference budgets solo per misurare il tenore di vita della popolazione, mentre basano i loro schemi di sostegno al reddito su soglie di povertà legate più a logiche politiche che alla definizione di un paniere di beni e servizi essenziali.

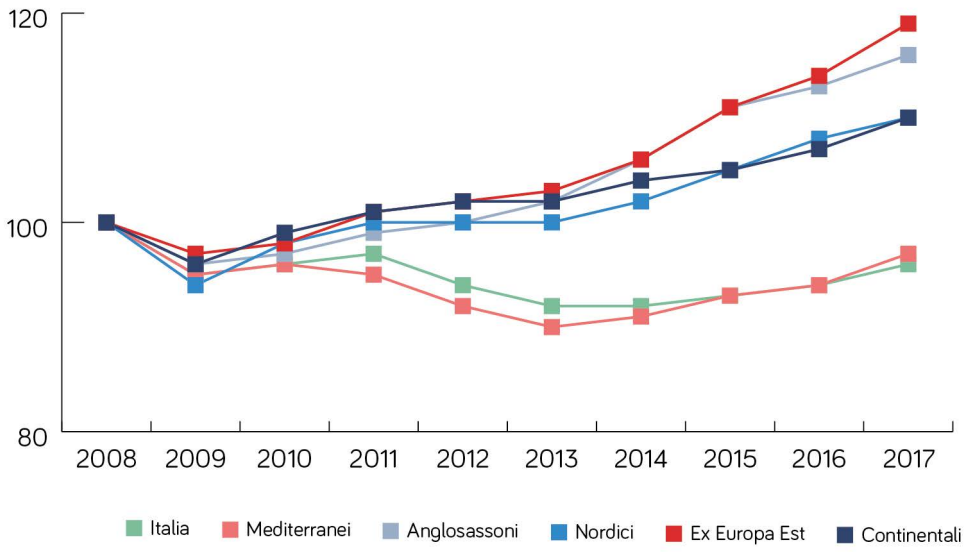
Per un confronto del fenomeno della povertà assoluta tra paesi europei occorre utilizzare concetti di povertà diversi, ma che, in qualche modo, gli assomigliano. Uno di questi è la grave deprivazione materiale, tra gli indicatori utilizzati nella Strategia Europa 2020 per misurare la povertà e l'esclusione sociale. La grave deprivazione materiale di una famiglia è definita come l'incapacità sostenere la spesa di determinati beni e servizi, misurata attraverso la presenza di almeno quattro su nove dei seguenti segnali: 1) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito, 2) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione, 3) non poter sostenere spese impreviste di 800 euro, 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno una volta ogni due giorni, cioè con proteine della carne, del pesce o equivalente vegetariano, 5) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa, 6) non potersi permettere un televisore a colori, 7) non potersi permettere una lavatrice, 8) non potersi permettere un'automobile, 9) non potersi permettere un telefono.

In questo paragrafo vediamo come l'evoluzione negli ultimi dieci anni della quota di individui in famiglie in grave deprivazione materiale nei paesi europei sia legata alle dinamiche dell'economia.

Dividiamo i paesi dell'Europa a 27 in cinque gruppi: quelli continentali, tra cui Germania, Francia, Belgio, Austria, i paesi nordici, come la Danimarca, la Svezia e la Finlandia, i paesi anglosassoni, cioè Inghilterra e Irlanda, i paesi mediterranei, tra cui l'Italia, la Spagna, il Portogallo e la Grecia, ed infine i paesi dell'ex blocco sovietico, tra cui Estonia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia. Ogni gruppo di paese ha visto il proprio prodotto interno lordo flettere nel 2009, ma tutti, eccetto i paesi mediterranei, hanno avuto una ripresa negli anni successivi, con solo un leggero rallentamento nel 2012 e nel 2013, tanto che nel 2017 il PIL è ad un livello di almeno 10 punti percentuali in più rispetto a prima della crisi. Una dinamica particolarmente positiva l'hanno avuta i paesi emergenti dell'ex blocco sovietico, il cui PIL è cresciuto in 10 anni del 20% (Figura 1).

[1] Goedemé et al. (2015).

FIGURA 1: DINAMICA DEL PIL (N° INDICE 2008 PARI A 100) - PREZZI DI MERCATO, CONCATENATI AL 2010 – ANNI 2008-2017



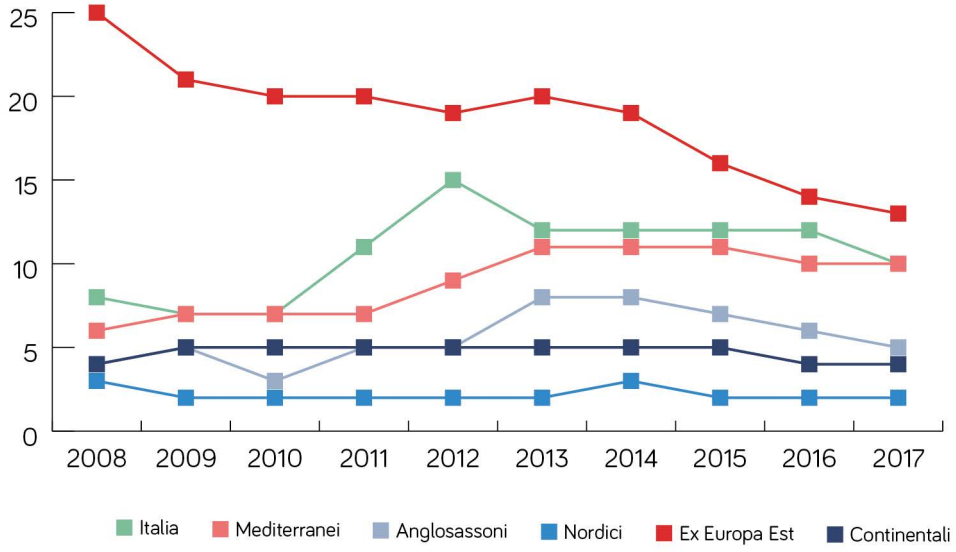
Fonte: elaborazioni su dati Istat e Eurostat

Distanti dagli altri paesi sono quelli mediterranei, tra i quali non fa eccezione l'Italia, che dopo la crisi del 2009 hanno subito una seconda fase di recessione nel 2012-2013 (c.d. double dip) e, solo negli ultimi anni, stanno vivendo una fase di debole ripresa che non li ha ancora riportati ai livelli pre crisi.

La quota di persone in grave deprivazione materiale è cresciuta, in seguito alla recessione del 2009, non prima del 2011, nei paesi anglosassoni e mediterranei (Figura 2). In quelli continentali e nordici la deprivazione materiale è rimasta praticamente costante in tutto il periodo analizzato. A seguito di una crescita economica sostenuta i paesi emergenti dell'Est Europa hanno visto, invece, un ridimensionamento della deprivazione materiale tra il 2008 e il 2017, il cui cammino di riduzione è solo leggermente rallentato negli anni successivi alla crisi.

Nei paesi anglosassoni già a partire dal 2013 la deprivazione materiale torna a scendere, raggiungendo i livelli pre-crisi. In quelli mediterranei, invece, la quota di persone che vivono in grave deprivazione materiale continua a salire almeno fino al 2014 e negli ultimi anni, nonostante la ripresa, rimane ad un livello di diversi punti percentuali al di sopra del pre-crisi.

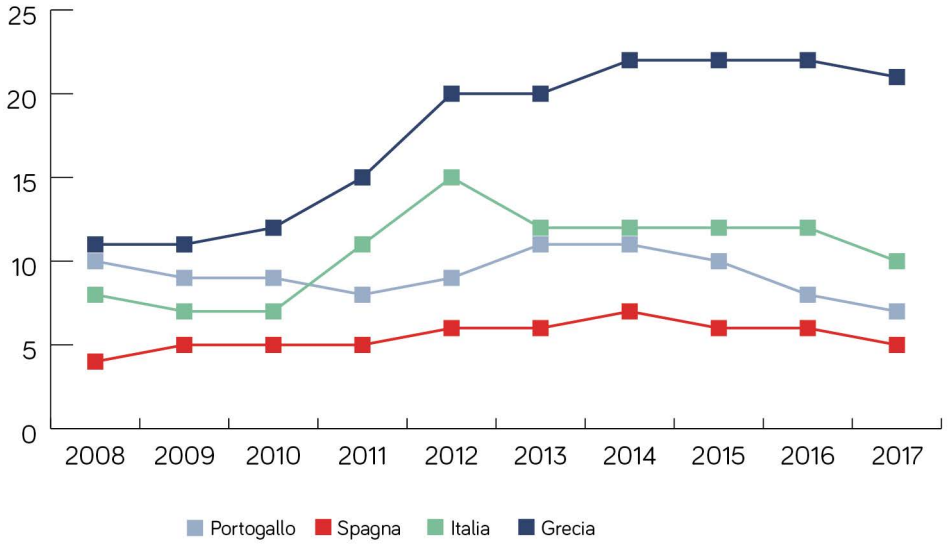
FIGURA 2: QUOTA DI INDIVIDUI IN GRAVE DEPRIVAZIONE MATERIALE (VAL. %)– ANNI 2008-2017



Fonte: elaborazioni su dati EUROSTAT

Tra i paesi mediterranei riesce a tornare ai livelli precedenti la recessione economica solo il Portogallo (Figura 3). Sia in Italia che in Spagna l'aumento non è stato ancora recuperato. Il primato in termini negativi lo ha comunque la Grecia dove il ritorno al pre-crisi appare molto lontano.

FIGURA 3: QUOTA DI INDIVIDUI IN GRAVE DEPRIVAZIONE MATERIALE (VAL. %)– ANNI 2008-2017 – PAESI MEDITERRANEI



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Eurostat

1.1.2. LA POVERTÀ ASSOLUTA IN TOSCANA E IN ITALIA

La debole ripresa economica che ha interessato l'Italia, così come la Toscana, negli ultimi quattro anni non è riuscita ad influenzare significativamente il fenomeno della povertà assoluta che riguarda nel 2017 un numero di individui e famiglie praticamente doppio rispetto al 2008 (Tabella 1).

TABELLA 1: INDIVIDUI E FAMIGLIE IN POVERTÀ ASSOLUTA – ITALIA E TOSCANA – ANNI 2008-2016-2017

TIPOLOGIA DI SOGGETTI	2008	2016	2017
		ITALIA	
N°individui (mln)	2,2	4,4	3,9
% individui	3,8%	7,3%	6,7%
N°famiglie (mln)	0,9	1,9	1,7
% famiglie	3,8%	7,3%	6,5%
		TOSCANA	
N°individui	65.663	142.687	117.153
% individui	1,8%	3,8%	3,1%
N°famiglie	31.753	61.938	63.110
% famiglie	2,0%	3,8%	3,9%

Fonte: elaborazioni su dati EUSILC - ISTAT

La povertà assoluta, misurata nello spazio dei redditi, confrontando il reddito disponibile delle famiglie con le soglie di povertà, stimate dall'ISTAT, distinguendo area geografica, tipologia di Comune e caratteristiche familiari (numerosità ed età), coinvolge in Toscana nel 2017 circa 117mila individui e 63mila famiglie, contro rispettivamente 66mila e 32mila nel 2008. Nel 2017 è povero in senso assoluto in Toscana il 3,9% delle famiglie e il 3,1% degli individui.

3,9%

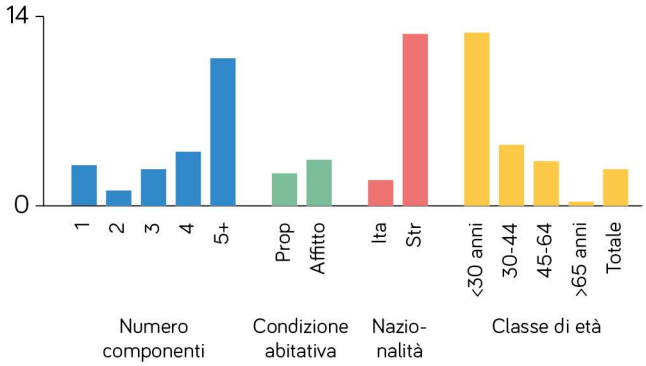
Il 3,9% delle famiglie toscane sono in povertà assoluta (in Italia il 6,5%): circa 63.000 famiglie e 117.000 individui, numeri raddoppiati rispetto al 2008

1.1.3. LE FAMIGLIE TOSCANE PIÙ COLPITE DALLA POVERTÀ

Giovani, numerose e composte da stranieri: le tipologie di famiglia più povere

La povertà assoluta non è aumentata per tutte le tipologie di famiglia nello stesso modo. L'incidenza di nuclei in povertà assoluta, misurata attraverso le Dichiarazioni Sostitutive Uniche presentate a fini ISEE nel 2009 e nel 2018, è cresciuta mediamente di 2,7 punti percentuali, mentre per le famiglie numerose l'aumento è arrivato a 11 p.p., per quelle in cui il capofamiglia è straniero e quando ha meno di 30 anni a 13.p.p. (Figura 4). Giovani, numerose e composte di stranieri sono queste le famiglie per le quali la povertà ha colpito più duro.

FIGURA 4: VARIAZIONE TRA IL 2018 E IL 2009 DELL'INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA PER TIPOLOGIA DI FAMIGLIA (PUNTI PERCENTUALI) - TOSCANA

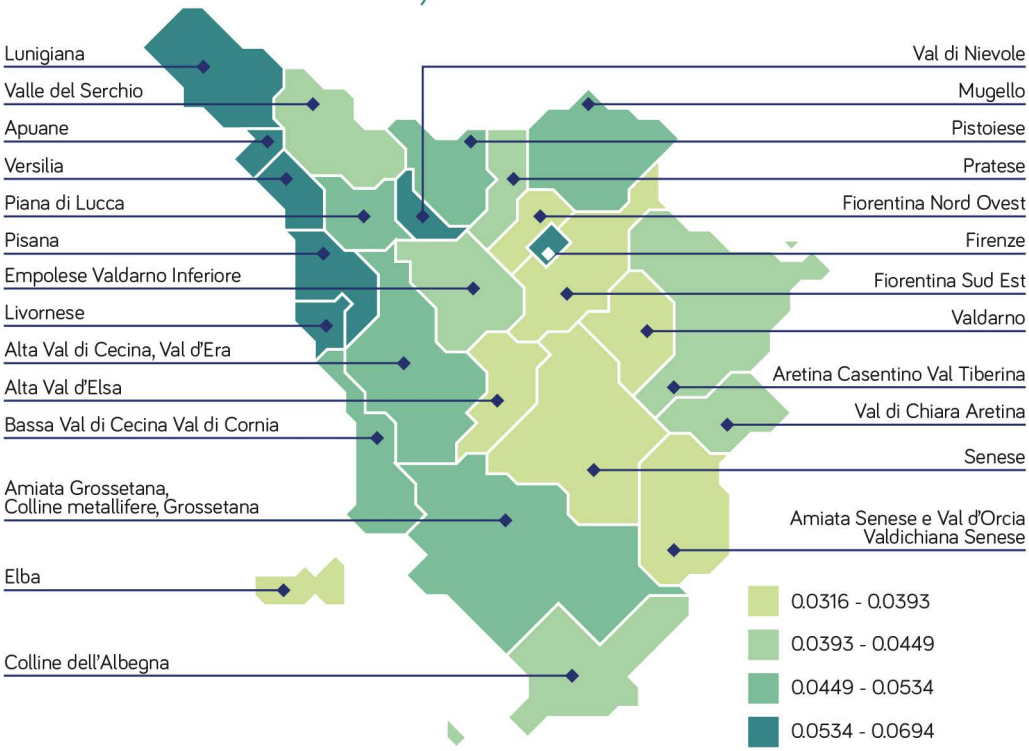


Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018, 2009 e EUSILC - ISTAT

1.1.4. LE AREE DELLA TOSCANA PIÙ COLPITE DALLA POVERTÀ

Sul territorio le differenze nell'incidenza di povertà assoluta non si sono modificate radicalmente nei quasi dieci anni tra il 2009 e il 2018. La povertà assoluta è maggiore nelle città, nella costa e al Nord e al Sud della regione (Figura 5).

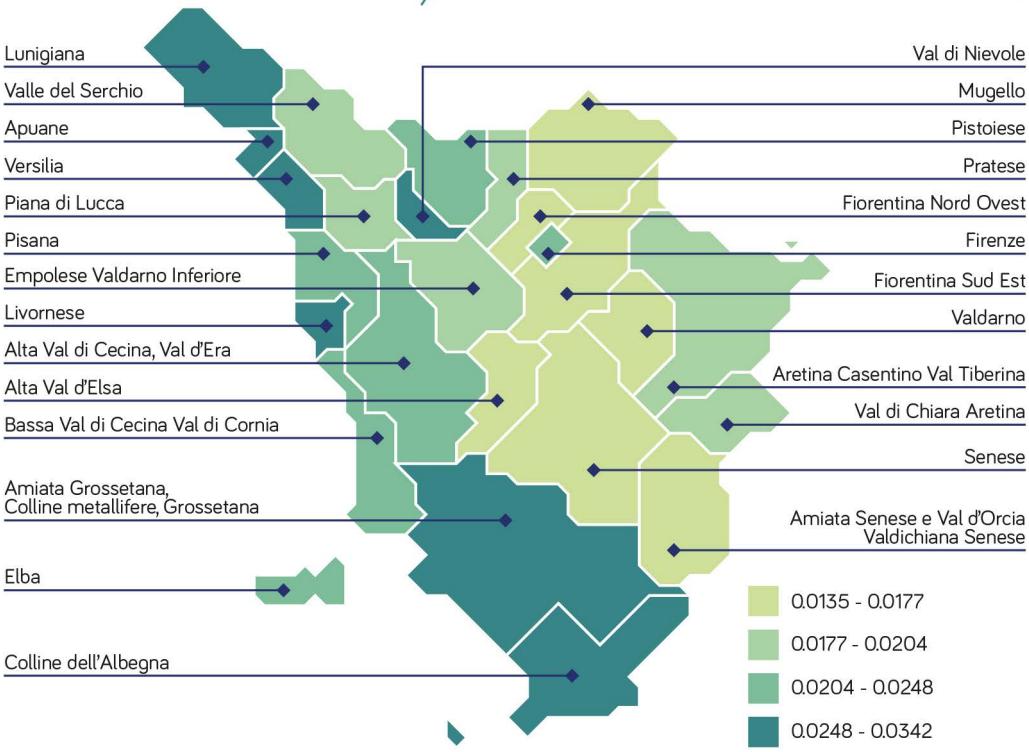
FIGURA 5A: INCIDENZA DI FAMIGLIE IN POVERTÀ ASSOLUTA PER AMBITO SOCIO-SANITARIO (VAL. %) – 2009



Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018, 2019 e Demo Istat

Città, costa, nord e sud: le zone della Regione più colpite dalla povertà

FIGURA 5B: INCIDENZA DI FAMIGLIE IN POVERTÀ ASSOLUTA PER AMBITO SOCIO-SANITARIO (VAL. %) – 2018



Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018, 2019 e Demo Istat

1.2. Le politiche di contrasto alla povertà: l'esperienza italiana e europea e il passaggio dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza

1.2.1. IL REDDITO MINIMO IN ITALIA: VENTI ANNI DI SPERIMENTAZIONI

Sin dal 1992 le istituzioni europee, attraverso la raccomandazione 92/441/EEC, auspicavano l'introduzione in tutti i paesi membri di un reddito minimo garantito. In Italia si è tentato di farlo per molti anni.

Nel 1998 venne inserito il c.d. Reddito Minimo di Inserimento (Rmi). Era una prima sperimentazione di un sostegno alle famiglie in povertà che durò qualche anno, dopodiché l'attenzione si spostò sugli ammortizzatori sociali e si preferì destinare le risorse disponibili ad un'integrazione dei minimi pensionistici (Ranci Ortigosa, 2009). Si registrava, infatti, una certa resistenza culturale all'introduzione di un reddito minimo contro la povertà, sospettato di costituire una sorta di "trappola", mentre si preferiva privilegiare le misure legate al lavoro.

Nel 2002 fu proposto un nuovo strumento più limitato e selettivo, denominato Reddito di Ultima Istanza (Rui), che tuttavia non fu mai attuato. Negli anni successivi fu ipotizzato, ma non messo in pratica, un cofinanziamento statale alle Regioni che avessero introdotto il Rui in autonomia, come la Campania.

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione alcune Regioni, tra cui la Toscana, hanno iniziato a legiferare e introdurre sperimentazioni regionali di reddito minimo. Il tutto si è limitato tuttavia a previsioni normative e impegni di spesa molto limitati. In quegli stessi anni a livello centrale le misure non furono ritenute meritevoli di finanziamenti statali. Anche successivamente si decise di mettere in secondo piano il tema, dati gli stretti vincoli di bilancio, destinando maggiore attenzione alle politiche per la non autosufficienza e le famiglie con figli.

Nel 2008 nacque un nuovo strumento, la c.d. Carta Acquisti o *Social Card*, utilizzabile per la spesa alimentare, sanitaria e il pagamento delle bollette della luce e del gas. La Carta Acquisti valeva 40 euro al mese ed era destinata solo agli ultra 65enni e alle famiglie con figli con meno di 3 anni.

Una nuova *Social Card* è, invece, stata introdotta nel 2012 e attuata nel 2013. Si trattava di una sperimentazione avviata nelle dodici città con più di 250mila abitanti. Diversamente dalla prima Social Card la nuova Social Card prevedeva percorsi di inclusione sociale e lavorativa, oltre al trasferimento

monetario. L'importo mensile poteva arrivare a 400 euro, ma la misura era destinata solo alle famiglie con minori, data la limitatezza delle risorse disponibili[2].

Nel 2016 la nuova Social Card assunse una nuova denominazione e nacque il Sostegno di Inclusione Attiva (Sia), esteso a tutto il territorio nazionale. Il Sia era erogato ai nuclei con meno di 3.000 euro di ISEE in cui era presente un minorenne o un figlio disabile o una donna in stato di gravidanza accertata con un determinato punteggio relativo alla valutazione multidimensionale del bisogno. Era previsto, inoltre, un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa.

Successivamente è stato introdotto uno strumento diverso, l'Assegno Sociale di Disoccupazione (Asdi) che è una forma di assistenza sociale diretta alle persone che hanno perso il lavoro, esaurito gli ammortizzatori sociali, e che vivono in famiglie povere di ISEE. Solo più tardi venne introdotto il Reddito di Inclusione (REI) in sostituzione del Sia e dell'Asdi dal 2018. Il REI è stato a sua volta sostituito con il Reddito di Cittadinanza (RdC) nel 2019.

Nei venti anni di sperimentazioni alcune Regioni sono riuscite a passare dalle norme ai fatti, introducendo forme di sostegno stabili nel tempo. La Provincia di Trento eroga il Reddito di Garanzia, la Provincia di Bolzano il Reddito di Inserimento. Il Friuli Venezia Giulia e la Valle d'Aosta hanno finanziato misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito. Nel Sud del paese dove si trova il maggior bisogno sono minori le esperienze. Recentemente si ricorda quella della Puglia con il Reddito di Dignità.

1.2.2. IL REDDITO MINIMO NEGLI ALTRI PAESI EUROPEI

Prima di analizzare le caratteristiche del Reddito di Cittadinanza è utile esaminare brevemente l'esperienza degli altri paesi europei (Peña-Casas e Ghailani, 2015, Frazer e Marlier, 2016, Figari et al., 2010, Sacchi, 2019, Euromod, 2018, Crepaldi et al., 2017). Il confronto tra paesi non è tuttavia semplice perchè i sistemi di welfare sono molto diversi tra loro.

Se ci limitiamo a considerare l'assistenza sociale emerge come non esista un unico strumento per le famiglie bisognose ma più misure, alcune destinate a specifici segmenti di popolazione o bisogni (famiglie con figli, anziani,

[2] Per limitare ulteriormente la platea dei potenziali beneficiari furono previsti requisiti aggiuntivi che escludevano i nuclei al di fuori del mercato del lavoro (ad esempio i componenti adulti dovevano aver perso il lavoro negli ultimi tre anni o avere avuto un basso reddito da lavoro negli ultimi sei mesi).

disabili, disoccupati, bisogni abitativi), altre più generali per le famiglie che, nonostante tutti gli altri interventi, non hanno le risorse per vivere una vita dignitosa, i c.d. schemi di reddito minimo o di ultima istanza. Non tutti i paesi erogano tutte le varie tipologie di assistenza sociale, per questo il ruolo del reddito minimo può essere più o meno rilevante.

In Italia esistono forme di assistenza sociale per le famiglie con figli (ad esempio gli assegni alle famiglie numerose) e gli anziani privi di mezzi possono accedere alla pensione/assegno sociale. Per molto tempo è, invece, mancata una forma di protezione per i disoccupati che hanno esaurito gli ammortizzatori sociali o non hanno mai maturato i requisiti per ottenerli e per le famiglie povere e giovani, proprio i soggetti più colpiti dalla crisi economica. Solo recentemente è stato introdotto l'Asdi, una forma di assistenza per i disoccupati che hanno esaurito gli ammortizzatori sociali (Naspi) con risorse tuttavia molto limitate. Per le famiglie povere molte sono state le sperimentazioni prima di arrivare ai due più recenti strumenti, il Reddito di Inclusione e il Reddito di Cittadinanza.

La popolazione in età da lavoro negli altri paesi è, invece, destinataria di vari interventi di assistenza sociale. Ad esempio, in Francia, Spagna, Portogallo ed Austria è prevista sia l'assistenza sociale per i disoccupati che hanno esaurito gli ammortizzatori sociali sia il reddito minimo di ultima istanza. In Belgio, Danimarca, Lussemburgo, Olanda è previsto un reddito minimo, ma non un sostegno specifico per i disoccupati. In Germania ed Inghilterra, invece, il sostegno per i disoccupati ha un ruolo rilevante perché destinato a quelli che hanno terminato gli ammortizzatori sociali e a quelli che non hanno i requisiti per accedervi, mentre il reddito minimo ha un ruolo residuale perché riservato solo agli inabili al lavoro o a coloro esclusi dalla ricerca di un lavoro, come i genitori *single*.

Consideriamo le caratteristiche degli schemi di reddito minimo implementati nei vari paesi[3].

Requisiti anagrafici. La maggior parte dei paesi limita l'accesso al reddito minimo alla popolazione in età attiva, avendo implementato strumenti specifici di assistenza sociale rivolti agli anziani. In molti l'accesso è consentito a chiunque risieda sul territorio nazionale. In pochi sono previste restrizioni, come in Lussemburgo, dove i richiedenti devono risiedere da almeno 5 anni negli ultimi 20, e in Danimarca, dove devono essere cittadini UE o risiedere da almeno 7 degli ultimi 8 anni.

[3] Per Germania e Inghilterra sono considerati sia l'assistenza sociale per i disoccupati (Arbeitslosengeld II in Germania e Income-based Jobseeker's Allowance in Inghilterra) che il reddito minimo per chi è esentato dalla ricerca di un lavoro.

Ammontare del beneficio. Ogni schema di reddito minimo prevede un ammontare massimo del beneficio erogabile, distinto per numero di componenti e presenza di figli. Implicitamente viene stabilita, quindi, una soglia di povertà, rimodulata sulla base di una scala di equivalenza, al di sotto della quale una famiglia è considerata povera e meritevole di sostegno. Solitamente è poi applicato un meccanismo c.d. top-up: il beneficio effettivamente erogato è quella somma che integra il reddito già a disposizione delle famiglie fino all'ammontare massimo erogabile.

La modalità di fissazione dell'ammontare del beneficio è diversa da paese a paese. In alcuni è stabilito facendo riferimento a linee di povertà relativa. In altri viene considerato il valore di un paniere di beni e servizi. In altri ancora ci si aggancia al valore del salario minimo. In diversi paesi il beneficio è stabilito arbitrariamente o seguendo strategie politiche.

Requisiti economici: In alcuni paesi, per accedere al reddito minimo, occorre non solo che il reddito disponibile familiare sia inferiore all'ammontare del beneficio, ma che siano rispettati ulteriori requisiti economici. Ad esempio, in Danimarca, UK, Svezia e Portogallo è necessario che la ricchezza finanziaria della famiglia sia sotto determinate soglie. Nei Paesi Bassi sono previsti limiti all'accesso sulla base del valore della ricchezza finanziaria, di automobili e motoveicoli e degli immobili.

Durata. La durata del beneficio è solitamente illimitata, salvo la revisione periodica (annuale, trimestrale o mensile) del possesso dei requisiti. In alcuni paesi il beneficio è ridotto col passare del tempo.

Condizionalità. In tutti gli schemi europei di reddito minimo è prevista qualche forma di condizionalità lavorativa. La condizionalità è stata rafforzata nel tempo e legata sempre più al mercato del lavoro. I beneficiari devono registrarsi ai Centri per l'Impiego, firmare un patto in inserimento/occupazione, cercare attivamente lavoro, accettare le offerte e partecipare a corsi di formazione.

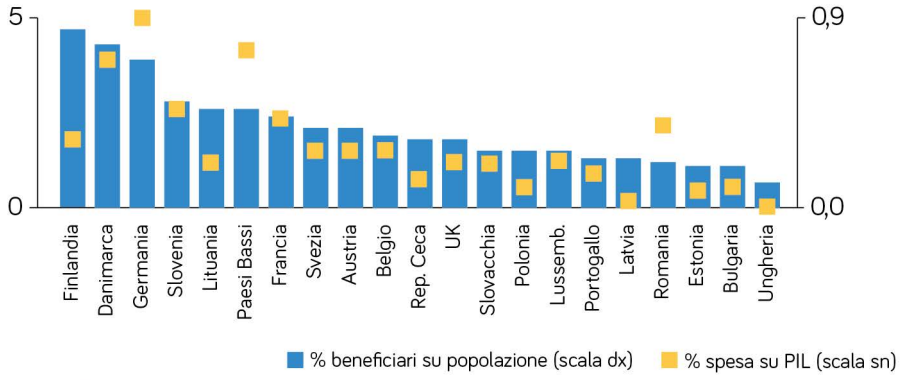
Tuttavia, in diversi paesi, come Austria, Ungheria e Estonia, la condizionalità è severa in teoria ma poco attuata in pratica. Nei Paesi Bassi l'obbligo di accettare le offerte di lavoro può essere momentaneamente sospeso, ad esempio in presenza di figli da accudire. La letteratura indica, inoltre, un'efficacia limitata della condizionalità in termini di incremento dell'occupazione.

Non take-up. In tutti i paesi europei accade che solo una parte dei potenziali beneficiari del reddito minimo facciano effettivamente domanda. Il c.d. *non take-up rate*, la percentuale di coloro che pur avendo i requisiti non chiede il

contributo, va dal 40% al 60%. I motivi per cui non si accede possono essere vari: mancanza di conoscenza, timore di essere stigmatizzato o discriminato, eccessiva burocrazia, distanza, condizionalità troppo vincolante.

Platea dei beneficiari e risorse. Considerando solo gli effettivi beneficiari il reddito minimo coinvolge una quota di popolazione variabile nei paesi europei, che va dal 4,7% della Finlandia allo 0,5% dell'Ungheria (Figura 6). La spesa oscilla dallo 0,9% del PIL in Germania allo 0,001% in Ungheria. I paesi continentali, quelli nordici e anglosassoni coinvolgono generalmente una quota maggiore di popolazione e di risorse. Il reddito minimo è molto più residuale nei paesi mediterranei e, soprattutto, in quelli dell'Europa dell'Est.

FIGURA 6: BENEFICIARI E SPESA PER IL REDDITO MINIMO NEI PAESI EUROPEI – ULTIMO ANNO DISPONIBILE PER PAESE (DAL 2015 AL 2018) (VAL. %)



Fonte: elaborazioni su Euromod (2018) e Social Benefit Recipients Database (SOCR) - OECD

Copertura e adeguatezza. Il grado di copertura, valutato misurando quanti poveri sono beneficiari, è solitamente basso, perché l'ammontare massimo erogabile stabilito è inferiore rispetto alla linea che identifica la povertà, o per effetto degli altri requisiti economici e di quelli anagrafici. Le misure sono efficaci nel ridurre l'intensità della povertà ma non nel far uscire dalla povertà.

1.2.3. DAL REDDITO DI INCLUSIONE A QUELLO DI CITTADINANZA

Il Reddito di Cittadinanza è stato introdotto con il decreto legge 4 del 2019 e ha sostituito il Reddito di Inclusione, disciplinato con il decreto legislativo 147 del 2017. La misura, al dispetto del nome, non è un sostegno reddituale destinato a tutti i cittadini, ma assomiglia molto sia agli strumenti di reddito minimo implementati nei vari paesi europei che al Reddito di Inclusione. E' un trasferimento monetario che integra il reddito familiare fino ad una determinata soglia di povertà. Per accedervi occorre rispettare requisiti di natura anagrafica ed economica. L'ottenimento del beneficio è condizionato a percorsi di inclusione lavorativa e sociale.

Rispetto al Reddito di Inclusione la differenza più rilevante è senz'altro l'entità delle risorse stanziate che, come vedremo, è tale da essere paragonabile a quella presente nei paesi europei a sviluppo più avanzato. Per quanto riguarda il disegno della misura diverso è rispetto al REI il trattamento delle famiglie con figli, perchè considera meno il peso dei carichi familiari. Infine, il sistema di condizionalità è molto più complesso nel RdC. Prevede due percorsi separati, uno per l'inclusione lavorativa e l'altro per quella sociale, che ricordano le esperienze di alcuni paesi europei, in cui sono previste sia una forma di assistenza sociale specifica per i disoccupati, che una più generale e di ultima istanza per coloro che sono esentati dalla ricerca di un lavoro. Come anche a livello europeo, molta importanza è data alle politiche per il lavoro.

1.2.3.1. IL FUNZIONAMENTO DEL RDC: UN CONFRONTO CON IL REI

Il Reddito di Cittadinanza, così come il Reddito di Inclusione, ha tutte quelle caratteristiche che sono presenti negli schemi di reddito minimo implementati negli altri paesi europei. Nelle modalità in cui sono specificate, tuttavia, differiscono molto[4].

Requisiti anagrafici. Il RdC si può chiedere se il richiedente è in possesso della cittadinanza italiana o di un paese dell'Unione Europea e residente in Italia da almeno 10 anni. Per il REI erano sufficienti due anni di residenza continuativa. Non sono invece previsti limiti di età, come invece accade in molti paesi europei, nonostante in Italia esista già la pensione/assegno sociale per gli anziani. Per gli over-65 viene erogata la c.d. Pensione di Cittadinanza, con requisiti di accesso parzialmente diversi rispetto alle altre famiglie.

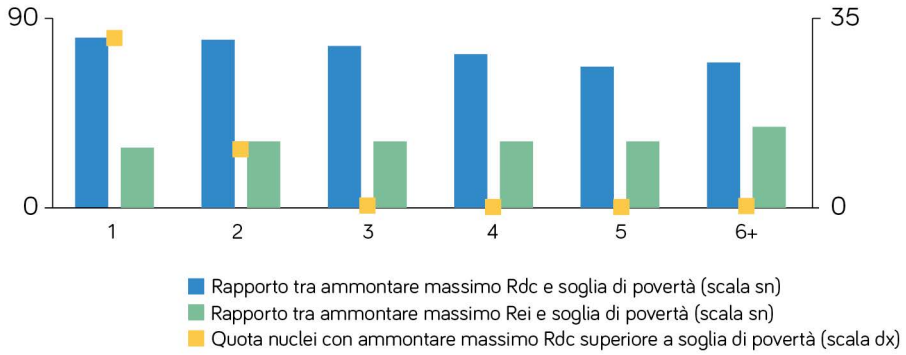
Ammontare del beneficio. L'ammontare massimo del beneficio erogabile è più elevato nel RdC che nel REI. Va dai 6.000 euro annui per una famiglia monocomponente in proprietà ai 9.360 euro per una che vive in affitto. Per il REI è di soli 2.250 euro per un single. La scala di equivalenza utilizzata per

[4] Si veda in Appendice il dettaglio delle caratteristiche dei due strumenti.

rimodulare l'ammontare del beneficio del REI è quella utilizzata ai fini ISEE, mentre per il RdC si usa una scala ad hoc. Entrambe crescono con il numero di componenti, ma quella del RdC ha un tetto massimo di 2,1. La distanza tra i benefici massimi erogabili nel RdC e nel REI si riduce, pertanto, all'aumentare della numerosità del nucleo familiare.

Sia nel RdC che nel REI l'ammontare massimo del beneficio è inferiore rispetto alle soglia di povertà assoluta stimata dall'ISTAT (Figura 7). L'ammontare massimo del RdC è mediamente pari all'80% della soglia di povertà assoluta per le famiglie monocomponente, si riduce all'aumentare della dimensione familiare fino a raggiungere il 70% nelle famiglie con almeno 6 membri. Per le famiglie con un solo componente in diversi casi, il 31%, l'ammontare massimo del RdC è persino superiore alla soglia di povertà assoluta.

FIGURA 7: RAPPORTO TRA AMMONTARE MASSIMO DEL BENEFICIO E SOGLIA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER NUMERO DI COMPONENTI (VAL. %) – TOSCANA – ANNO 2018



Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018

Il beneficio massimo del REI è circa il 30% della soglia di povertà assoluta e rimane sostanzialmente costante all'aumentare della dimensione del nucleo. Questo significa che la scala di equivalenza ISEE, alla base del REI, è in grado di cogliere il peso dei carichi familiari meglio di quella del RdC, avvicinandosi molto a quella alla base della povertà assoluta. Il beneficio massimo erogato dal REI è però troppo basso rispetto ai reali bisogni delle famiglie e in nessun caso supera la soglia di povertà assoluta.

In entrambi gli strumenti, non tutto l'ammontare del beneficio è erogato alle famiglie, ma solo la somma che serve a integrare il reddito già a disposizio-

ne delle famiglie, misurato attraverso l'Indicatore della Situazione Reddituale (ISR) a fini ISEE nel REI, un reddito lordo al netto delle spese per l'affitto e di detrazioni per i lavoratori dipendenti e pensionati, e attraverso il reddito lordo nel RdC.

Requisiti economici. Per accedere al RdC e al REI sono previsti requisiti economici ulteriori relativi al possesso di patrimoni, finanziari e immobiliari. Per poter fare domanda è necessario che la casa di abitazione abbia un valore catastale inferiore a 30.000 euro nel RdC e di 20.000 euro nel REI. In entrambi gli strumenti il patrimonio mobiliare deve essere minore al valore di 6.000 euro, aumentato in base al numero di figli.

1.2.3.2. LA PLATEA DEI BENEFICIARI, LE RISORSE E IL TAKE UP

Il RdC potrebbe coinvolgere 52mila famiglie e 116mila individui

Il Reddito di Cittadinanza potrebbe coinvolgere in Toscana circa 52mila nuclei familiari e 116mila individui, se tutti i potenziali beneficiari facessero effettivamente domanda (Tabella 2). L'ammontare complessivo di risorse erogate alle famiglie sarebbe di 236 milioni di euro. Mediamente una famiglia riceverebbe 380 euro al mese, 170 euro per componente. Se fosse rimasto in vigore il REI, ne avrebbero potuto beneficiare circa 44mila nuclei familiari e 103mila individui, con un trasferimento medio di 230 euro al mese a famiglia e 97 euro a persona.

TABELLA 2: BENEFICIARI E COSTI POTENZIALI DI RDC E REI IN TOSCANA – ANNO 2018

	REI	RDC
N° famiglie	44.387	51.773
N° individui	103.852	115.583
Spesa totale (mln euro)	121	236
Trasferimento medio mensile per famiglia (euro)	228	380
Trasferimento medio mensile per individuo (euro)	97	170

Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018

Sulla base dei dati ad oggi disponibili le domande di RdC presentate in Toscana sono 65mila (Tabella 3). Di queste, ne sono state accolte 37mila circa (di cui il 16% per la Pensione di Cittadinanza), che coinvolgono 82mila persone. Rapportando le domande presentate e accolte e il numero di potenziali beneficiari può essere stimato una sorta di take-up rate, che è in Toscana

pari mediamente al 72%, con alcune differenze per provincia di residenza. Il *take-up* oscilla tra l'82% di Arezzo al 56% di Firenze. Le risorse effettivamente erogate in Toscana per le domande di RdC accolte sono pari a 184 milioni di euro.

TABELLA 3: BENEFICIARI, COSTI EFFETTIVI E TAKE-UP PER PROVINCIA DI RESIDENZA – TOSCANA E ITALIA – ANNO 2018

PROVINCIA	POTENZIALI NUCLEI BENEFICIARI	DOMANDE PRESENTATE	TASSO DI ACCOGLIMENTO DOMANDE	DOMANDE ACCOLTE	INDIVIDUI COINVOLTI	TAKE UP RATE	SPESA EROGATA (MLN EURO)
Arezzo	3.764	5.649	54,4%	3.072	6.905	81,6%	15
Firenze	12.930	14.512	50,3%	7.294	15.676	56,4%	34
Grosseto	3.258	4.146	61,6%	2.554	5.426	78,4%	12
Livorno	6.085	7.629	62,0%	4.730	10.010	77,7%	23
Lucca	5.880	7.323	61,1%	4.478	10.211	76,2%	23
Massa	4.028	4.769	65,0%	3.099	6.539	76,9%	17
Pisa	6.090	7.851	56,9%	4.467	10.323	73,3%	23
Prato	2.635	3.733	50,9%	1.901	4.533	72,1%	10
Pistoia	4.441	5.881	58,3%	3.428	7.502	77,2%	18
Siena	2.587	3.734	51,5%	1.923	4.591	74,3%	9
TOSCANA	**51.698**	**65.227**	**56,6%**	**36.946**	**81.716**	**71,5%**	**184**
ITALIA	**1.248.000**	**1.460.463**	**65,7%**	**960.007**	**2.348.423**	**76,9%**	**5.543**

Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018, Osservatorio INPS RdC (settembre 2019) e relazione tecnica al decreto 4/2019

Considerando tutto il territorio nazionale risultano aver fatto domanda e ricevuto accoglimento il 77% dei potenziali nuclei beneficiari, un numero elevato se confrontato con gli altri paesi europei e con l'esperienza italiana del Reddito Minimo di Inserimento della fine degli anni '90, in cui era attorno al 67%. In Italia le domande di Reddito di Cittadinanza accolte sono 960mila, di cui il 12% per Pensione di Cittadinanza. Il RdC ha coinvolto 2,3 milioni di individui, il 3,9% della popolazione, con un ammontare complessivo di risorse erogato pari a 5,5 miliardi euro, lo 0,3% del PIL nazionale, numeri in linea con i paesi europei a sviluppo più avanzato.

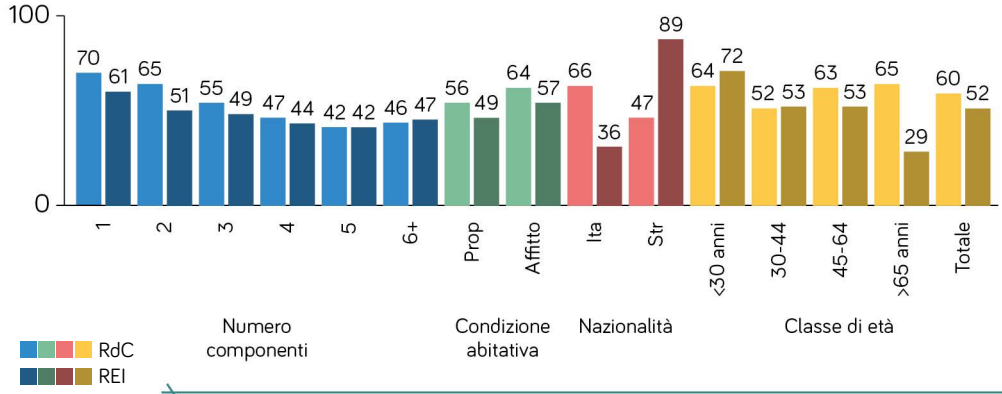
Il 60% delle famiglie in povertà assoluta sono eligibili al RdC

1.2.3.3. LA COPERTURA POTENZIALE DELLE FAMIGLIE POVERE

Nonostante l'ampiezza dell'intervento il RdC non copre tutte le famiglie in povertà assoluta, anche ipotizzando che tutti i potenziali beneficiari facciano domanda. Su 100 famiglie povere 60 sono, infatti, eligibili al RdC (Figura 8). Il grado di copertura del REI non era molto diverso, pari al 52%, e questo nonostante le risorse stanziate fossero molto minori. A limitare la capacità di coprire i poveri da parte del RdC vi è sicuramente il requisito legato alla residenza. Se per ipotesi questo fosse rimosso la copertura passerebbe dal 60% al 68%.

Uno degli effetti dell'applicazione di un requisito di residenza stringente è che, per alcune tipologie di famiglia, la copertura dei poveri assoluti è addirittura più elevata nel REI rispetto al RdC. Questo accade nelle famiglie in cui gli stranieri tendono ad essere più presenti, ad esempio quelle con 6 o più componenti (47% contro 46%) e in cui il richiedente ha meno di 30 anni (72% contro 64%).

FIGURA 8: QUOTA FAMIGLIE POVERE BENEFICIARIE (VAL. %)- TOSCANA- ANNO 2018 - RDC/REI



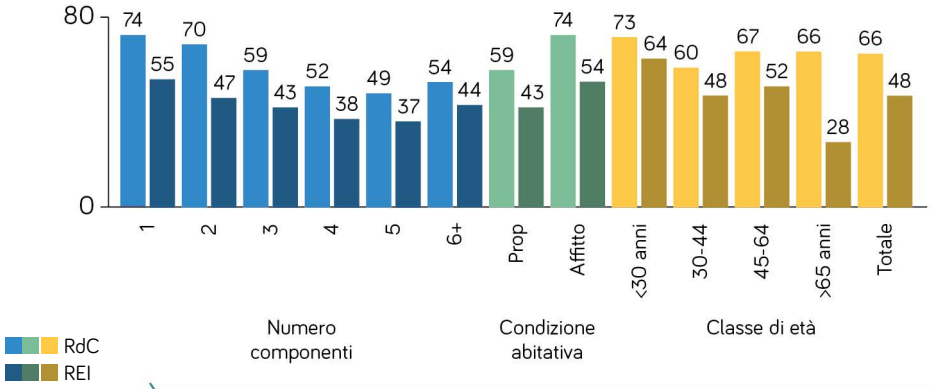
Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018

Considerando, infatti, il sottoinsieme di famiglie in cui il richiedente è italiano la copertura del RdC risulta per tutte le tipologie di famiglia superiore rispetto a quella del REI. Inoltre, la distanza nella quota di copertura dei poveri assoluti si amplia e diventa mediamente pari a 18 p.p. (Figura 9). E' tuttavia più bassa, pari circa 10 p.p., per i nuclei numerosi e giovani, per effetto della scala di equivalenza alla base dell'ammontare del beneficio erogabile, più favorevole nel REI rispetto al RdC.

Sempre per lo stesso effetto la quota di copertura del RdC è 38 p.p. maggiore rispetto al REI per i nuclei con richiedente ultra65enne. La maggiore distanza dal REI per le famiglie in affitto è dovuta, invece, al più elevato ammontare del beneficio previsto dal RdC quando non si possiede la casa di abitazione.

Con le risorse impiegate l'efficacia del RdC nel coprire le famiglie più povere e più colpite dalla crisi, le giovani, quelle straniere e numerose, poteva essere superiore.

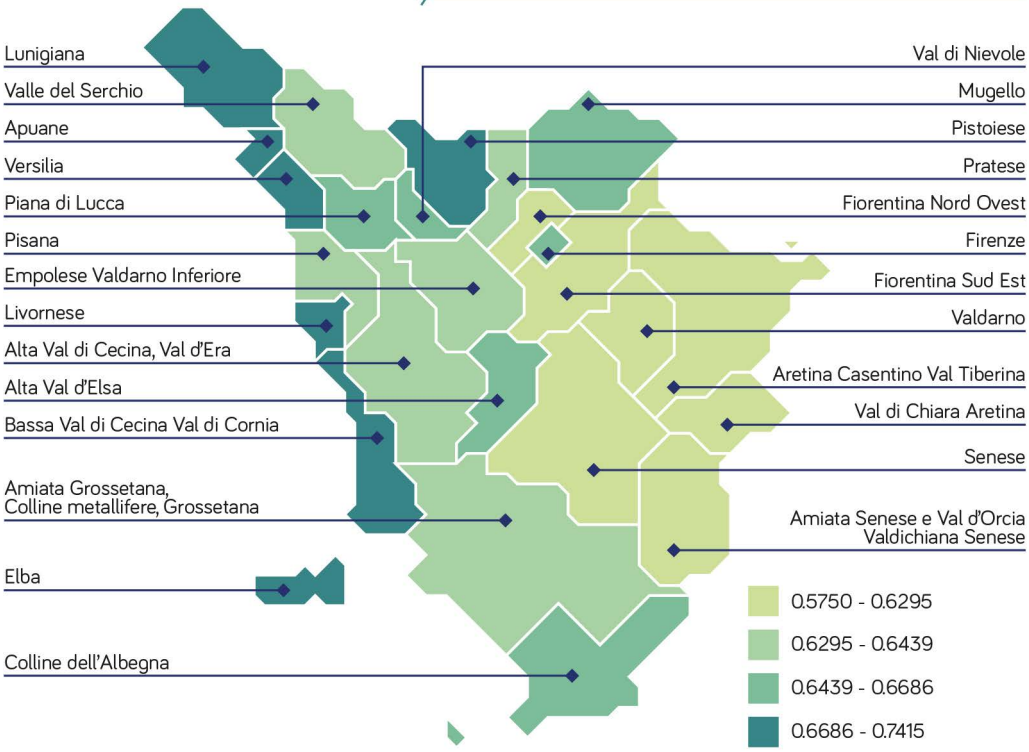
FIGURA 9: QUOTA DI FAMIGLIE POVERE BENEFICIARIE (VAL. %) - TOSCANA- ANNO 2018-SOLO FAMIGLIE CON C.F. ITALIANO - RDC/REI



Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018

Il RdC mostra, invece, una certa efficacia nel coprire le aree della Toscana a maggiore incidenza di povertà assoluta, il Nord, il Sud, la costa e alcune grandi città (Figura 10).

FIGURA 10: QUOTA DI FAMIGLIE POVERE BENEFICIARIE DI RDC (VAL. %) PER AMBITO SOCIO-SANITARIO - ANNO 2018



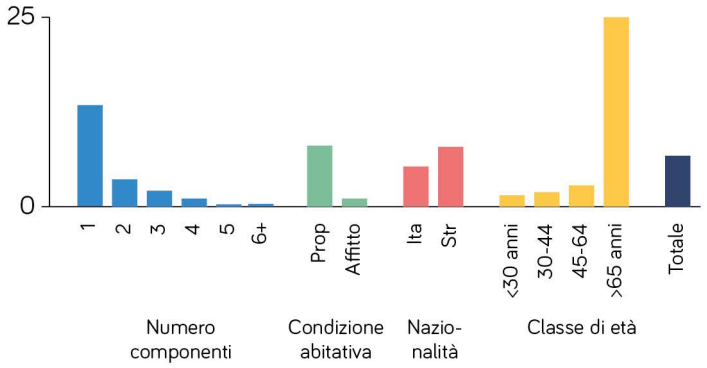
Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018

Il 6% delle famiglie beneficiarie del RdC non è in povertà assoluta

1.2.3.4. LA COPERTURA POTENZIALE DELLE FAMIGLIE NON POVERE

Dato che, come detto precedentemente, l'ammontare del RdC è mediamente inferiore rispetto alla soglia di povertà assoluta è raro che ne siano beneficiari nuclei non poveri. Solo il 6% del totale delle famiglie beneficiarie non è in povertà assoluta (Figura 11). Un po' più frequentemente accade, tuttavia, per le famiglie single e, soprattutto, con capofamiglia anziano, per le quali l'ammontare del RdC supera la soglia di povertà assoluta. Il 13% delle famiglie con un componente beneficia del reddito di cittadinanza pur non essendo in povertà e ben il 25% dei nuclei con c.f. ultra 65enne. Non può accadere invece per i beneficiari del REI perché l'ammontare del beneficio è sempre inferiore alla soglia di povertà assoluta.

FIGURA 11: QUOTA DI FAMIGLIE BENEFICIARE DI RDC NON POVERE (VAL. %) - TOSCANA- ANNO 2018



Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018

1.2.3.5. CHI VINCE E CHI PERDE NEL PASSAGGIO AL REI

Nel passaggio dal REI al RdC è cresciuto il numero di potenziali beneficiari di una forma di sostegno al reddito. Può essere accaduto tuttavia che alcune famiglie abbiano perso la possibilità di accedere al beneficio che avrebbero potuto ottenere se fosse rimasta in vigore la normativa sul REI.

Il 75% dei beneficiari del RdC avrebbe ricevuto il REI (Tabella 4). Tra questi l'89% avrebbe però avuto con il REI un trasferimento più basso, mediamente di 3.354 euro all'anno. Solo l'11% avrebbe ricevuto più con il REI che col RdC. Con la nuova misura sono 15.138 i nuclei che possono ricevere un sussidio e non lo avrebbero ricevuto con il REI, con un trasferimento di poco meno di 2.000 euro all'anno. Circa 7.700 famiglie, invece, non hanno i requisiti per accedere al RdC, mentre avrebbero ricevuto un REI di 2.467 euro all'anno.

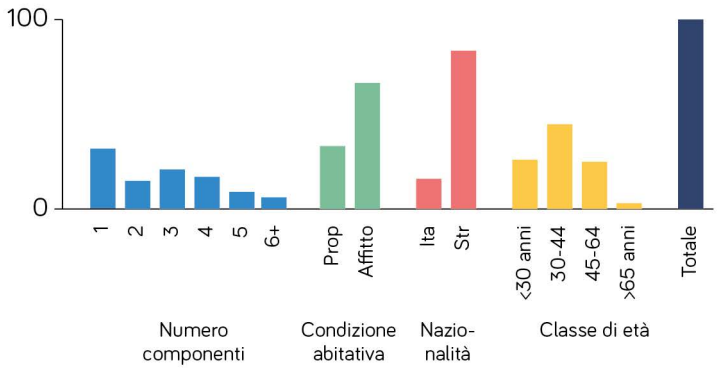
TABELLA 4: N° DI BENEFICIARI E TRASFERIMENTO MEDIO DI REI E RDC PER TIPOLOGIA DI BENEFICIARIO – TOSCANA - ANNO 2018

	N. NUCLEI BENEFICIARI	TRASFERIMENTO MEDIO (€) REI	TRASFERIMENTO MEDIO (€) RDC	GUADAGNO/ PERDITÀ (€)
Beneficiari di RdC e REI	36.635	2.790	5.658	2.869
a cui aumenta il trasferimento	32.785	2.705	6.059	3.354
a cui si riduce il trasferimento	3.850	3.505	2.243	-1.262
Beneficiari di RdC e non REI	15.138		1.919	1.919
Beneficiari di REI e non RdC	7.752	2.467		-2.467

Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018

L'84% delle famiglie che con l'entrata in vigore del RdC ha perso la possibilità di ottenere il REI ha capofamiglia straniero. Il 62% è composto da più di un componente e il 97% ha meno di 65 anni (Figura 12).

FIGURA 12: CARATTERISTICHE DELLE FAMIGLIE BENEFICIARIE DI REI E NON DI RDC (VAL. %) – TOSCANA - ANNO 2018



Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018

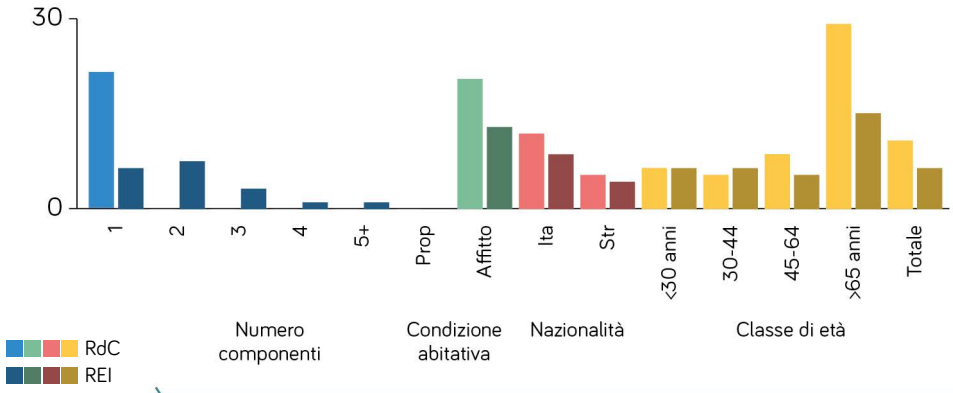
L'adeguatezza nel far uscire dalla povertà

Nonostante il trasferimento ricevuto, sia per il RdC che per il REI, i beneficiari difficilmente riescono ad uscire dalla condizione di povertà assoluta. Considerando il complesso delle famiglie, su 100 beneficiari solo 10 per il RdC e 6 per il REI (Figura 13).

Solo il 10% dei beneficiari del RdC esce dalla povertà assoluta

Per quanto riguarda il RdC questa inadeguatezza dipende sostanzialmente dall'ammontare del beneficio. Come detto precedentemente, esso è infatti in media circa l'80% della soglia di povertà assoluta. Solo per i casi in cui è superiore si hanno famiglie che escono dalla povertà. Questo avviene ad esempio, per quelle con un componente, per quelle in affitto e per quelle in cui il richiedente ha più di 65 anni.

FIGURA 13: QUOTA DI FAMIGLIE BENEFICIARE DI RDC CHE ESCE DALLA POVERTÀ (VAL. %) – TOSCANA – ANNO 2018 - RDC/REI



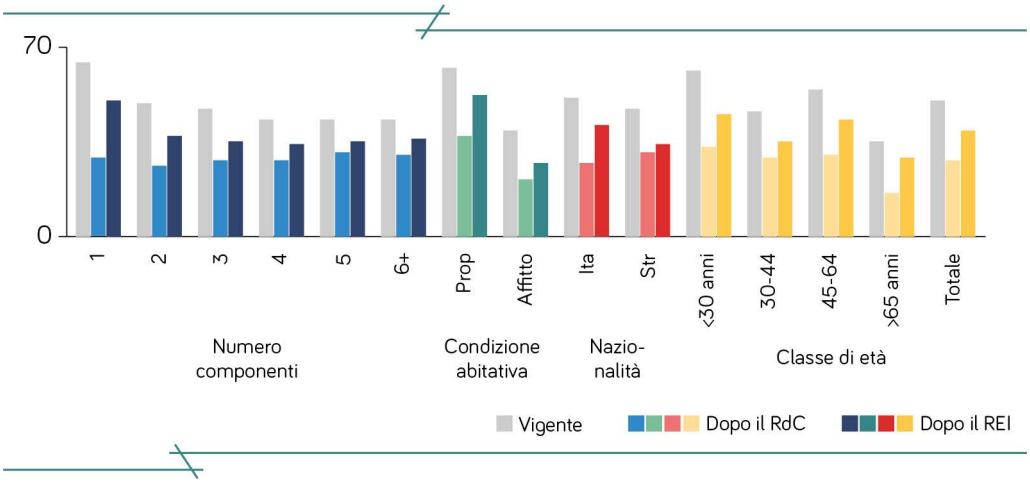
Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018

Per il REI non è invece possibile che l'ammontare del beneficio superi la soglia di povertà assoluta. Il motivo per cui alcune famiglie escono dalla povertà è il diverso modo di misurare il reddito già a disposizione delle famiglie che, al netto delle detrazioni, può portare ad un trasferimento che fa superare la soglia della povertà assoluta.

1.2.3.6. L'ADEGUATEZZA NEL RIDURRE L'INTENSITÀ DELLA POVERTÀ

Con sussidi di importo quasi doppi il RdC si distingue dal REI, più che sulla capacità di far uscire le famiglie dalla povertà, sulla efficacia nel ridurre la sua intensità per i nuclei poveri e beneficiari. Senza il trasferimento le famiglie povere hanno un reddito che è il 50% della soglia di povertà assoluta. Con il REI questa distanza rimane alta, al 39%, con il RdC quasi si dimezza arrivando al 28% (Figura 14).

FIGURA 14: INTENSITÀ DELLA POVERTÀ PRIMA E DOPO IL RDC E IL REI (VAL. %) – TOSCANA – ANNO 2018 - VIGENTE/DOPO IL RDC/DOPO IL REI



Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018

La differenza tra RdC e REI nel ridurre l'intensità della povertà è di entità diversa a seconda della tipologia di famiglia. Per effetto della scala di equivalenza alla base del RdC, che considera meno il peso dei carichi familiari, si riduce per le famiglie numerose e per quelle giovani.

Per le famiglie single il RdC riduce l'intensità della povertà di 21 punti percentuali in più rispetto a quello che fa il REI. Per le famiglie con almeno 6 componenti la differenza è di 6 p.p.. Per gli over 65, che partivano già da una minore intensità della povertà, pari al 35%, la distanza tra soglia di povertà e reddito familiare si riduce di 13 punti percentuali grazie al RdC contro una media di 10 punti percentuali.

1.2.3.7. LA CONDIZIONALITÀ

Come in tutti i paesi europei sia il REI che il RdC hanno previsto che l'erogazione del beneficio economico alle famiglie richiedenti dovesse essere condizionata a percorsi di inclusione lavorativa e sociale. Il sistema previsto nei due strumenti è in parte diverso.

Nel REI vi è un unico punto di accesso per le famiglie richiedenti individuato dai Comuni di ciascun ambito territoriale. I Comuni e gli ambiti devono verificare il possesso dei requisiti anagrafici e richiedere a INPS la verifica del rispetto dei requisiti economici. Compito dei Comuni è anche la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare e di tutti i suoi membri, attraverso l'analisi dei seguenti aspetti: a) condizioni e funzionamenti personali e sociali, b) situazione economica, c) situazione lavorativa e profilo di occupabilità, d) educazione, istruzione e formazione, e) condizione abitativa, f) reti familiari, di prossimità e sociali.

L'analisi è effettuata da operatori sociali e finalizzata alla predisposizione di un progetto personalizzato, in cui sono previsti gli interventi per l'inserimento lavorativo, gli interventi e i servizi sociali, tra cui i tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, il sostegno socio-educativo, l'assistenza domiciliare socio-assistenziale, i servizi di prossimità, il servizio di mediazione culturale. Se, in esito all'analisi preliminare, la situazione di povertà emerge come esclusivamente dipendente dalla dimensione lavorativa, il progetto personalizzato è sostituito dal patto di servizio personalizzato, di cui al decreto legislativo 150/2015.

Nel RdC il sistema di condizionalità è più complesso. Ne sono tenuti i componenti del nucleo maggiorenni, non occupati, non in percorsi di istruzione o formazione. Non sono sottoposti, invece, i beneficiari di pensione di cittadinanza, i pensionati o comunque i soggetti con età pari o superiore a 65 anni e i portatori di disabilità[5]. Il richiedente e i componenti non esclusi dagli obblighi di condizionalità sono tenuti a rendere dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio.

Per i nuclei in cui sono presenti componenti tenuti alla condizionalità i canali di accesso ai percorsi di inclusione lavorativa e sociale sono due:

1. I componenti sono convocati presso il Centro per l'Impiego se sono non occupati di breve durata, cioè in possesso di uno o più dei seguenti requisiti: assenza di occupazione da non più di due anni, essere bene-

[5] Possono essere esonerati, inoltre, i componenti con carichi di cura, legati alla presenza di minori di 3 anni o di soggetti con disabilità grave e non autosufficienza.

ficiario di sussidi di disoccupazione o averli terminati da non più di un anno, aver già sottoscritto un percorso di inclusione lavorativa, non aver sottoscritto un progetto personalizzato previsto dal Reddito di Inclusione. I beneficiari del RdC devono stipulare presso il CPI un patto per il lavoro, che ha le caratteristiche del patto di servizio personalizzato, di cui al decreto 150/2015, con solo alcune integrazioni.

2. I nuclei che non abbiano componenti indirizzati direttamente al CPI sono convocati dai servizi competenti per il contrasto alla povertà dei Comuni. Il richiedente e i componenti il nucleo familiare sono sottoposti ad una valutazione multidimensionale del bisogno, ai sensi del decreto di istituzione del Reddito di Inclusione (d.lgs. 147/2017). Nei casi in cui la valutazione dei Comuni rilevi che i bisogni del nucleo sono prevalentemente connessi alla situazione lavorativa, i beneficiari dovranno comunque rivolgersi al CPI e sottoscrivere il patto per il lavoro. Quando il bisogno è, invece, complesso e multidimensionale, i beneficiari sottoscrivono un patto per l'inclusione sociale che assume le caratteristiche del progetto personalizzato previsto per il Reddito di Inclusione.

1.2.3.8. LE RICADUTE SUI SERVIZI PER IL LAVORO E L'INCLUSIONE SOCIALE

In Toscana il 44% dei nuclei potenziali beneficiari del RdC non è tenuto ad alcuna condizionalità perché composto solo da individui già occupati, in percorsi di istruzione o formazione, in pensione, portatori di disabilità o con carichi di cura (Tabella 5). La restante parte è suddivisa tra i nuclei in cui almeno un componente sarà convocato dai Centri per l'Impiego per il patto per il lavoro perché di più facile occupabilità (il 27%) e i nuclei che saranno accolti dai Comuni per il patto per l'inclusione sociale (il 29%).

TABELLA 5: I NUCLEI POTENZIALI BENEFICIARI PER TIPO DI CONDIZIONALITÀ – TOSCANA – ANNO 2018

	NUMERO	COMP. %
Nuclei esclusi dalla condizionalità	22.663	44
Nuclei nel percorso inclusione lavorativa (CPI)	13.979	27
Nuclei nel percorso inclusione sociale (Comuni)	15.131	29
Totale	51.773	100

Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018

All'interno dei primi può, ovviamente, essere presente più di un componente che sarà convocato presso i Centri per l'Impiego. Nello specifico, sono circa 16mila gli individui che dovranno redigere un patto per il lavoro (a cui si aggiungono 2,2mila componenti tra i 18 e i 29 anni che appartengono a nuclei nel percorso di inclusione sociale) (Tabella 6). I nuclei che si dovranno rivolgere ai Comuni, invece, sono composti di circa 18mila individui in non occupazione di lunga durata, di più difficile occupabilità, e 23mila persone escluse dalla condizionalità.

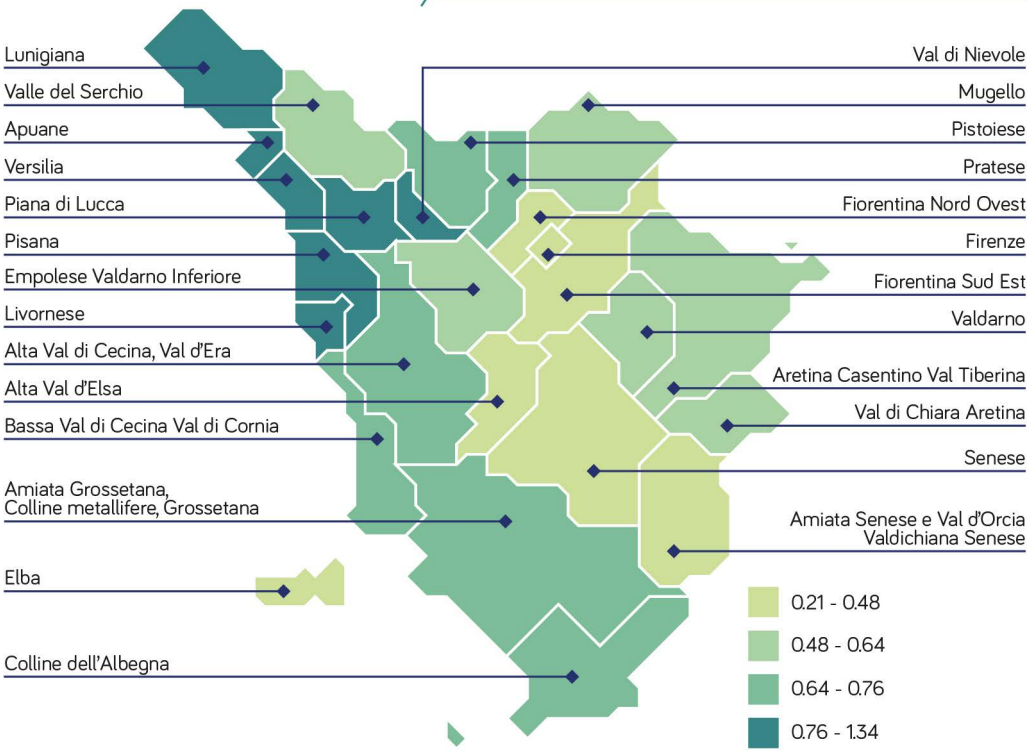
TABELLA 6: GLI INDIVIDUI POTENZIALI BENEFICIARI PER TIPO DI CONDIZIONALITÀ – TOSCANA – ANNO 2018

	INDIVIDUI IN NON OCCUPAZIONE DI BREVE DURATA	INDIVIDUI IN NON OCCUPAZIONE DI LUNGA DURATA	INDIVIDUI NON TENUTI ALLA CONDIZIONALITÀ	TOTALE
Nuclei esclusi dalla condizionalità			39.004	37.671
Nuclei nel percorso inclusione lavorativa (CPI)	15.592	2.616	16.575	37.588
Nuclei nel percorso inclusione sociale (Comuni)		18.060	23.699	40.775
Totale	15.592	20.676	79.278	122.778

Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018

Le ricadute della condizionalità prevista dal RdC sugli operatori dei Centri per l'Impiego e sui servizi dei Comuni cambiano sul territorio regionale, sia per la diversa platea dei potenziali beneficiari che per la dotazione di personale dei servizi[6] (Figura 15).

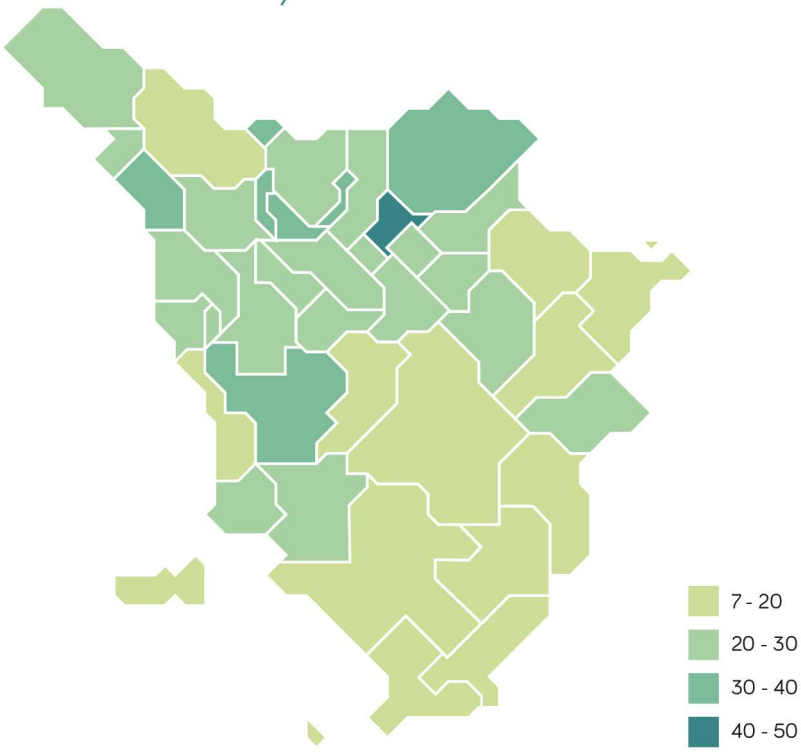
FIGURA 15A: POTENZIALI BENEFICIARI PER DIPENDENTE COMUNALE DEGLI AMBITI SOCIO-SANITARI - TOSCANA - ANNO 2018



Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018, dati CPI e RGS

[6] Per quanto riguarda il personale dei CPI non si tiene conto delle nuove assunzioni previste attraverso la c.d. figura del Navigator. Per i Comuni è stato considerato il totale del personale comunale secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato, non disponendo del dettaglio di quello dedicato ai servizi sociali.

FIGURA 15B: POTENZIALI BENEFICIARI PER OPERATORE DEI CENTRI PER L'IMPIEGO - TOSCANA - ANNO 2018



Fonte: elaborazioni su dati INPS 2018, dati CPI e RGS

Il rapporto tra gli individui per i quali dovrebbe essere attivato un patto per il lavoro e il personale dei CPI è elevato nella Toscana centrale e nella costa, dove può arrivare anche a 50, contro una media regionale di 23. Più in generale è la parte settentrionale della regione ad avere le maggiori ricadute, invece il Sud è meno coinvolto. Le ricadute sul personale comunale ha differenze territoriali in parte diverse rispetto a quelle osservate per i CPI. Gli ambiti socio-sanitari della zona costiera rimangono tra quelli con il più elevato rapporto tra nuclei beneficiari e personale comunale, ma emerge un impatto rilevante anche per alcuni ambiti del Sud della regione.

2

FORME DI POVERTÀ

2.1 Insicurezza alimentare: un primo quadro d'insieme

I dati di Eurostat (2016) mostrano che l'8,1% degli europei vive in una condizione di grave deprivazione materiale, che significa anche non potersi permettere un pasto proteico (carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni. Anche in Italia le cose non vanno bene. Per fortuna i livelli di povertà alimentare sono molto più bassi rispetto a 50/60 anni fa, ma nonostante il boom economico e il livello sufficientemente diffuso di benessere, il numero delle persone che non riesce a mangiare decentemente è tornato ad aumentare, soprattutto dopo l'inizio della crisi economica nel 2008. Tra il 2008 e il 2016 l'Italia ha infatti registrato uno dei maggiori incrementi della povertà alimentare. I dati dell'Istat parlano di oltre 2 milioni di famiglie italiane in condizione di povertà alimentare che, cioè, possono spendere in generi alimentari risorse inferiori rispetto alla soglia standard accettabile (Istat, 2018; Censis, 2017). La quota di famiglie a cui capita di non avere soldi sufficienti per mangiare in alcuni periodi dell'anno, sempre nel periodo 2008-2016, è passata dal 5,8% al 6,5% (250.000 nuclei familiari in più, per un totale di 1,7 milioni di famiglie che devono affrontare attualmente questa situazione). E le famiglie che non possono permettersi un pasto a base di proteine (carne, pesce o vegetali equivalenti) almeno una volta ogni due giorni sono raddoppiate di numero (da 1,9 milioni di nuclei familiari nel 2008 a 3,8 milioni nel 2016). Contrariamente a quanto avvenuto a livello nazionale dove la povertà alimentare è cresciuta sensibilmente, in Toscana i dati sottolineano una sua riduzione (nel 2008 le famiglie in difficoltà erano 66mila). Nelle Caritas della Toscana le richieste di

16.332

richieste di sostegno alimentare registrate dalle Caritas della Toscana nel 2018

sostegno alimentare di vario tipo, registrate per l'anno 2018, sono 16.332 ovvero lo 0,7% in più rispetto al 2017[1]; tuttavia è necessario sottolineare che questo fenomeno spesso sfugge alla rilevazione statistica perché, come evidenziato dai testimoni qualificati, sempre più spesso interessa strati della popolazione variegati e in genere impreparati a fronteggiare queste problematicità. Il ricorso a pratiche di sostegno informali, atipiche e talvolta estranee ai canali istituzionali impedisce di fatto una fotografia della situazione ed evidenzia ancora una volta la difficoltà implicita per qualsiasi politica di contrasto, ovvero quella di riuscire a centrare un bersaglio in continuo movimento. In particolare, la povertà è cresciuta non solo da un punto di vista meramente quantitativo ma è anche mutata nelle forme e nelle modalità nelle quali si è sviluppata nel corso del tempo, divenendo di fatto un fenomeno multidimensionale e sempre più difficile da contrastare.

2.1.1. GLI EMPORI SOCIALI COME MISURA DI CONTRASTO ALL'INSICUREZZA ALIMENTARE

La Regione Toscana, seppur registri dati migliori rispetto ad altre regioni di Italia, da qualche anno ha rivolto un'attenzione particolare al tema dell'insicurezza alimentare, tanto da aver programmato una serie di interventi già nel triennio 2016-2018 con, ad esempio, il progetto "Spesa per tutti" sulla redistribuzione delle eccedenze alimentari; e ancora per il nuovo triennio 2019-2021 stanziando 150.000 mila euro non solo per la redistribuzione, ma anche per interventi più strutturali che mirano alla prevenzione del fenomeno e alla fuoriuscita dallo stato di bisogno. La convenzione verrà sottoscritta tra Regione, enti del Terzo Settore e soggetti della grande distribuzione e il programma ha tra gli obiettivi l'attivazione e il rafforzamento delle reti e delle risorse territoriali per incrementare la redistribuzione dei beni; la promozione di percorsi formativi e di corretti stili di vita per favorire la cultura ad una corretta alimentazione; infine la diffusione degli empori come modello di sostegno che si opponga alle pratiche di stampo assistenzialistico e che invece promuova la salvaguardia della persona attraverso la libera scelta dei beni, rispondendo a esigenze che vanno oltre il sostegno alimentare con processi educativi e formativi.

Accanto alle più tradizionali e diffuse forme di contrasto alla povertà alimentare (mensa dei poveri, pacco alimentare), anche in Toscana, infatti, dal 2008 si è assistito alla nascita dei cosiddetti "empori sociali" (più spesso noti come "empori della solidarietà" laddove gestiti da Caritas), ovvero progetti territoriali di sostegno che prevedono, oltre alla erogazione dei prodotti ali-

[1] Dato per l'anno 2018 fornito da Caritas Toscana attraverso il sistema "Mirod" che registra i bisogni e le richieste raccolti dai centri di ascolto delle diocesi in Toscana. Il dato non tiene conto della Diocesi di Livorno che utilizza un altro sistema di gestione.

mentari, una serie di azioni integrate che spaziano dall'inserimento lavorativo, a quello sociale e culturale del beneficiario[2].

Durante questi anni il modello Emporio sociale è stato oggetto di ricerca all'interno dei rapporti dell'Osservatorio Sociale Regionale che hanno monitorato costantemente i dati e i modelli di lavoro all'interno delle diverse realtà presenti in Toscana. Al momento la copertura sul territorio regionale rimane ancora scarsa dato che non tutte le province possono vantare un modello di contrasto alla povertà alimentare di questo tipo.

Nell'anno 2018 sono state oggetto di ricerca le nove realtà presenti in Toscana: emporio della Solidarietà di Pisa, emporio della Solidarietà di Prato, emporio della Solidarietà di Poggibonsi, emporio della Solidarietà di Follonica (GR), emporio Sociale di Quarrata (PT), emporio Solidale di Livorno, la Bottega della Solidarietà di Grosseto, la Bottega "Cinque Pani" di Capannori (LU) e emporio "Non di solo pane" di Volterra (PI). È stata segnalata anche un'altra realtà presente sul territorio di Massa Carrara di cui però al momento non sono stati resi noti i dati. Tuttavia, in relazione alle informazioni raccolte, è possibile inserirla nell'elenco che dunque segna, per la Toscana, ad oggi 10 esperienze sul modello dell'Emporio della Solidarietà.

Caritas Diocesana rimane il principale soggetto promotore e gestore dei progetti di Volterra, di Pisa, Grosseto, Follonica, Prato e Capannori. Si ritrova in alcune realtà la collaborazione con la grande distribuzione, con l'istituzione di convenzioni per la riduzione degli sprechi e di programmi che operano in vista della sensibilizzazione alle tematiche del risparmio, dello scambio e della solidarietà. Il servizio sociale, come nella maggior parte delle realtà costituite sul modello-emporio presenti in Toscana, collabora nella segnalazione di casi e nel coinvolgimento pedagogico delle famiglie nel progetto e in tutte le sue articolazioni.

[2] Gli empori si caratterizzano per una partecipazione mista tra pubblico, privato e Terzo Settore, anche se poi spetta al volontariato ricoprire il ruolo prevalente per l'operatività delle strutture stesse. Se al Terzo Settore spetta poi solitamente il compito di gestione, il pubblico e il privato, come detto, contribuiscono direttamente a sostenere gli empori attraverso l'erogazione diretta di risorse oppure, in taluni casi, la costruzione di reti tra soggetti in grado di produrre una vera e propria economia sociale di scala.

FIGURA 16: MAPPA DELLE STRUTTURE CHE OPERANO SUL MODELLO EMPORIO DELLA SOLIDARIETÀ IN TOSCANA. ANNO 2019

In linea con il rapporto del 2018, le informazioni richieste a ciascun emporio riguardano le informazioni sulla quantità dei beni distribuiti in kg, sui nuclei familiari tesserati, sulla stima del valore commerciale e da quest'anno anche sulle ore di volontariato che vengono svolte e riguardo alle quali si dedicherà un approfondimento specifico. Alle realtà censite è stato chiesto di elencare anche la tipologia dei prodotti maggiormente richiesti.

I dati sono stati raccolti tramite interviste telefoniche ai coordinatori degli empori o via mail per consentire il tempo necessario per raccogliere le informazioni richieste. Di seguito la tabella fornisce i dati relativi all'anno 2018.

TABELLA 7: GLI EMPORI SOCIALI IN TOSCANA – ANNO 2018

LOCALITÀ	QUANTITÀ BENI DISTRIBUITI (KG)	NUCLEI FAMILIARI	STIMA VALORE COMMERCIALE	ORE DI VOLONTARIATO
GROSSETO	20.127,60	122	40.028,30	4000
FOLLONICA	36.740	222	64.567	6000
VOLTERRA	1300	63	19.000	1600
PISA	111.105	478	570.293	9700
QUARRATA (PI)	24.450	54	45.000	6500
PRATO	*1.224.977	1705	2.390.323,00	3006
POGGIBONSI	33.000	145	131.100	6250
CAPANNORI	32.780	94	42.350	1660
LIVORNO	18.000	320	5.700	4400
TOTALE	1.502.479,60	3203	3.308.361,30	43.116

Fonte: Rilevazione OSR 2019
*Il valore espresso non è fornito ma stimato in proporzione al valore 2017.

Nell'anno 2018 sono stati distribuiti un totale di 1.502.479,60 kg di beni a titolo gratuito per un valore commerciale di 3.308.361,30 €. I nuclei familiari, regolarmente censiti e tesserati secondo le modalità organizzative, sono 3.203, dunque, rispetto all'anno 2017, sono diminuiti del 3,62%.

Rispetto all'anno 2017 si rileva una diminuzione dell'11,01% della quantità di prodotti distribuiti e quindi un calo del 9,98% del valore commerciale totale.

La tipologia di merce distribuita è principalmente: pasta, riso, pane, farina, zucchero, caffè, marmellata, torte e prodotti di forno, merendine, legumi, frutta, verdura, carne, pesce, spezie e sale, olio e aceto, latticini, bevande, surgelati, prodotti per l'igiene personale e della casa. Un ulteriore dato che ci è stato fornito sono le ore di volontariato svolte presso ciascun emporio, per un totale di 43.116 ore. Uno sguardo alle ore di volontariato che vengono impiegate all'interno di ogni realtà suggerisce quanto importante sia il fattore umano e

1.500

oltre 1.500 tonnellate di beni a titolo gratuito distribuiti per un valore commerciale di oltre 3 milioni di euro; 3.200 nuclei familiari regolarmente censiti e tesserati

sociale che sostiene l'organizzazione e la funzionalità di questa forma di market solidale. Durante le interviste raccolte si è potuto verificare che in diversi casi vi è personale dipendente a coordinare i gruppi di lavoro ma, in altri casi, le realtà sono composte esclusivamente da volontari.

Il bisogno di volontari è legato all'aspetto della gratuità con cui le famiglie ricevono un sostegno relazionale e questo è di fondamentale importanza nel processo di aiuto e di fuoriuscita dalle situazioni di bisogno. Tuttavia è rilevante prevedere la presenza di figure professionali, soprattutto nella creazione e conduzione dei percorsi di formazione, educazione all'acquisto, gestione delle risorse familiari. Eppure questo tipo di ruolo continua, in molte realtà, a mancare, esponendo l'esperienza al rischio di una regressione al mero assistenzialismo. È infatti evidente come non sia sufficiente a risolvere i problemi complessi legati all'insicurezza alimentare il garantire alle famiglie in condizione di povertà un luogo dedicato al "fare la spesa" senza professionisti e operatori con formazione specifica. Perciò è necessario ribadire quanto auspicato negli ultimi rapporti regionali, ossia la necessità di costituire una rete regionale di scambio di pratiche, di coordinamento e di costruzione di innovazione tra tutte le strutture della Toscana che sono nate sul modello emporio sociale. Finalmente questa possibilità è rientrata tra i punti di lavoro del programma, e permetterà il confronto e la disseminazione di buone pratiche, compensando la mancanza di figure professionali attraverso la condivisione, e garantendo la formazione degli operatori volontari. Una rete di questo tipo può rispondere anche all'esigenza dei territori che ancora non hanno previsto progettualità strutturate di contrasto all'insicurezza alimentare per i propri cittadini.

Come è stato sottolineato, le misure di intervento a sostegno della povertà alimentare funzionano quando favoriscono l'empowerment delle persone e delle famiglie, sostenendo un processo di azione sociale capacitante attraverso il quale le persone, le organizzazioni e le comunità acquisiscono competenza sulle proprie vite, al fine di cambiare il proprio ambiente sociale per migliorare l'equità e la qualità di vita. In Toscana, il modello dell'emporio sociale, per come si sta sviluppando e per i risultati cui è stato dato rilievo in questo rapporto, ha tutte le caratteristiche per esercitare una funzione preventiva oltre che educativa e riabilitativa, agendo un'azione profonda di cambiamento per i territori, le comunità e le persone vulnerabili.

2.1.2. L'ATTIVITÀ DEL BANCO ALIMENTARE: DATI DI DISTRIBUZIONE E SOSTEGNO ALLE ESPERIENZE TERRITORIALI

L'Associazione Banco Alimentare della Toscana ha distribuito nel 2018 circa 5.100 tonnellate di prodotti alimentari alle strutture caritative convenzionate. Per quanto riguarda la provenienza dei prodotti distribuiti, se confrontiamo le quote sul totale con quelle dell'anno precedente vediamo che è invariata rispetto al 2017 la quota dei prodotti ottenuti grazie ai Fondi dell'Unione Europea (36%), è in calo la quota dei prodotti provenienti da produttori e distributori ortofrutta (da 21 a 12%), mentre è in crescita la quota dei prodotti provenienti dall'industria di trasformazione (da 22 a 28%). E' pressoché invariata, attorno al 10%, la quota dei prodotti raccolti in occasione della Giornata nazionale della colletta alimentare, la cui importanza, come sottolineato nel Primo Rapporto, va comunque va ben oltre la raccolta in senso stretto. E' in sensibile aumento la quota dei prodotti distribuiti in base alla convenzione Siticibo-Grande distribuzione organizzata (da 6 a 12%), mentre è in calo la quota - relativamente limitata rispetto alle altre - di quelli provenienti dalla ristorazione (da 1,3 a 0,6%). E' da aggiungere, rispetto ai dati riportati nella Tabella 8, che la convenzione Siticibo-Ristorazione ha consentito di distribuire 47.000 porzioni di cibo cucinato; le porzioni distribuite nel 2017 erano 42.000.

5.100

tonnellate di prodotti alimentari distribuite dal Banco Alimentare nel 2018; 98.200 assistiti continuativi e saltuari

TABELLA 8: PRODOTTI DISTRIBUITI DA BANCO ALIMENTARE TOSCANA (TONNELLATE)

PROVENIENTI DA	2014	2015	2016	2017	2018
			VALORI ASSOLUTI		
Ortofrutta	446	412	788	956	631
Unione Europea	240	1.546	1.280	1.644	1.815
Industria	917	845	654	988	1.443
Siticibo grande distribuz.org.	139	165	206	295	600
Giornata naz. colletta alim.	796	555	521	494	510
Ristorazione	19	28	68	59	31
altro	124	75	56	153	59
Totale	2.681	3.626	3.573	4.589	5.089
			VALORI PERCENTUALI		
Ortofrutta	16,6%	11,4%	22,1%	20,8%	12,4%
Unione Europea	9,0%	42,6%	35,8%	35,8%	35,7%
Industria	34,2%	23,3%	18,3%	21,5%	28,4%
Siticibo grande distribuz.org.	5,2%	4,6%	5,8%	6,4%	11,8%
Giornata naz. colletta alim.	29,7%	15,3%	14,6%	10,8%	10,0%
Ristorazione	0,7%	0,8%	1,9%	1,3%	0,6%
altro	4,6%	2,1%	1,6%	3,3%	1,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati Banco alimentare

Le strutture caritative di distribuzione agli indigenti convenzionate col Banco Alimentare in Toscana sono 540 a fine 2018 (strutture attive), erano 548 a fine 2017. Confrontando la situazione di strutture attive e assistiti a fine 2018 con quella a fine 2017, non si registrano variazioni di particolare rilievo.

Le strutture che svolgono attività di emporio sociale sono 10 come l'anno precedente (erano cresciute in modo molto consistente da fine 2016 a fine 2017, a fine 2016 erano 2), quelle che svolgono l'attività di distribuzione pacchi passano da 448 a 445, quelle che svolgono l'attività di mensa da 59 a 55, quelle che svolgono l'attività di residenza da 59 a 57 e quelle che svolgono l'attività di unità di strada da 33 a 32. Il numero totale dei soggetti assistiti

continuativi è in aumento, passando da 86.800 a 89.500, mentre sono in lieve diminuzione gli assistiti saltuari (da 8.900 a 8.700). La somma degli assistiti continuativi e di quelli saltuari sale da 95.700 a 98.200.

TABELLA 9: ATTIVITÀ SVOLTE DALLE STRUTTURE CONVENZIONATE COL BANCO ALIMENTARE

	NUMERO STRUTTURE	ASSISTITI		ASSISTITI CONTINUATIVI PER STRUTTURA	ASSISTITI CONTINUATIVI QUOTE
		CONTINUATIVI	SALTUARI		
A FINE 2017					
Totale strutture attive	548	86.800	8.900	158	100,0%
Strutture che svolgono attività di:					
mensa	59	3.880	720	66	4,5%
distribuzione pacchi	448	67.380	7.800	150	77,6%
residenza	59	1.795	-	30	2,1%
unità di strada	33	2.000	-	61	2,3%
emporio sociale	11	11.745	385	1.068	13,5%
A FINE 2018					
Totale strutture attive	540	89.482	8.737	166	100,0%
Strutture che svolgono attività di:					
mensa	55	4.929	739	90	5,5%
distribuzione pacchi	445	69.281	7.775	156	77,4%
residenza	57	1.606	-	28	1,8%
unità di strada	32	1.921	-	60	2,1%
emporio sociale	11	11.745	223	1.068	13,1%

Fonte: elaborazioni su dati Banco alimentare

Sono stabili a 11.700 gli assistiti continuativi nell'attività di emporio sociale. Sono in aumento gli assistiti continuativi nelle attività di mensa (da 3.900 a 4.900) e distribuzione pacchi (da 67.400 a 69.300), in calo nelle attività di residenza (a 1.800 a 1.600) e unità di strada (da 2.000 a 1.900). Il numero

medio di assistiti continuativi per struttura sale da 158 a 166. E' stabile per l'attività di emporio a 1.068, sale da 66 a 90 per l'attività di mensa (superando il valore di fine 2016, 83) e in misura contenuta (da 150 a 156) per l'attività di distribuzione pacchi. E' pressoché invariato per le attività di unità di strada (da 61 a 60) e residenza (da 30 a 28). Per l'attività di emporio sociale, il numero medio di assistiti continuativi per struttura è nettamente superiore a quello delle altre attività. Era già così a fine 2016, con due sole strutture che esercitavano l'attività di emporio: 420 assistiti per struttura; la differenza rispetto al dato delle altre quattro attività si è poi ampliata l'anno precedente col passaggio delle strutture da 2 a 11. E' da osservare comunque che, essendo 11 un numero piuttosto basso, il dato potrebbe variare in modo consistente nel caso di una variazione in aumento o in diminuzione del numero delle strutture che esercitano l'attività di emporio.

Nell'attività di distribuzione pacchi, a fine 2018 è più elevata la quota degli assistiti continuativi con età inferiore a 5 anni sul totale, 13%; la quota è pari al 7% per l'attività di residenza, al 6% per l'attività di emporio sociale e al 4% per l'attività di mensa. La quota degli assistiti continuativi over 65 sul totale è più elevata per l'attività di residenza, 23%; è pari al 15% per l'attività di mensa, al 7% per l'attività di distribuzione pacchi e al 2% per l'attività di emporio sociale.

Rispetto all'anno precedente, l'attività di emporio sociale ha un'incidenza sul totale degli assistiti continuativi in lieve calo, da 13,5 a 13,1%; è sostanzialmente stazionaria (da 77,6 a 77,4%) l'incidenza della attività di distribuzione pacchi, mentre risulta in aumento (da 4,5 a 5,5%) quella dell'attività di mensa. Nel 2016, quando le strutture che esercitavano l'attività di emporio erano solo due, l'incidenza sul totale degli assistiti continuativi dell'attività di emporio non superava l'1% e l'incidenza dell'attività di distribuzione pacchi arrivava all'89%. Come osservato nei due Rapporti precedenti, l'attività di emporio sociale accresce, rispetto alla modalità della distribuzione pacchi, le possibilità di scelta da parte degli assistiti, oltre a ridare dignità alle persone in difficoltà economica, responsabilizzandole e cercando di renderle autonome nelle scelte.

2.2. Povertà giovanile

2.2.1. ADOLESCENTI E PREADOLESCENTI: LA PERCEZIONE DELLA POVERTÀ ECONOMICA E IL BENESSERE RELAZIONALE, CULTURALE E RICREATIVO

Il contrasto alla povertà dei bambini e delle famiglie ha rappresentato una specifica linea di azione inserita tra le quattro priorità tematiche del *IV Piano nazionale di Azione ed Interventi per la Tutela dei Diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, licenziato nel 2017 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e approvato in Conferenza Stato Regioni. Il *Piano* ha conse-

gnato al sistema degli attori istituzionali la declinazione di azioni, interventi e obiettivi di risultato che costituisce un'imprescindibile cornice di riferimento programmatico per le politiche di promozione, prevenzione e protezione dell'infanzia e dell'adolescenza. Le varie forme di povertà che interessano i contesti familiari espongono infatti i bambini ed i ragazzi a fattori di rischio che, se non adeguatamente affrontati, possono compromettere la loro condizione di vita futura e privarli di opportunità ed esperienze di crescita. Tra le conseguenze più gravi che lo stesso *Piano*, così come i documenti programmatici di riferimento, evidenziano, troviamo il rischio di abbandono scolastico e di basso accesso al sistema formativo e degli studi superiori.

Nella consapevolezza che il benessere presente e futuro dei bambini è strettamente correlato allo stato sociale ed economico dei genitori, all'ambiente di vita ed alla qualità delle relazioni, gli obiettivi di sviluppo per le politiche di promozione e tutela hanno raccomandato il rafforzamento del sistema educativo, quale nodo per contrastare il disagio sociale e per ridurre le disuguaglianze sin dalla prima infanzia, e l'investimento nei servizi di educazione e accoglienza.

Il *Piano* ha evidenziato come i Servizi Scolastici possano contribuire ad invertire la tendenza negativa che, a causa di fattori economici e di deprivazione, spinge i ragazzi ad abbandonare il ciclo di studi ed ha proposto un modello di scuola impegnata nella riduzione della dispersione scolastica e delle diverse forme di disagio giovanile; una scuola, dunque, al centro del processo di apprendimento e di inclusione, capace di rinnovarsi e di aprirsi alle necessità ed alle opportunità presenti sul territorio e nei contesti di vita.

L'altro aspetto cui il *Piano* ha invitato a guardare è rappresentato dalla partecipazione alle attività ludiche, ricreative, sportive e culturali attraverso cui si esprime il riconoscimento del diritto dell'infanzia e dell'adolescenza ad una vita sociale quale via per contrastare l'esclusione e l'emarginazione. La fruizione di opportunità di gioco, di svago, di sport e di cultura non può quindi essere condizionata dalle situazioni reddituali o dalle differenze culturali ma va semmai incoraggiata e sostenuta attraverso politiche e programmi mirati. Del resto la natura multidimensionale del fenomeno richiede uno sguardo più articolato che ci renda consapevoli anche delle povertà educative: avere o non avere la possibilità di apprendere, confrontare, creare, fruire della bellezza del paesaggio o della storia incide senza dubbio sulla formazione emotiva e relazionale dei bambini e quindi sulla personalità dei futuri adulti. Per questa ragione è importante disporre di indicatori per valutare il livello di opportunità/povertà educative di un determinato contesto e agire in ottica di sensibilizzazione e di promozione affinché le famiglie e il sistema sociale di inclusione e protezione possano riconoscere questi bisogni e tradurli in occasioni e in interventi e servizi.

L'obiettivo dell'adozione di una misura di contrasto alla povertà a carattere universale, assunto dal *Piano*, ha trovato realizzazione nei passaggi legislativi che hanno introdotto il Reddito di Inclusione – REI - prima e il Reddito di Cittadinanza – RdC successivamente. Con il REI, in attuazione del Decreto legislativo n. 147 del 15 settembre 2017 ("Disposizione per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà"), si è fatta strada l'affermazione di un Livello essenziale ed il riordino delle prestazioni assistenziali per il contrasto alla povertà attraverso il rafforzamento dell'azione di coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali basato principalmente sulla valutazione multidimensionale e sulla progettazione personalizzata.

L'introduzione del RdC ha segnato il passaggio ad una misura strutturale, di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale riconfermando tuttavia l'intervento di accompagnamento sociale – Patto per l'Inclusione – che i servizi sociali dei Comuni o di Zona devono attivare attraverso progetti di presa in carico coordinati e riconducibili agli interventi e servizi per l'inclusione attiva previsti dal D.Lgs. 147/2017.

L'ultimo tassello delle misure di contrasto alla povertà è rappresentato dalla sperimentazione di interventi a favore di coloro che al compimento della maggiore età vivono fuori dalla famiglia di origine – progetto Care Leavers – prevista dal *Piano di interventi e servizi sociali di contrasto alla Povertà* approvato con il Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 18 maggio 2018. Il progetto fornisce all'intero sistema sociale e socio sanitario impegnato nella cura e nell'accompagnamento dei minori e delle famiglie uno strumento attivo, integrato con la misura del RdC e con il mondo della formazione e del lavoro e quindi particolarmente adeguato a sostenere il distacco dei ragazzi dai percorsi assistenziali e ad introdurli in una dimensione di vita più autonoma ed adulta.

La Regione Toscana ha posizionato le proprie politiche di contrasto alla povertà nel *Documento programmatico* approvato con la deliberazione di Giunta regionale 998 del 10 settembre 2018. Con tale provvedimento, attuativo dell'art. 14 del D.Lgs. 147/2017, sono state dettate le linee di azione e gli obiettivi di sviluppo per la programmazione dei servizi necessari all'attuazione del REI e per la promozione della collaborazione e della cooperazione tra i servizi. Le priorità individuate si ispirano ai principi dell'integrazione e del coordinamento tra le diverse politiche di settore - politiche sociali, politiche del lavoro, politiche della formazione, politiche abitative – al fine di fornire risposte concrete e coordinate ai bisogni delle famiglie. La linea di intervento che si concentra sulle politiche scolastiche per il contrasto alla povertà riconosce al fattore scuola un ruolo fondamentale nel fronteggiare le situazioni di disagio e ridurre gli elementi che possono portare a condizioni di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale. Per tale ragione le politiche rivolte a famiglie

con minori risorse economiche e sociali propongono interventi specifici per sostenere l'accesso al sistema educativo e scolastico e per ridurre la dispersione o l'abbandono in maniera da realizzare condizioni favorevoli al successo formativo di tutti i bambini e gli adolescenti.

A fornire importanti indicatori in merito alle diverse forme di povertà è la ricerca campionaria che Regione Toscana e Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza realizzano ogni tre anni nelle scuole del territorio coinvolgendo più di 12mila adolescenti e preadolescenti tra gli 11 e i 17 anni delle 26 zone distretto. Gli ultimi dati disponibili, presentati in questo contesto, fanno riferimento al 2018.

L'intenzione è quella di riuscire a produrre elementi di riflessione utili per le politiche regionali e locali a favore di bambini e famiglie a partire da una conoscenza basata su dati di evidenza in relazione al benessere oggettivo e al benessere soggettivo dei bambini e dei ragazzi. E quindi far luce su aspetti alquanto importanti che riguardano direttamente il mondo dei giovani i quali attraverso tale strumento hanno la possibilità di aprirsi e di aprire al mondo degli adulti una finestra su quegli aspetti poco conosciuti che riguardano la loro vita come il tempo libero, lo svago, l'utilizzo dei media, il rapporto che hanno con i loro pari e la famiglia, la fiducia riposta nelle istituzioni, la percezione sulla qualità della loro vita e quella generale della società, i livelli di partecipazione e la percezione dei diritti che, almeno sulla carta, gli sono riconosciuti.

Naturalmente tra gli argomenti trattati trovano spazio temi connessi ai concetti più o meno tradizionali di povertà.

E' chiesto ai ragazzi di esprimere giudizi sulla condizione economica della famiglia sui quali il Centro regionale ha costruito l'*Indice di percezione della condizione economica della famiglia (IPEF)*.

Sempre in maniera molto diretta è chiesto ai ragazzi di esprimere valutazioni sulla loro soddisfazione nei livelli relazionali, con i genitori e con i pari, dalle quali sono costruiti due ulteriori indicatori: l'*indice di benessere relazionale con i pari (IBRP) e l'indice di benessere relazionale con i propri genitori (IBRG)*.

Sempre dalle risposte fornite dai ragazzi è definito l'*indice di benessere culturale e ricreativo (IBCR)* costruito prendendo in considerazione i ragazzi di 11-17 anni che hanno dichiarato di aver svolto, negli ultimi 12 mesi, 5 o più delle seguenti attività: andare a teatro, andare al cinema, visitare musei/mostre, andare a concerti di musica classica o ad altri concerti, andare a spettacoli sportivi, visitare monumenti o siti archeologici e praticare sport in maniera continuativa.

I quattro indicatori sopra esposti fanno anche parte del set di indicatori presenti nei profili di zona distretto nell'area delle politiche e degli interventi per la promozione e la tutela dei diritti dei bambini dei ragazzi e delle famiglie - sezione "Le condizioni della popolazione di 0-17 anni, in termini sociodemografici ed epidemiologici" - che il Centro regionale mette a disposizione delle 26 zone distretto come supporto alla programmazione territoriale.

L'indice di percezione della condizione economica della famiglia (IPEF)

In questo indicatore sono compresi i ragazzi che alla domanda "quanto pensi stia bene la tua famiglia dal punto di vista economico" hanno risposto "piuttosto bene" e "molto bene" in una scala di valori che comprende anche le voci "nella media", "non molto bene" e "per niente bene".

L'indice regionale calcolato sugli oltre 12mila ragazzi restituisce un valore del 44,3% con una piccola differenza tra maschi e femmine, i primi più positivi con un IPEF al 46,2% le seconde leggermente più basse al 42,3%.

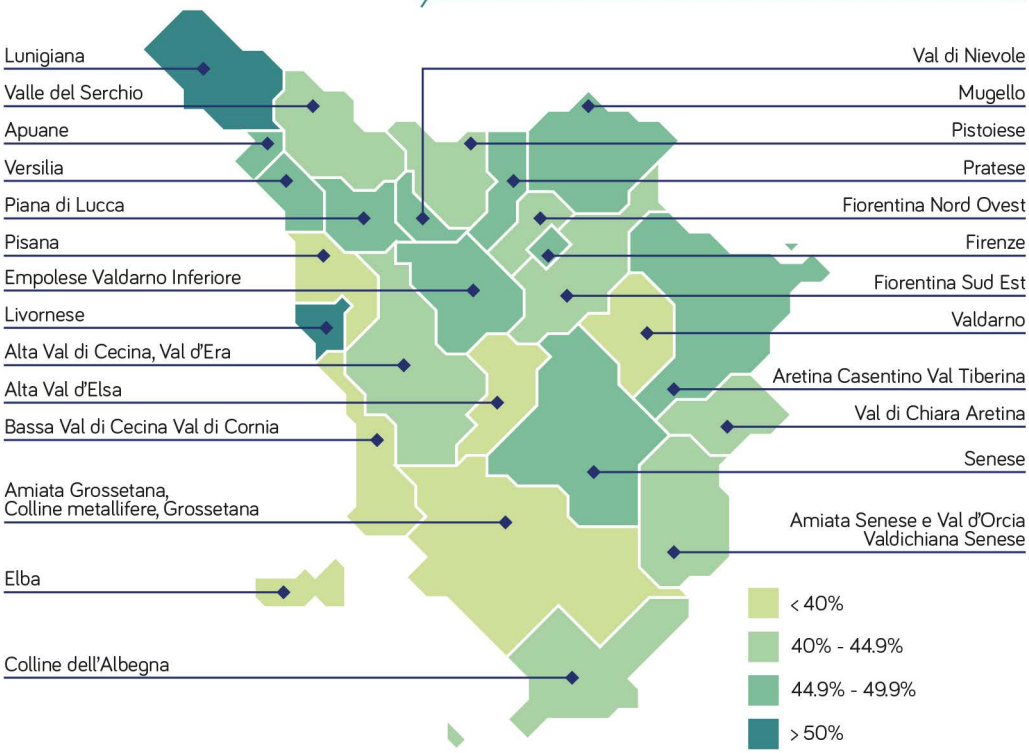
Mentre è quasi nulla la differenza tra le cittadinanze – italiani e stranieri – le differenze diventano anche marcate se si prendono in considerazione i due diversi gradi scolastici.

I più piccoli della secondaria di I grado sono decisamente più positivi dei colleghi della II grado: per i primi l'indice IPEF sale al 57%, mentre per i secondi scende fino al 32,8%, una forchetta di più di 24 punti percentuali di differenza che esprime in maniera netta una maggiore serenità e spensieratezza dei più piccoli verso gli aspetti economici familiari.

Il campo di variazione tra le 26 zone distretto è decisamente consistente e si oscilla tra i valori più alti dell'IPEF della zona Livornese dove il 52,4% dei ragazzi dichiara che la famiglia a livello economico sta "piuttosto bene" o "molto bene" a fronte del valore più basso della zona Bassa Val di Cecina Val di Cornia dove l'indicatore scende di circa 18 punti percentuali al 34,3%.

Tra le zone con i valori più alti si segnalano la Versilia (49,3%), la Val di Nievole (49,1%) e la Piana di Lucca (48,6%), mentre con valori bassi vicini a quello della Bassa Val di Cecina Val di Cornia si collocano la Lunigiana (36,9%), l'Elba (37%) e il Valdarno (37,8%).

FIGURA 17: INDICE DI PERCEZIONE DELLA CONDIZIONE ECONOMICA DELLA FAMIGLIA (IPEF)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

L'indice di benessere relazionale con i pari (IBRP)

L'indice di benessere relazionale con i pari è costruito prendendo in considerazione l'incidenza dei ragazzi che alla domanda "quanto sei complessivamente soddisfatto dei rapporti con i tuoi amici" hanno risposto "molto" a fronte di una scala che prevede anche le risposte "abbastanza", "poco" e "per niente".

L'indice regionale calcolato restituisce un valore del indice IBRP del 55,3% con più o meno marcate differenze in relazione al genere, alla cittadinanza e all'età.

Rispetto al genere sono i maschi, con un indice IBRP del 58,1%, a manifestare una maggiore soddisfazione nei confronti dei rapporti con i compagni, indice che scende al 52,4% per le femmine.

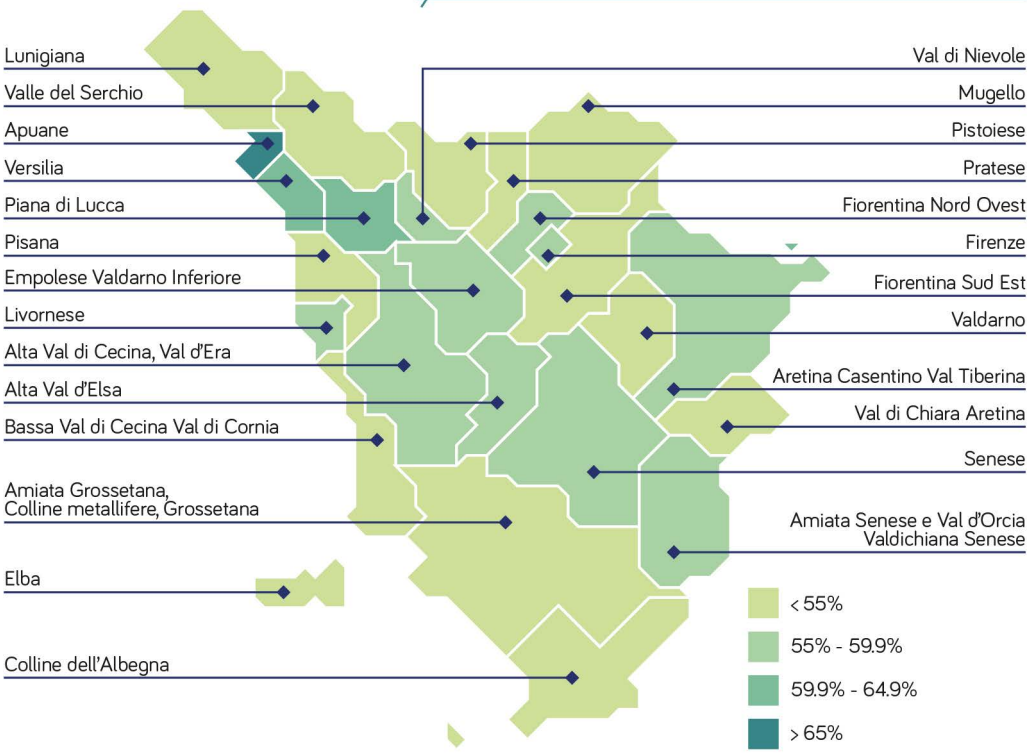
Differenze che aumentano leggermente se si considera la cittadinanza: in questo caso sono gli italiani rispetto agli stranieri ad essere più soddisfatti del rapporto con i coetanei, per i primi si sale ad un IBRP del 56,2% per i secondi si scende sotto il 50% (49,7%).

Differenze che diventano molto marcate nel caso in cui si prendono in esame i due ordini di scuola. Per i più giovani della primo grado l'IBRP sale in maniera significativa al 63,6% mentre per i più grandi della secondo grado si scende di 16 punti percentuali fino ad un IBRP del 47,4%. Indici che mostrano come all'aumentare dell'età dei ragazzi il livello qualitativo della relazione è percepito dagli stessi come più basso.

Sono circa 20 i punti percentuali di differenza tra il valore più alto dell'IBRP registrato nelle Apuane (66,3%) e il valore più basso registrato nella Pisana (46,5%). Tra le zone con l'IBRP più alto si trovano la Piana di Lucca (63,2%) e la Versilia (62,3%). Queste tre zone disegnano sul territorio regionale una isola felice nelle relazioni tra coetanei e sono le uniche dove l'IBRP supera il 60%.

Indice IBRP che appare comunque molto localizzato con la fascia centrale della Toscana che si pone immediatamente sopra la media e con altre due fasce a nord e a sud della regione con valori dell'IBRP decisamente più bassi del valore medio. Appena sopra il valore più basso della Pisana si collocano la Pistoiese (49,2%), la Pratese (49,3%) e la Bassa Val di Cecina Val di Cornia (49,7%).

FIGURA 18: INDICE DI BENESSERE RELAZIONALE CON I PARI (IBRP)



Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana

L'indice di benessere relazionale con i propri genitori (IBRG)

Sulla falsariga del precedente indicatore, l'indice di benessere relazionale con i propri genitori è costruito prendendo in considerazione l'incidenza dei ragazzi che alla domanda "quanto sei complessivamente soddisfatto dei rapporti con i tuoi genitori" hanno risposto "molto" a fronte di una scala che prevede anche le risposte "abbastanza", "poco" e "per niente".

L'indice regionale calcolato restituisce un valore dell'indice IBRG del 56,8% - in linea con l'IBRP - con differenze che in questo caso si fanno molto marcate in relazione al genere, alla cittadinanza e all'età.

Aumenta rispetto alla relazione con i pari il divario tra maschi e femmine sempre a favore dei primi che presentano un indice IBRG pari al 61,2% a fronte del più contenuto 52,5% relativo alle femmine per una forchetta di circa 9

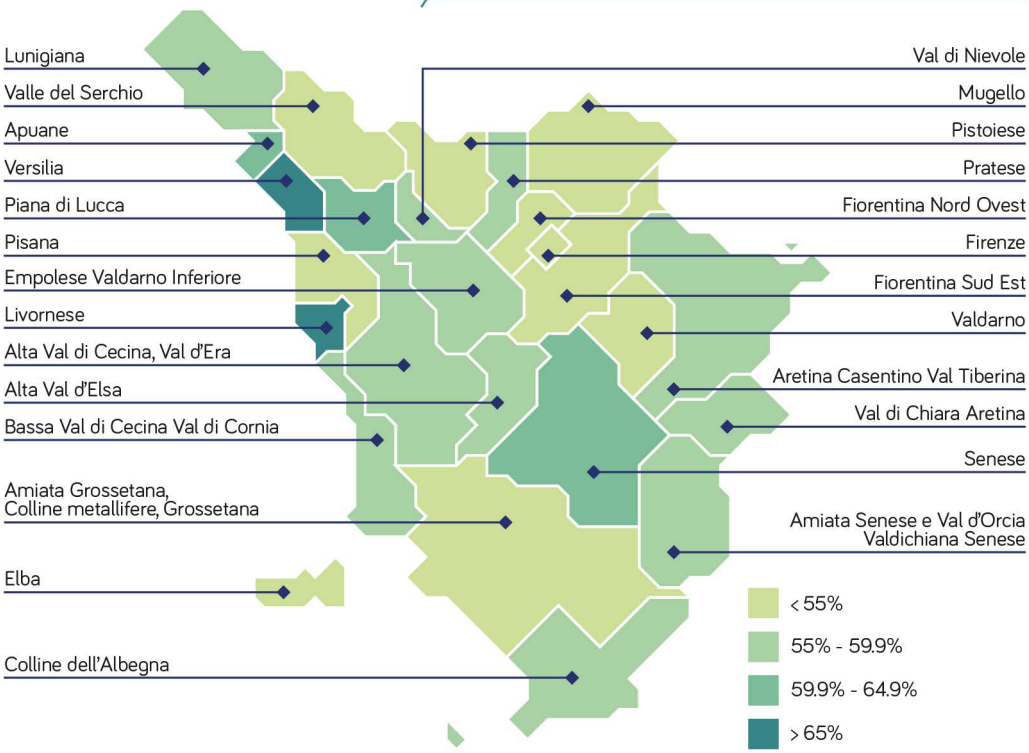
punti percentuali. Differenza che aumenta per la cittadinanza, anche rispetto a quanto visto per la relazione con i pari, con gli stranieri che segnano un IBRP del 47,9% e gli italiani che invece salgono al 58,6%.

Ancora una volta le differenze risultano molto marcate secondo l'età dei ragazzi. Sono nuovamente i più piccoli delle primo grado ad essere in vantaggio con un IBRG che sale fino al 65,8% contro il 48,5% dei più grandi. In sostanza tra i più piccoli 2 su 3 dichiarano di avere un rapporto con i genitori molto soddisfacente, condizione che va a peggiorare con il crescere dell'età e dove poco meno della metà dei ragazzi si dichiara molto soddisfatta.

A livello territoriale è interessante notare come l'area disegnata in precedenza (Apuane, Versilia e Piana di Lucca) come "isola felice nelle relazioni con i pari" si ripresenti anche per le relazioni con i genitori. Il valore più alto di zona spetta sempre alle Apuane con un IBRG del 66,4%, seguita dalla Livornese (65,5%), dalla Senese (64%), dalla Versilia (63,9%), dalla Piana di Lucca (61,8%), dalle Colline dell'Albegna (59,9%) e dall'Amiata Senese e Val d'Orcia (59,2%).

Con i valori regionali più bassi dell'IBRG si trovano il Valdarno (47,6%), la Pisana (48,8%) e l'Elba (50,2%).

FIGURA 19: INDICE DI BENESSERE RELAZIONALE CON I PROPRI GENITORI (IBRG)



Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana

L'indice di benessere culturale e ricreativo (IBCR)

L'indice di benessere culturale e ricreativo (IBCR) è stato costruito prendendo come riferimento alcuni studi già presenti e utilizzati in ambito nazionale e internazionale, in particolar modo l'indice di povertà educativa (IPE) ideato da Save the Children.

Sono state individuate 9 attività culturali e ricreative e sono stati selezionati nell'IBRC i ragazzi che negli ultimi 12 mesi dichiarano di averne svolte almeno 5. Le attività selezionate sono: andare a teatro, andare al cinema, visitare musei/mostre, andare a concerti di musica classica o ad altri concerti, andare a spettacoli sportivi, visitare monumenti o siti archeologici e praticare sport in maniera continuativa.

Per questo indicatore non esistono differenze di genere, differenze che invece diventano importanti in relazione all'età, ancora una volta a favore dei più piccoli, e ancora più marcate nel caso in cui si consideri la cittadinanza.

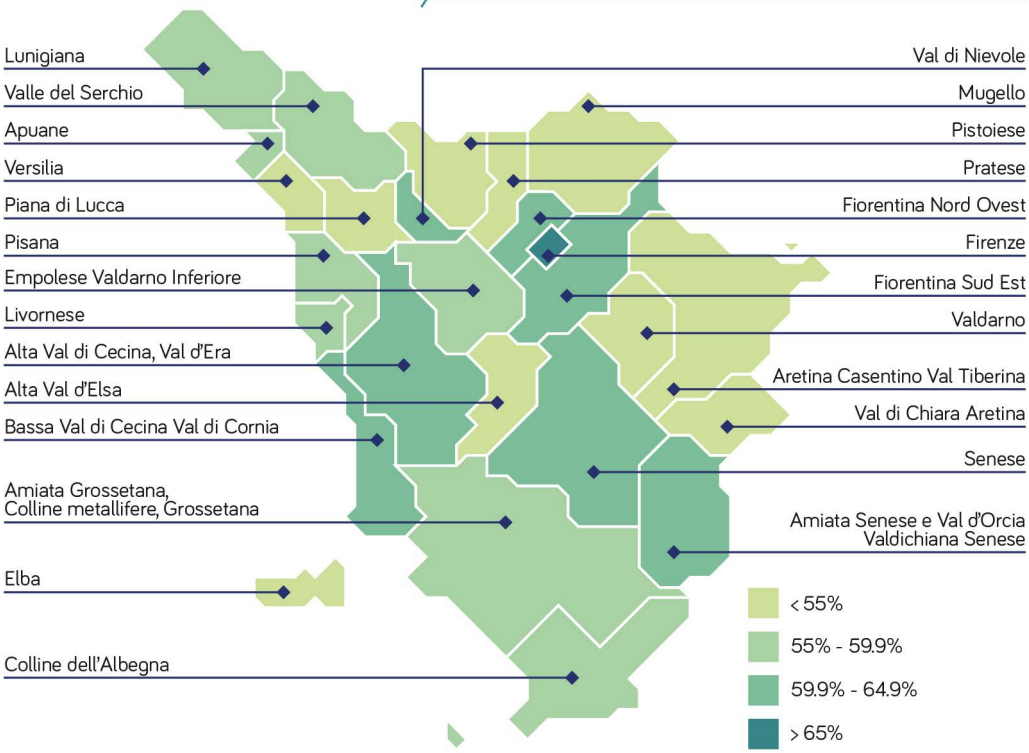
In regione l'indice IBCR è del 28,8% che sale leggermente al 29,6% per i maschi e scende al 27,9% per le femmine. Differenze che, come già sottolineato, aumentano in relazione all'età. Per i più piccoli della primo grado, evidentemente maggiormente spinti dai genitori nelle attività, l'IBCR sale al 34,4%, mentre per i più grandi della secondo grado si scende al 23,8%, per una forchetta di poco superiore al 10%.

Forchetta che aumenta fino ai 13 punti percentuali di differenza tra italiani e stranieri. I primi decisamente più attivi con un IBCR pari al 30,7%, i secondi invece meno attivi scendono al 17,1%.

A livello territoriale è l'area Fiorentina, anche a fronte della forte offerta di questa tipologia di eventi/servizi, a far segnare il valore di IBCR più alto con i ragazzi di Firenze che addirittura arrivano ad un IBCR del 40,6%, 33,6% della Fiorentina Nord Ovest e 30,6% della Fiorentina Sud Est. Nell'area fiorentina però si conta anche uno dei valori più bassi, il 20,8% registrato in Mugello – quasi la metà fatta registrare dai coetanei di Firenze. Il primato in negativo per la bassa attività culturale e ricreativa spetta però all'Alta Val d'Elsa con un IBCR pari al 20,5%.

Tra gli indicatori presentati non è possibile fare confronti a livello nazionale e ma rispetto all'IBRC è possibile citare alcuni dati di fonte Istat sulla frequenza dei ragazzi ad alcuni degli eventi culturali che contribuiscono a definire l'indice. Dalla lettura dei dati ne esce una situazione di vantaggio dei ragazzi toscani rispetto alla media nazionale. Valori simili alla media delle altre regioni si registrano per l'andare a teatro, invece percentuali di partecipazione più alte si contano rispetto all'andare a mostre/musei, a concerti, ai siti archeologici e nella pratica dello sport.

FIGURA 20: INDICE DI BENESSERE CULTURALE E RICREATIVO (IBCR)



Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana

2.2.2. I DATI DEI CENTRI DI ASCOLTO CARITAS SUI GIOVANI ADULTI 18-24 ANNI

I bambini e gli adolescenti in povertà educativa di oggi quasi sempre sono i giovani adulti vulnerabili di domani, come illustrato ampiamente anche nel Secondo Rapporto sulle Povertà in Toscana 2018 ed emerso con forza all'attenzione di studiosi e policy maker con i nuovi processi d'impoverimento innescati dalla grande crisi del 2008 che hanno uno dei tratti maggiormente caratterizzanti proprio nella crescita esponenziale della povertà minorile (educativa e materiale) e giovanile.

C'è una questione generazionale, insomma, che attraversa i processi d'impoverimento e che colpisce in modo particolare le fasce più giovani. Lo scrive con chiarezza anche Caritas Italiana nell'ultimo rapporto nazionale sulle povertà: "La prima evidente particolarità di questi anni di post crisi riguarda la questione giovanile.

Da circa un lustro, infatti, l'incidenza della povertà tende ad aumentare al diminuire dell'età, decretando i minori e i giovani come le categorie più svantaggiate (nel 2007 era esattamente l'opposto)"[3]. E lo confermano i numeri dei report annuali dell'Istat: ancora nel 2007 viveva al di sotto della soglia di povertà assoluta appena l'1,8% di tutti i nuclei familiari con capofamiglia fra i 18 e i 34 anni contro il 4,8% di quelli con persona di riferimento ultrasessantacinquenne. Dieci anni, dopo, invece, la situazione si è completamente ribaltata.

Da qui la scelta di approfondire il fenomeno della povertà giovanile adulta, quella della fascia d'età compresa fra i 18 e i 24 anni, attraverso le informazioni contenute nella banca dati Mirod, il sistema operativo utilizzato da 16 delle 17 Caritas diocesane della Toscana[4] e che nei dodici mesi precedenti è stato utilizzato da 254 centri operativi presenti su tutto il territorio regionale. Una rete a cui, complessivamente, nel 2018 si sono rivolte 24.060 persone, il 5,4% dei quali fra i 18 e i 24 anni.

La loro condizione di povertà o vulnerabilità può essere definita non dalla collocazione al di sotto di una determinata soglia di reddito o consumi, quanto dalla tipologia stessa dei servizi erogati da tali centri, tutti assolutamente gratuiti, dalla soglia d'accesso pressoché nulla (possono recarvisi tutte le persone presenti sul territorio, a prescindere dalla condizione giuridica o sociale) e che, a partire da un lavoro d'ascolto approfondito della persona incontrata, assicurano (o almeno cercano) una risposta a diritti fondamentali quali mangiare,

[3] De Lauso F., Disuguaglianze economiche e povertà: i dati della statistica pubblica, in Povertà in attesa: Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia, Santarcangelo di Romagna, 2018.

[4] Non vi ha aderito soltanto la Diocesi di Livorno che utilizza OspoWeb, il sistema operativo predisposto da Caritas Italiana, ma che comunque ha messo a disposizione il suo archivio per questo approfondimento.

dormire, lavarsi e, sia pure con qualche difficoltà in più, anche casa e lavoro. Si può presumere, quindi, che chi si trova nella necessità di rivolgersi ad un centro Caritas non sia in grado di soddisfare autonomamente questi bisogni.

Le pagine che seguono si sono poste l'obiettivo in primo luogo di verificare se anche fra quelli che potremmo definire i "più poveri fra i poveri del territorio regionale", ossia i soggetti che si rivolgono ai servizi Caritas, dalla crisi in poi si sia assistito ad una crescita significativa dei giovani adulti. In secondo luogo di tracciarne un profilo mettendo al centro delle riflessioni alcune variabili potenzialmente esplicative dei processi d'impoverimento o, comunque, di una crescita consistente di giovani vulnerabili nei servizi Caritas. E' il caso ad esempio:

- della cittadinanza dato che è nota una maggiore esposizione alla povertà delle famiglie straniere e i rapporti nazionali Caritas raccontano di una più diffusa presenza degli stranieri soprattutto nelle fasce d'età più giovani;
- dello stato civile e della presenza o meno di figli a carico dato che le famiglie monogenitoriali e quelle numerose sono più esposte ai processi d'impoverimento
- del titolo di studio poiché è riconosciuta una relazione inversa con la povertà: al diminuire del primo aumenta la seconda e viceversa;
- della condizione occupazionale e abitativa così come emerge dall'ascolto fatto dagli operatori in quanto variabili determinanti di una carriera di povertà;
- dei bisogni colti durante i colloqui.

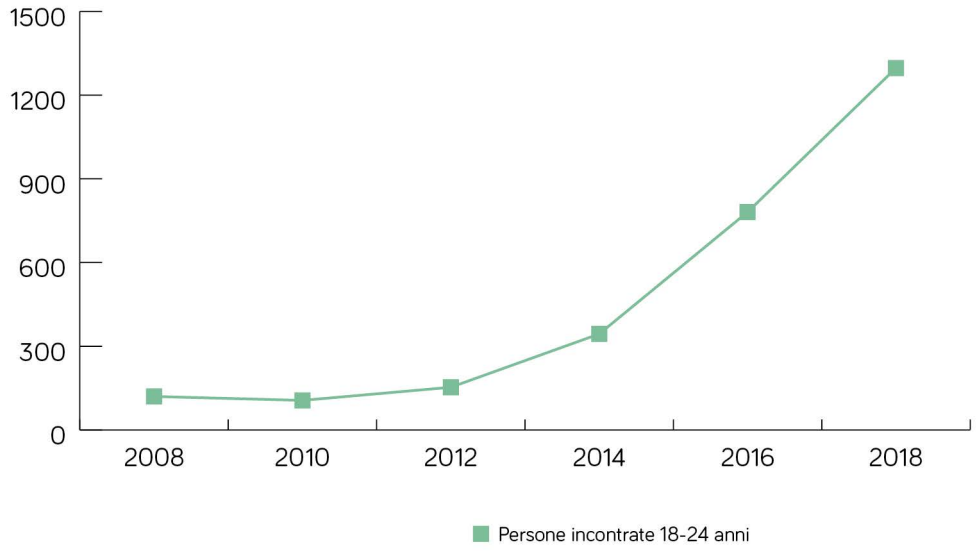
I DATI DELL'ARCHIVIO MIROD

Nel 2018 si sono rivolti ai centri operativi Caritas 1.297 giovani adulti di età compresa fra i 18 e i 24 anni, pari ad appena il 5,4% delle 24.060 persone incontrate nello stesso periodo. Si tratta di una collettività prevalentemente straniera (85,7% contro il 14,3% degli italiani) e maschile (66,0% contro il 34% di genere femminile).

Sia in valore assoluto che in termini d'incidenza percentuale si tratta di un spaccato di dimensioni apparentemente quasi trascurabili, non fosse per il fatto, che invece è assolutamente rilevante in quanto questo segmento di utenti è in crescita esponenziale dal periodo immediatamente successivo alla

crisi del 2008 se è vero che le persone di età compresa fra i 18 e 24 anni nei centri Caritas in dieci anni sono salite da 112 a 1.151, praticamente nove volte in più a fronte di un dato numerico complessivo di utenti più o meno costante nello stesso arco temporale. Conseguentemente l'incidenza percentuale è passata dallo 0,8 al 5,4% con un incremento costante nell'arco del decennio.

FIGURA 21: I GIOVANI ADULTI INCONTRATI DALLE CARITAS DELLA TOSCANA. PERIODO 2008-2018

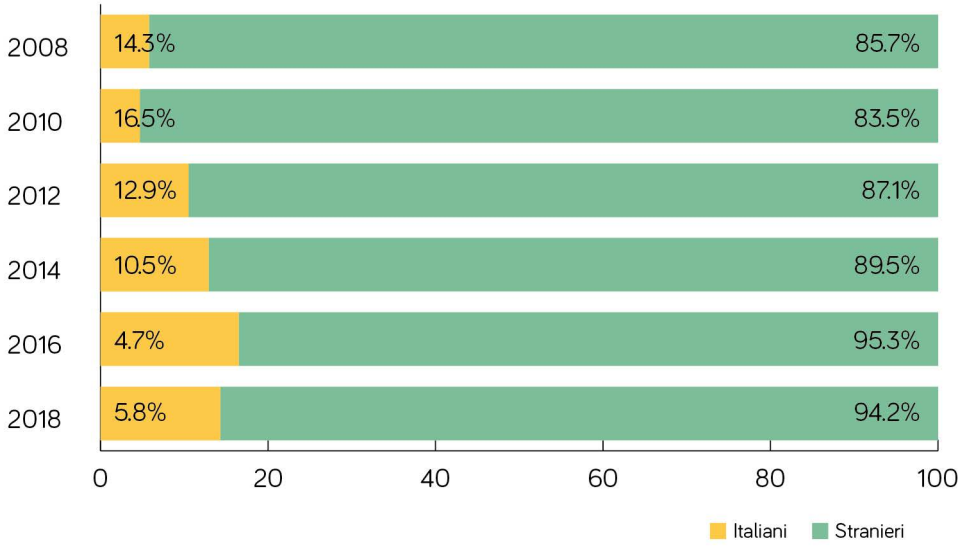


Fonte: elaborazioni su dati Mirod

Ma che cosa ha prodotto un aumento così consistente? Pare di riconoscere almeno due fenomeni diversi e concomitanti: in valore assoluto l'incremento è prevalentemente giustificato dalla crescita della componente straniera, che è pari all'85,7% dei giovani adulti registrati nell'archivio Mirod (un'incidenza nettamente superiore a quella media degli utenti dei servizi Caritas che nel 2018 si è fermata al 62,6%) e che nel periodo 2008-2018 è passata da 114 a 1.108 persone che hanno bussato alle porte della Caritas, con una vera e propria impennata negli ultimi quattro anni (incremento del 440% dal 2014 al 2018), in parte sicuramente spiegabile con l'accoglienza di richiedenti asilo e profughi, quasi sempre giovani in fuga da conflitti e povertà, che ha visto impegnate in modo significativo anche le Caritas diocesane della Toscana e

le realtà vicine[5], e le difficoltà ad essa collegate, con un numero via via crescente di cosiddetti "diniegati" (migranti che, spesso dopo periodi piuttosto lunghi trascorsi in strutture d'accoglienza, si sono visti respingere la domanda di asilo) e che si sono ritrovati sul territorio italiano e toscano con un decreto d'espulsione in mano, stretti in una sorta di limbo, senza possibilità di andare (legalmente) altrove, né di avere accesso a servizi pubblici. "Fantasmi giuridici" per i quali, frequentemente, i servizi Caritas costituiscono uno dei pochi servizi accessibili, sia pure dalla soglia bassissima.

FIGURA 22: I GIOVANI ADULTI NEI CENTRI CARITAS PER NAZIONALITÀ. ANNO 2018



Fonte: elaborazioni su dati Mirod

Ad una lettura più approfondita, però, questa chiave interpretativa sembra costituire solo una parte della spiegazione. Che ha bisogno, per essere bene compresa, di almeno altre due componenti fra loro strettamente collegate: è vero, infatti, che guardando ai Paesi di provenienza dei giovani adulti stranieri registrati nell'archivio Mirod, la comunità più numerosa risulta essere quella nigeriana (12,7% di tutti gli stranieri fra i 18 e 24 anni incontrati nel 2018) e

[5] "Complessivamente, attraverso soggetti di ambito ecclesiale vengono ospitate 2.415 persone, di cui 2.283 uomini e 132 donne. Tra questi 72 sono minori". Lettera dei vescovi della Toscana sull'accoglienza in Toscana di richiedenti asilo e profughi, 21 dicembre 2016.

che se a questi si sommano anche i cittadini originari di Gambia, Somalia, Pakistan e Mali (solo per citare i Paesi di provenienza collegati alla cosiddetta "emergenza migranti" fra i dieci più numerosi in questa fascia d'età) si arriva ad oltre un terzo (34,2%) di tutti i giovani adulti migranti, una quota decisamente significativa. Ma è altrettanto vero che se si fa la stessa operazione con i giovani adulti stranieri originari di Paesi d'emigrazione verso l'Italia ben più consolidata nel tempo (Albania, Marocco, Perù, Romania e Senegal sempre rimanendo alle prime dieci comunità più numerose fra i giovani adulti) si raggiunge addirittura il 39,2%.

La differenza, fra le due collettività, non attiene solo alle aree d'origine, ma riguarda da vicino il tipo di radicamento e, in qualche modo, anche il rapporto sul territorio toscano. I primi, provenienti dai Paesi della "nuova immigrazione", dichiarano di vivere da soli (39,7%), in strutture d'accoglienza (30,0%) o in nucleo non famigliare, ossia con amici e conoscenti (24,8%). Coloro che vivono in famiglia sono una quota residuale (5,2%). La tipologia abitativa più frequente, invece, è quella dei centri e strutture d'accoglienza (47,3%) e, fra le problematiche raccolte nei Centri Caritas, accanto ad una diffusa condizione d'indigenza (nel 33,2% sono emersi gravi problemi economici), prevalgono questioni strettamente collegate alla condizione di migrante (con il 14,0% la voce "bisogni in emigrazione" è la seconda per numero di segnalazioni).

I secondi, originari dei Paesi d'emigrazione più consolidata nel tempo, invece, vivono prevalentemente in famiglia (35,7%), abitano in affitto (24,3%) e segnalano problematiche simili a quelli dei coetanei italiani: il 41,6% ha difficoltà economiche, il 18,0% occupazionali e il 12,9% abitative mentre i temi e le questioni legate alle migrazioni sono un problema solo per il 5,9% di essi.

La terza componente, che spiega l'aumento dei giovani adulti nei centri Caritas della Toscana, infatti, è proprio la crescita dei cittadini italiani. In valore assoluto si tratta di numeri ancora piccoli, 185 persone nel 2018 (inclusa la Diocesi di Livorno), lo 0,7% del totale e il 14,3% di coloro che hanno fra i 18 e i 24 anni. Eppure in termini percentuali si è assistito ad una vera e propria impennata, passando da appena 6 persone incontrate nel 2008 a 167[6], per un incremento di ben 26 volte in dieci anni. Nella stragrande maggioranza dei casi vivono in famiglia (68,4% dei casi[7]) e, diversamente dalle due collettività precedenti, hanno un'abitazione stabile (37,1%),anche se prevalentemente in affitto sul mercato privato (16,1%) o nella casa dei genitori (8,9%).

L'aumento considerevole di giovani adulti che si rivolgono ai servizi Caritas, verificatosi negli ultimi dieci anni, dunque, in realtà sembra far emergere almeno due profili differenti in cui la variabile discriminante, non è tanto la citta-

[6] Esclusa la Diocesi di Livorno.
[7] Il 44,4% in nucleo familiare e il 23,9% in famiglia di fatto.

dinanza, quanto il radicamento territoriale: sia i giovani adulti italiani che quelli migranti provenienti da Paesi d'emigrazione più radicata nel tempo, almeno dalle informazioni contenute nell'archivio Mirod, sembrano condividere profili biografici e problematiche molto simili: in entrambi i casi vivono prevalentemente in famiglia e si confrontano con i problemi che contraddistinguono questa fascia d'età a prescindere dal Paese di provenienza, ossia difficoltà d'inserimento nel mercato del lavoro e problemi abitativi, ostacoli che frenano e, talvolta bloccano, le possibilità di costruire progetti di vita pienamente autonomi.

Diverso, invece, è il caso dei migranti di recente arrivo, di origine subsahariana, ancora inseriti nel circuito dell'accoglienza (Cas o Sprar) o che ne sono appena usciti ma senza aver completato un percorso d'inserimento autonomo nel contesto d'accoglienza, alla prese con problemi d'indigenza e legati alla loro condizione giuridica.

Sembrano emergere due profili prevalenti fra i giovani adulti in condizione di vulnerabilità che hanno bussato alla porte dei centri Caritas nel 2018. Molti di più, però, sembrano essere i tratti biografici problematici trasversali a tutti i giovani adulti incontrati. Nello specifico:

- I giovani adulti incontrati almeno una volta nel 2018 mostrano una condizione, se possibile, di ancora maggiore difficoltà occupazionale rispetto al pure elevato dato generale riferito a tutte le persone che nello stesso periodo si sono rivolte alla Caritas (68,0%) se è vero che oltre i tre quarti di essi (77,1%) dichiarano di essere senza lavoro[8] mentre coloro che dicono di avere un'occupazione sono appena il 7,1%, meno della metà rispetto all'incidenza generale (15,0%).
- Le difficoltà nell'accesso al mercato nel lavoro paiono collegate in quale modo ad un livello di capitale umano piuttosto basso. L'archivio, al riguardo, è abbastanza avaro d'indicazioni, ma le informazioni sul titolo di studio sembrano essere abbastanza illuminanti al riguardo e paiono confermare quel collegamento, evidenziato anche in tanta letteratura sull'argomento fra basso livello d'istruzione e povertà: ben il 71,8% delle persone fra i 18 e i 24 anni incontrate nel 2018 ha un titolo di studio pari o inferiore alla licenza media, un'incidenza elevatissima e, soprattutto, significativamente superiore alla media di tutte le persone incontrate almeno una volta nel 2018 (64,9%).

[8] Gli studenti, invece, sono il 12,24% e le casalinghe il 4,9%., mentre l'1,9% è inabile e l'1,6% dichiara di lavorare in nero, quota verosimilmente sottostimata rispetto al dato reale.

- E' del tutto logico, dunque, che fra le problematiche emerse durante i colloqui assuma un peso preponderante la dimensione della povertà economica (41,4% delle segnalazioni; +13,4% rispetto al dato generale). Apparentemente contraddittorio, invece, il fatto che, nonostante le gravi difficoltà legate all'inserimento nel mondo del lavoro, siano relativamente poche le segnalazioni relative ai "problemi di occupazione" (13,9%; una percentuale inferiore di quasi dieci punti rispetto all'incidenza generale). La contraddizione, però, è spiegabile con il fatto che le informazioni sulle cosiddette problematiche sono desunte da operatori e volontari durante il colloquio e, dunque, in una certa misura dipendono dalla sensibilità di quest'ultimi. Si aggiunga, poi, che le persone, tendenzialmente, avanzano richieste che ritengono possano venire esaudite dal servizio cui si sono rivolte e al riguardo anche i centri Caritas sono molto in difficoltà nel riuscire a assicurare qualche opportunità lavorativa ai propri utenti.
- Tutto ciò si riverbera anche sulla condizione abitativa che, per i giovani adulti, è caratterizzata da una maggiore provvisorietà e precarietà rispetto alle già, comunque, difficili condizioni della generalità delle persone che, nel 2018, si sono rivolte alle Caritas toscane: nella fascia d'età fra i 18 e i 24 anni, infatti, coloro che hanno un'abitazione stabile sono appena il 29,2% contro il ben il 61,2% del totale generale e nell'80,2% dei casi si tratta di un'abitazione in locazione sul mercato privato. Viceversa, invece, l'abitare provvisorio e marginale nella fascia d'età più giovane sono molto più diffusi: il 44,5% vive in un'abitazione provvisoria (sia essa di amici e conoscenti piuttosto che una struttura d'accoglienza o un'affittacamere) contro il 25,9% del totale generale. Chi, invece, vive una condizione di marginalità abitativa (completamente senza dimora oppure in baracche, roulotte, camper, case abbandonate, treni e altre situazioni simili), invece, è pari al 26,2%, un'incidenza più che doppia rispetto al 12,9% generale.
- Senza lavoro, senza soldi, senza casa è molto complicato immaginare di costruire un progetto di vita separandosi dalla famiglia d'origine. Accanto alle comprensibili ragioni anagrafiche (quella compresa fra i 18 e i 24 anni è, comunque, un'età in cui i percorsi di vita autonoma sono spesso a livello embrionale a prescindere dalle condizioni di vulnerabilità socio-economica), vi sono anche queste motivazioni a giustificare il fatto che oltre i 4/5 (82,5%) dei giovani adulti incontrati dalla Caritas siano ancora celibi o

nubili e conseguentemente quasi sempre (nell'87,4% dei casi) senza figli. Famiglie numerose o monogenitoriali, due dei profili più ricorrenti fra i soggetti in condizione di povertà o comunque a rischio di diventarlo, sono residuali fra i giovani adulti seguiti dalla Caritas certo anche per ragioni anagrafiche ma soprattutto perché per questo segmento di persone vulnerabili sembrano mancare pure le precondizioni per iniziare un percorso di vita autonoma: che si tratti di costruire una propria famiglia o anche, più semplicemente, separarsi dal nucleo d'origine per andare a vivere da soli. Magari qualcuno ci ha anche provato, o vi è stato costretto dalla propria storia personale, ma l'esito frequentemente non è stato molto incoraggiante se è vero che circa un quarto dei giovani adulti incontrati nei centri Caritas vive una condizione di forte marginalità abitativa e sociale.

ALCUNE CONSIDERAZIONI

Il quadro tratteggiato dalla banca dati Mirod non è assolutamente rappresentativo della condizione dei giovani adulti toscani. L'archivio, infatti, raccoglie tutte le informazioni relative alle persone che hanno avuto almeno un colloquio in un centro Caritas e, dunque, fa riferimento ad uno spaccato della società toscana particolarmente vulnerabile e a rischio di marginalità, se non già in una condizione di esclusione sociale.

Nondimeno lo spaccato sui giovani adulti toscani in condizione di particolare vulnerabilità che si sono rivolti alla Caritas fa suonare, comunque, più di un campanello d'allarme. In primo luogo per il dato meramente quantitativo: da una parte l'impatto della crisi sulle famiglie residenti in Toscana e dall'altra l'accoglienza di profughi e richiedenti asilo e le problematiche ad esso connesse hanno fatto sì che la presenza delle persone fra i 18 e i 24 anni agli sportelli Caritas sia sostanzialmente lievitata in appena un decennio.

Poi per quella condizione di "vite sospese" in una sorta di limbo che sembra riguardare la gran parte di esse, progetti di vita magari anche indefiniti e per il momento chiusi nel cassetto, bloccati da una condizione d'indigenza economica, causata probabilmente anche da un livello di scolarizzazione troppo basso per essere spendibile in qualche modo sul mercato del lavoro e anche dai costi dell'abitare: colpisce, infatti, la condizione di diffusa provvisorietà e precarietà abitativa unita al fatto che chi ha una soluzione stabile, quasi sempre l'ha trovata in locazione privata, quella che più incide sui bilanci personali o familiari.

Ma anche, almeno per i richiedenti asilo, da una condizione giuridica nel migliore di casi ancora da definire e, nel peggiore, già definitiva con un prov-

vedimento di diniego unito ad un decreto d'espulsione che equivale all'impossibilità di andare legalmente altrove (in un altro Paese o anche in quello d'origine) e anche di accedere alla maggioranza dei servizi.

Questo, almeno, è ciò che si può desumere dalle informazioni raccolte nei centri Caritas. Poi, però, c'è anche ciò che Mirod non può raccontare, per la caratteristiche dell'archivio stesso che non ha finalità di ricerca sociale ma risponde alla funzione di supportare gli operatori nei percorsi di ascolto e accompagnamento: qual è il contesto familiare in cui sono cresciuti e nella maggioranza dei casi continuano a vivere questi giovani appena approdati alla vita adulta? E ancora quali percorsi hanno portato una parte significativa di essi a vivere una condizione di marginalità abitativa e sociale? Domande che riguardano da vicino il rapporto con la famiglia d'origine, colonna e sostegno fondamentale per tanti altri coetanei che non approdano ai centri Caritas, a cui Mirod, data la sua natura, non è in grado di rispondere. Ma che è bene tenere presenti come interrogativi e piste di lavoro per il futuro.

3

PROGRAMMARE E INFRASTRUTTURARE:

La pianificazione territoriale e lo sviluppo di reti sul territorio Toscano nelle misure di contrasto alle povertà

Il capitolo che segue deve essere traguardato in maniera prospettica rispetto alla ricerca condotta nel Primo (2017) e Secondo (2018) Rapporto sulle Povertà in Toscana[1].

Si è cercato infatti di sviluppare la ricerca per far emergere quelli che nel Primo Rapporto avevamo definito come "**processi territoriali e modelli di funzionamento**"[2] e come "**infrastrutture territoriali**" nel Secondo[3]: non sfuggirà certo come il passaggio dalle prime misure sperimentali di SIA alla formalizzazione del REI prima e poi del Reddito di Cittadinanza ora come Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) abbia influito sulla progressiva definizione dell'oggetto della ricerca che tuttavia ha continuato a seguire alcuni filoni ben riconoscibili che, con breve sintesi potremmo definire con alcune parole particolarmente pregnanti: Governance, Processi di Presa in Carico, Reti.

In questo quadro di riferimento si devono sottolineare ancora alcuni elementi di carattere metodologico.

Le misure di contrasto alla povertà sono un oggetto di ricerca in continua trasformazione, che va costituendosi progressivamente in forme di programmazione territoriale

Il primo è legato all'attitudine ad **osservare le trasformazioni territoriali nei punti di svolta e di cambiamento**: l'introduzione del SIA e i suoi primi sviluppi

[1] Le povertà in Toscana – Primo Rapporto (2017) Le povertà in Toscana – Secondo Rapporto (2018).
[2] Le povertà in Toscana – Primo Rapporto (2017) p. 79.
[3] Le povertà in Toscana – Secondo Rapporto (2018) p. 81.

nel Rapporto del 2017 e il passaggio da SIA a REI nel Rapporto del 2018,[4] cosa che si ripete rispetto alla trasformazione normativa da REI a Reddito di Cittadinanza, che tuttavia, lascia intravedere, fra i non pochi elementi di trasformazione, forti caratteristiche di persistenza.

Il secondo è collegato al progressivo spostamento, pur nei cardini degli oggetti da osservare, del punto di vista assunto nella ricerca dalle rilevazioni di singoli interventi/processi, **all'attenzione ai processi programmatori di infrastrutturazione territoriale**, già evidenti nel secondo Rapporto e ora pienamente assunti con la specifica analisi dei Piani Zonali di Contrasto alla Povertà.

Da questo punto di vista si intravede il logico sviluppo futuro, già presente nell'analisi condotta nel 2018 cui si rimanda[5], di una osservazione che colga l'integrazione degli specifici programmi di contrasto delle Povertà dentro la Programmazione Zonale tout court come sarà espressa dalle Zone all'interno della cornice del futuro Piano Socio Sanitario Integrato Regionale toscano (PSSIR).

Un approccio co-evolutivo: il coinvolgimento degli operatori delle zone come "agenti di ricerca"

Il terzo elemento metodologico, particolarmente evidente nell'analisi delle reti, è il **forte coinvolgimento degli operatori dalle Zone come "agenti di ricerca"** con un approccio che era stato definito allora, e che ancora può essere definito, come co- evolutivo[6].

La scelta metodologica dell'utilizzo di questionari e focus group è derivata da un lato dalla oggettiva assenza di flussi di dati atti a rilevare i fenomeni oggetto dell'indagine, dall'altra dal formarsi di una comunità professionale che progressivamente tende a scambiare informazioni, pratiche efficaci, elementi problematici, capacità di osservazione e ricerca diffusa.

Citando ancora il Rapporto del 2018, vorremo dire che "questa metodologia, che comporta evidenti bias rispetto alla esattezza del dato quantitativo, ha tuttavia mostrato grande validità in una logica possiamo definire co-evolutiva, (…) nel senso della produzione sia di elementi di conoscenza utili ad orientare la programmazione, che di un confronto tra pratiche territoriali e operatori"[7].

Vorremmo così evitare il paradosso che così raccontava Jorge Luis Borges: "*… In quell'Impero, l'Arte della Cartografia giunse a una tal Perfezione che la Mappa di una sola Provincia occupava tutta una Città, e la mappa dell'impero tutta una Provincia. Col tempo, queste Mappe smisurate non bastarono più. I Collegi dei Cartografi fecero una Mappa dell'Impero che aveva l'immensità dell'Impero e coincideva perfettamente con esse. Ma le generazioni Seguenti, meno portate allo Studio della cartografia pensarono che questa Mappa enor-*

[4] Si veda in particolare Le povertà in Toscana – Secondo Rapporto (2018) p. 81 tab. 14.
[5] Le povertà in Toscana – Secondo Rapporto (2018), p.. 86 e ss. Tab. 15.
[6] Le povertà in Toscana (2018), p. 10 e p. 82.
[7] Le povertà in Toscana (2018), p. 82.

me era inutile e non senza Empietà la abbandonarono all'Inclemenze del Sole e degl'Inverni. Nei deserti dell'Ovest rimangono lacerate Rovine della Mappa, abitate da Animali e Mendichi; in tutto il Paese non c'è altra reliquia delle Discipline Geografiche (Suárez Miranda, Viajes de varones prudentes, libro IV, cap. XIV, Lérida, 1658)"[8].

[8] Borges, J.L. (1997).

3.1. Il Piano povertà regionale e il Fondo povertà

La Giunta Regionale Toscana con delibera 998 del 10 settembre 2018 approvava il "Documento programmatico di contrasto alla povertà" secondo quanto previsto dall'art 14 del Dlgs. 147/2016.

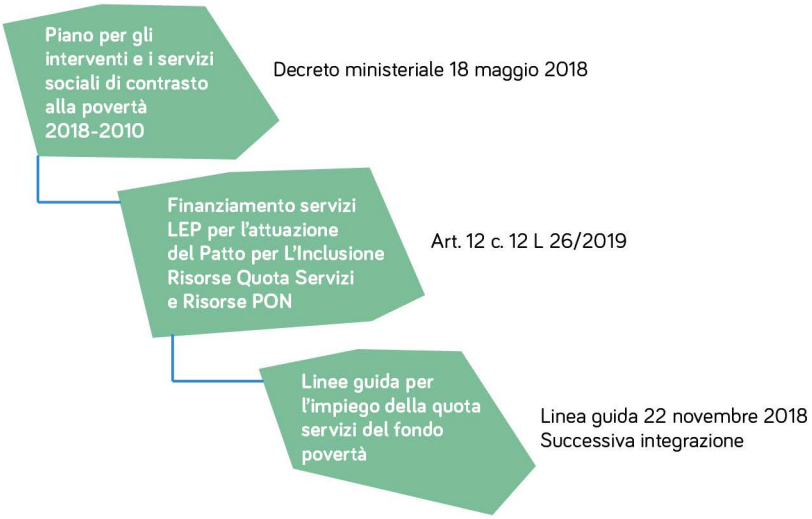
Il Documento programmatico toscano si articola secondo 4 obiettivi: rafforzare il processo di presa in carico, promuovere l'attivazione ed il rafforzamento delle reti e delle risorse territoriali, sviluppare l'infrastruttura territoriale per garantire il REI come livello essenziale delle prestazioni, integrare fondi e programmi comunitari, nazionali e regionali.

Com'è noto, le risorse e le finalità destinati al consolidamento dei servizi per l'attuazione delle misure collegate al Reddito di Inclusione sono state riconfermate nell'ambito della legge del Reddito di Cittadinanza (Figura 23).

Le risorse e le finalità destinate al consolidamento dei servizi REI sono state riconfermate con il Reddito di Cittadinanza

FIGURA 23: LE FASI DI SVILUPPO DELLA QUOTA SERVIZI FONDO POVERTÀ

PIANO DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E "QUOTA SERVIZI FONDO POVERTÀ" (QSFP)



Fonte: elaborazione Osservatorio Sociale

A parte un radicale cambiamento relativo ai punti di accesso alla misura, la finalizzazione delle risorse corrisponde alla medesima logica programmatoria secondo cui si individuano categorie di interventi come Livelli Essenziali delle Prestazioni.

- Priorità 1 - Valutazione multidimensionale
- Priorità 2 - Progetto personalizzato
- Priorità 3 - Informazione e Orientamento (già "Informazione e accesso" nel REI).

FIGURA 24: QUADRO DI LEP E SPESE AMMISSIBILI SECONDO LA NORMATIVA RDC

Spese ammissibili quota servizi RdC	LEP	Informazione Orientamento	Informazione Consulenza Orientamento Assistenza nella domanda	LEP3 Informazione e orientamen-to al RdC	Segretariato sociale LEP3 Servizio sociale professionale LEP3 Attività informazione e sensibilizzaz. LEP3
		Valutazione multidimen-sionale	Analisi preliminare Quadro di analisi approfondito	LEP1 Presa in carico	Servizio sociale professionale LEP1
		Progetto personaliz-zato	Obiettivi generali/risultati specifici Sostegni Impegni	LEP2 Interventi e servizi	Servizio sociale professionale Tirocini per l'inclusione sociale LEP2.1 (Assicurazione RC, INAIL, visite mediche, corsi e DPI, indennità di partecipazione) Sostegno socio-educativo domiciliare e territoriale LEP2.2 Supporto nella gestione delle spese del bilancio familiare LEP2.2 Assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità LEP2.3 Sostegno genitorialità e mediazione familiare LEP2.4 Mediazione culturale LEP2.5 Pronto intervento sociale LEP2.6 (Sostegno a persone e nuclei in emergenza sociale quali eg. spese per servizi di accoglienza e ospitalità temporanea)
		PUC	Assicurazione INAIL Responsabilità civile		
		Sistemi informativi dei Comuni	Adeguamento dei sistemi informativi		
		Altro	Formazione del personale (tutto) Costi dotazione informatica servizio sociale e servizi ICT Affitti di locali, arredi, trasporto, personale, figure presa in carico Interventi di gruppo (pro quota solo i partecipanti RdC)		

Fonte: elaborazione Osservatorio Sociale

Questa continuità sostanziale tra le priorità indicate nel REI e quelle indicate per il Reddito di Cittadinanza rende particolarmente significativa l'analisi che qui viene condotta rispetto ai Piani sviluppati dalle Zone per l'utilizzo delle risorse sopra indicate, che come già detto pur rispondendo ad una fase collegata al REI si discostano solo parzialmente da quanto indicato nel Reddito di Cittadinanza.

3.2. Analisi dei Piani locali di contrasto alla povertà in attuazione del Piano regionale

La ricerca di cui qui di seguito si discutono le evidenze ha preso in esame i Documenti Programmatici di Zona per il contrasto alla povertà di cui si è tracciato lo sviluppo nel paragrafo precedente. La rilevazione è stata condotta nel periodo compreso tra il novembre 2018 e il gennaio 2019 attraverso un formulario guida somministrato ai referenti dei servizi sociali di ciascuna delle 26 zone-distretto in Toscana.

La prima parte del documento è dedicata alla raccolta di fattori di contesto come la densità di popolazione, il numero di beneficiari di SIA/REI, divisi per comuni e aggregati per zona; tra queste informazioni sono compresi anche i profili dei nuclei familiari beneficiari di REI e la frequenza dei diversi bisogni che sono risultati dalla fase di analisi preliminare.

Una seconda parte del questionario si è concentrata sulle modalità di governance adottate dalla zona, indagando in particolare la presenza di eventuali accordi istituzionali, cabine di regia, tavoli di coordinamento e altri "sistemi" di concertazione.

La terza parte del documento richiedeva di dettagliare le azioni di potenziamento in materia di Accesso, Analisi Preliminare, Équipe Multidisciplinare e Progetto Personalizzato.

In conclusione, sono stati trattati i temi del rafforzamento dell'infrastruttura territoriale, l'attivazione e rafforzamento di reti locali e comunità inclusive, le attività di monitoraggio e la provenienza dei diversi fondi impiegati per tutti i potenziamenti sopra menzionati.

Una rilevazione tripartita: nuclei beneficiari, modalità di governance e azioni di potenziamento

3.2.1. GOVERNANCE E RETI TERRITORIALI

Il tema della governance e delle reti territoriali può essere ritenuto come un fattore fondamentale e critico per la buona gestione e l'efficacia degli interventi di contrasto e prevenzione della povertà.

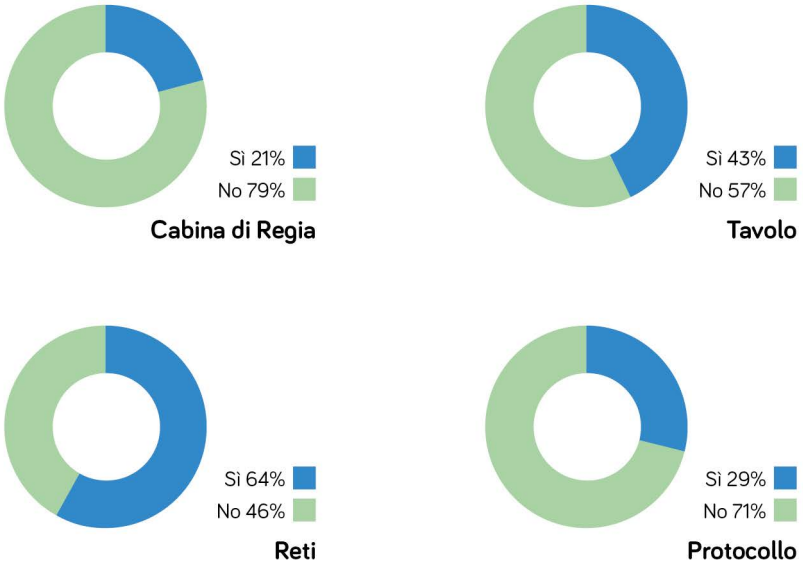
L'analisi dei documenti programmatici elaborati dalle zone socio-sanitarie della Toscana ha portato a individuare quattro tipologie fondamentali di strumenti di governance attualmente attivi sui territori distinguibili fra loro non tanto dal punto di vista del maggiore o minore grado di formalizzazione (a questa categoria possono essere assegnate le zone che hanno stipulato veri e propri protocolli), ma soprattutto per la maggiore o minore ampiezza dei soggetti coinvolti (Figura 25):

Tra gli strumenti di governance scelti emergono cabine di regia, tavoli di coordinamento, reti e protocolli d'intesa

- ***Cabine di regia*: gruppi ristretti di soggetti pubblici ed enti del Terzo Settore** istituiti (non sempre formalmente) per il coordinamento tecnico degli interventi sul tema della povertà: lo strumento è presente nel **21% delle zone**;
- ***Tavoli di coordinamento*: gruppi allargati di soggetti pubblici ed enti del Terzo Settore** finalizzati al coordinamento delle policy locali sul tema della povertà. I tavoli vengono talvolta formalizzati attraverso protocolli d'intesa o attraverso accordi di natura informale. Da quanto riferito nei documenti analizzati, questo strumento risulta attivo nel **43% delle zone**;
- ***Reti*: larghe forme di collaborazione** costituite a livello locale per sostenere il raggiungimento degli obiettivi di contrasto alla povertà e di inclusione sociale. Azioni di promozione e rafforzamento delle reti risultano presenti nel **54% delle zone**.
- ***Protocolli di intesa*: documenti sottoscritti da soggetti pubblici, enti del Terzo Settore e soggetti privati** del territorio per formalizzare i ruoli e gli impegni di ciascun aderente, le modalità di coordinamento, gli obiettivi e le azioni da intraprendere. Tali protocolli risultano siglati nel **29% delle zone**.

L'analisi dei documenti di programmazione evidenzia che il 67% delle zone ha attivato almeno uno strumento di governance territoriale tra quelli sopra indicati.

FIGURA 25: PERCENTUALE DI ZONE CHE HANNO ATTIVATO STRUMENTI DI GOVERNANCE DEGLI INTERVENTI SULLA POVERTÀ, DIVISI PER TIPOLOGIA. REGIONE TOSCANA. ANNO 2019



Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

3.2.2. PROMOZIONE DELL'ACCESSO AL SERVIZIO

La fase di promozione dell'accesso ai servizi è fondamentale per evitare che la carenza di informazioni si traduca in una discriminazione nei riguardi di quelle categorie di cittadini che più avrebbero bisogno di accedere a misure di sostegno. La normativa relativa al Reddito di Cittadinanza ha sottratto ai Comuni la funzione di accesso che il REI gli assegnava, ma ha conservato una fondamentale funzione di orientamento svolta dal Segretariato Sociale e la possibilità di intraprendere campagne informative e di diffusione delle informazioni da parte dei Comuni stessi.

La maggior parte delle zone ha potenziato i punti di accesso e dispone di almeno una specifica modalità di diffusione delle informazioni

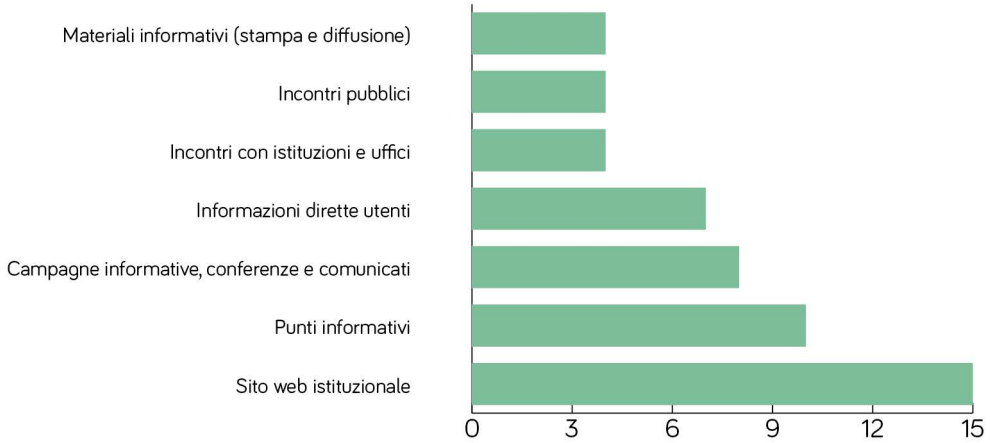
La Figura 26 illustra la distribuzione delle tipologie di azione indicate dai territori. L'89% dei rispondenti ha indicato almeno una specifica modalità di diffu-

Più della metà delle zone ha coinvolto i Centri per l'Impiego nella promozione per l'accesso al REI

sione delle informazioni, mentre la quasi totalità ha riferito di aver potenziato il numero dei punti di accesso ma soprattutto il personale ad essi adibito. L'azione più ricorrente è quella di messa a disposizione delle informazioni sul sito web istituzionale, seguita dall'attivazione di punti informativi sul territorio.

Più rara invece la scelta di elaborare strategie articolate di promozione: meno di un terzo ha sviluppato campagne di comunicazione dedicate al nuovo sistema di prestazioni sociali.

FIGURA 26: PREVALENZA DELLE ATTIVITÀ DI PROMOZIONE, PER TIPOLOGIA. REGIONE TOSCANA. ANNO 2019[9]

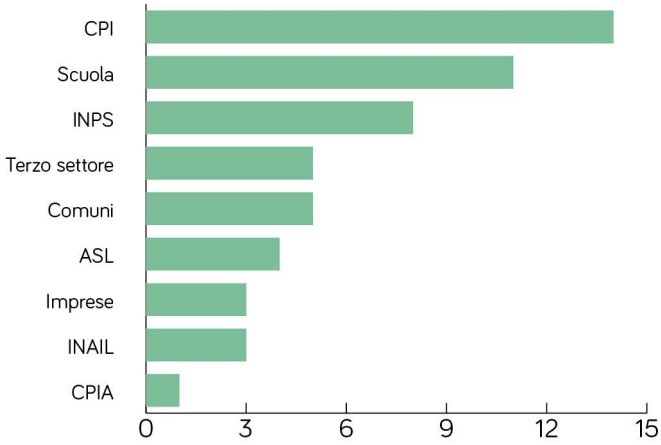


Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

[9] Non hanno menzionato nessuna attività di promozione le seguenti zone: Apuane, Fiorentina Nord-Ovest e Valdinievole.

Nello sviluppo di reti locali per promuovere l'accesso al REI, la maggior parte delle zone ha puntato sul coinvolgimento dei Centri per l'Impiego. Meno frequenti le relazioni con altri servizi pubblici (particolarmente le scuole) e con soggetti privati del territorio non profit e profit (Figura 27).

FIGURA 27: PREVALENZA DEI SOGGETTI COINVOLTI NELLA PROMOZIONE DELL'ACCESSO AL REI REGIONE TOSCANA. ANNO 2019



Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

Le azioni di promozione e il numero di stakeholders coinvolti sono comunque da considerare come un lavoro in corso per molte zone. Sono 17 infatti i rispondenti che prevedono miglioramenti attraverso la costituzione (o la continuazione) dell'attività di tavoli di coordinamento inter-istituzionali e la relativa stipula di protocolli d'intesa, convenzioni con imprese e con privato sociale.

3.2.3. I PUNTI DI ACCESSO

Secondo la normativa REI, che, come già detto, ha fatto da riferimento al momento della costruzione dei piani zonali, nei punti di accesso viene offerta assistenza per la compilazione del modulo di domanda e vengono fornite informazioni, consulenza e orientamento sulla rete integrata. In tutto il territorio toscano risultavano attivi 292 punti di accesso[10]. I piani zonali, attraverso le

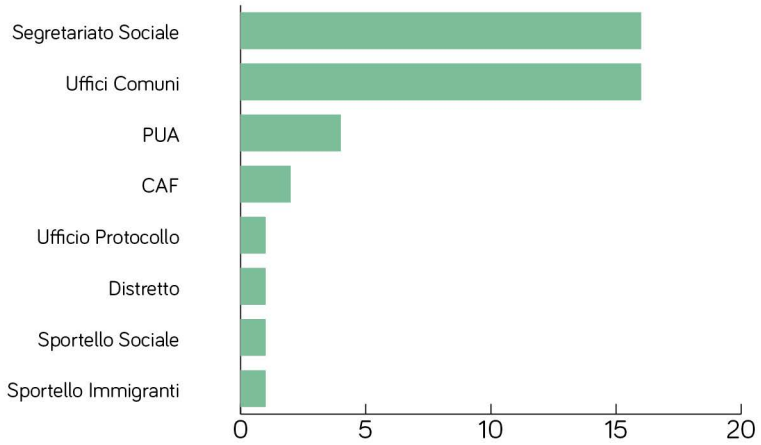
I piani zonali prevedono l'apertura di 42 nuovi sportelli di informazione e orientamento sulla rete integrata

[10] Il numero varia significativamente tra le zone: Colline dell'Albegna e Fiorentina Nord-Ovest non hanno indicato punti di accesso, mentre l'Alta Val di Cecina arriva a contarne 22.

risorse aggiuntive di "Quota Servizi" finalizzate al rafforzamento dell'accesso, prevedono l'apertura di 42 nuovi sportelli, per un totale di 334 punti di accesso su tutto il territorio regionale.

La Figura 28 mostra le sedi in cui ciascun territorio ha deciso di collocare i propri punti di accesso. Le tipologie più ricorrenti sono il Segretariato Sociale e gli Uffici Comunali (tipicamente, l'URP). Degna di nota è la strategia adottata da alcune Zone, che hanno raddoppiato i punti di accesso grazie al ricorso ai CAF, anticipando in qualche modo le indicazioni dell'attuale Reddito di Cittadinanza.

FIGURA 28: NUMERO DI NUOVI PUNTI ACCESSO REI, PER TIPOLOGIA. REGIONE TOSCANA. ANNO 2019[11]



Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

Il rafforzamento dei punti di accesso non è avvenuto solo attraverso l'apertura di nuovi sportelli, ma anche attraverso l'aumento di ore di apertura al pubblico e attraverso il reclutamento di nuovi addetti. Purtroppo questo dato risulta di difficile rappresentazione per questioni di omogeneità e completezza del dato fornito dalle zone.

Al potenziamento dei punti di accesso sono stati dedicati 3,8 milioni di euro, prevalentemente a valere sui Fondi PON Avviso 3 e Fondo Povertà

Complessivamente, sappiamo che le zone hanno dedicato al rafforzamento dei punti di accesso circa 3,8 milioni di euro, provenienti principalmente dai Fondi PON Avviso 3 e dal Fondo Povertà (Tabella 10), impiegando solo in maniera marginale altri fondi o risorse proprie.

[11] PUA: Punto Unico di Accesso; CAF: Centro di Assistenza Fiscale.

TABELLA 10: RISORSE IMPEGNATE PER IL RAFFORZAMENTO DEI PUNTI DI ACCESSO. ANNO 2019

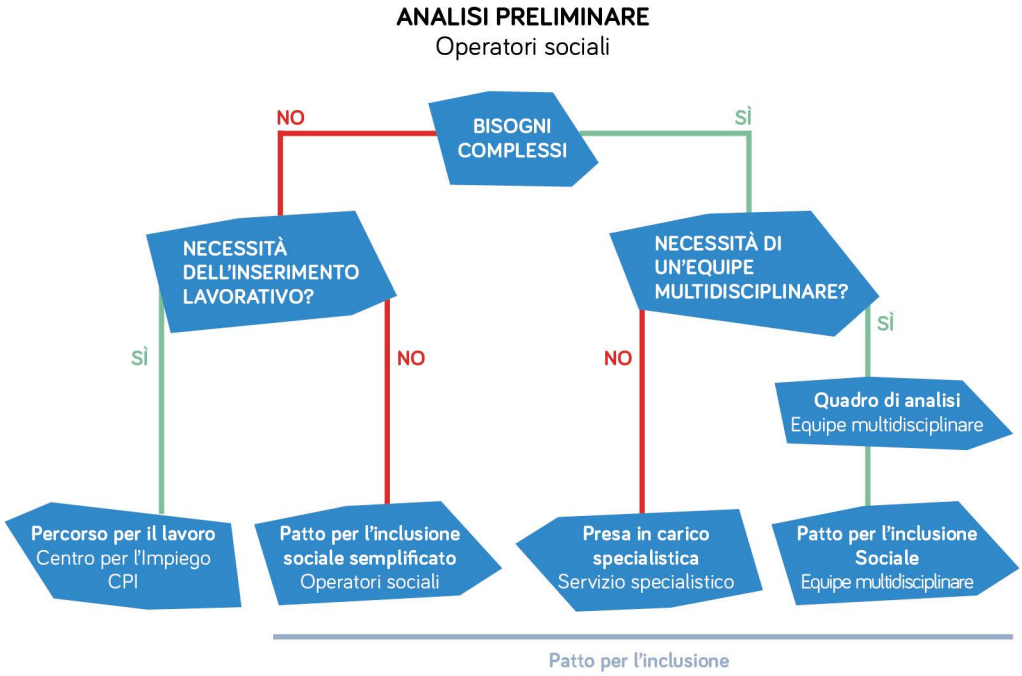
TIPO DI FONDO	TOTALE (IN MILIONI)
PON	2,30
Fondo Povertà	1,27
PON e Fondo Povertà	0,16
POR	0,02
Fondi propri dell'Ente	0,04
Totale	3,80

Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

3.2.4. ANALISI PRELIMINARE: PROFESSIONALITÀ, STRUMENTI E AZIONI DI RAFFORZAMENTO

Le linee guida REI, quasi integralmente riprese dalla normativa e dalle linee guida per il Patto di Inclusione Sociale del Reddito di Cittadinanza sotto rappresentate, evidenziano l'importanza della fase di analisi preliminare e della valutazione multidisciplinare, cruciali nella identificazione del bisogno e delle misure da adottare per definire i successivi percorsi per i beneficiari (Figura 29).

FIGURA 29: PERCORSO PER L'INCLUSIONE SOCIALE SECONDO LE LINEE GUIDA RDC. ANNO 2019



Fonte: elaborazione Osservatorio Sociale da Linea Guida Patto per L'inclusione

3.2.5. PROFESSIONALITÀ E STRUMENTI

Per quanto riguarda il personale impiegato, dai piani povertà pervenuti risulta che le zone dedicano complessivamente 141 operatori, di cui il 94% è costituito da assistenti sociali. Solo una zona ha individuato e dedicato all'analisi preliminare la figura del "Program Manager", ovvero assistenti sociali che svolgono una funzione di regia e di coordinamento degli interventi (Figura 30).

La quasi totalità delle zone impiega assistenti sociali nell'analisi preliminare, in un caso introducendo la figura del Program Manager

FIGURA 30: OPERATORE PER ANALISI PRELIMINARE

Per la gestione del servizio, la maggior parte delle zone ha elaborato autonomamente schede e strumenti propri, in alternativa alla scheda fornita dal Ministero, che in alcuni casi è stata impiegata come base da integrare con altri strumenti di valutazione già in uso dai servizi.

In generale, dall'analisi dei piani emerge una certa disomogeneità tra i sistemi di gestione dell'analisi preliminare, che si traduce anche in tempi di risposta piuttosto differenziati da zona a zona. Di fronte ad una media di 31 giorni[12] si riscontrano rilevanti differenze tra una zona e l'altra: si oscilla fra un minimo di 15 giorni e un massimo di 60 giorni.

3.2.6. RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI

La costruzione di un rapporto articolato e ben strutturato con le reti locali emerge come una priorità nella pianificazione zonale. 15 zone su 26, hanno indicato azioni specifiche in questa direzione, ma solo una minoranza, al momento dell'indagine, dichiara di aver formalizzato tali rapporti in specifici protocolli di intesa. Ben più diffusa la gestione di tali rapporti in modo informale e non strutturato.

La maggior parte delle zone si dedica al rafforzamento delle reti locali, ma solo una minoranza ha formalizzato i rapporti con protocolli d'intesa

[12] Va sottolineato che solo 10 zone hanno indicato i tempi di risposta.

Gli assistenti sociali sono il cuore del sistema di contrasto alla povertà. I modelli organizzativi dei servizi hanno richiesto un robusto intervento di rafforzamento, finalizzato a potenziare il numero di risorse umane disponibili, l'organizzazione nel suo complesso e le competenze professionali degli assistenti sociali in servizio.

Dall'esame dei piani povertà pervenuti risulta che, relativamente al periodo considerato, in Toscana sono impegnati nella fase di presa in carico e nell'elaborazione della scheda di analisi preliminare 781 assistenti sociali, di cui circa 231 (30%) in funzioni socio-sanitarie e 550 in funzioni socio-assistenziali (70%). Nonostante il dato ricavato dai piani zonali non sia particolarmente affidabile, è tuttavia evidente che i 2 milioni di euro circa dei fondi PON Avviso 3, Fondo Povertà[13] hanno consentito di potenziare i servizi dedicati al contrasto della povertà attraverso l'assunzione di nuovi assistenti sociali (circa 70, in media più di 2 per zona), e con l'aumento delle ore degli assistenti sociali già in servizio[14].

TABELLA 11: RAFFORZAMENTO DEL SERVIZIO SOCIALE PER LA PRIMA PRESA IN CARICO. ANNO 2019

TIPO DI FONDO	TOTALE (IN MILIONI)
Fondo Povertà	0,94 €
PON	0,80 €
POR	0,10 €
Fondo Povertà + PON	0,16 €
Totale Valore economico annuo	2,00 €

Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

[13] Alta Val di Cecina, Massa (Apuane), Collina dell'Albegna, Fiorentina Nord-Ovest e Piana di Lucca non hanno previsto fondi per il rafforzamento del servizio sociale nella prima presa in carico.

[14] Anche in questo caso non è stato possibile elaborare i dati forniti sulle ore settimanali di servizio per ragioni di omogeneità e completezza del dato.

3.2.7. LE ÉQUIPE MULTIDISCIPLINARI

Le équipe multidisciplinari (EEMM) per la valutazione dei casi complessi sono il cuore del sistema di gestione del modello REI. Nel piano povertà, quindi, le zone sono state chiamate a descrivere in modo dettagliato le modalità di funzionamento delle EEMM e i risultati raggiunti.

In tutte le zone sono state costituite EEMM strutturate e composte da una pluralità di figure professionali. I criteri organizzativi e la composizione presentano tuttavia caratteristiche diverse a seconda dei territori e, ovviamente, dei bisogni del nucleo familiare.

Una prima distinzione si può riscontrare tra le zone che prevedono équipe che si riuniscono e si compongono in base ai singoli casi da trattare e le zone che invece hanno previsto una composizione più stabile e una cadenza regolare di incontri.

Le équipe delle zone mostrano un diverso grado di stabilità. Le più strutturate sono divise in una équipe di base e una équipe allargata, con soggetti coinvolti in base alle circostanze

Al momento dell'analisi era ridotto il numero delle zone che avevano regolamentato e strutturato il funzionamento, i criteri di composizione e le modalità di convocazione delle EEMM con appositi atti (delibere, protocolli, accordi, etc.). In questi casi, le EEMM risultano composte da alcuni soggetti fissi (assistente sociale/*case manager* e operatore CPI), e altri che vengono coinvolti in base al tipo di bisogno da valutare, come attualmente indicato anche nelle linee guida RdC (équipe base ed équipe allargata).

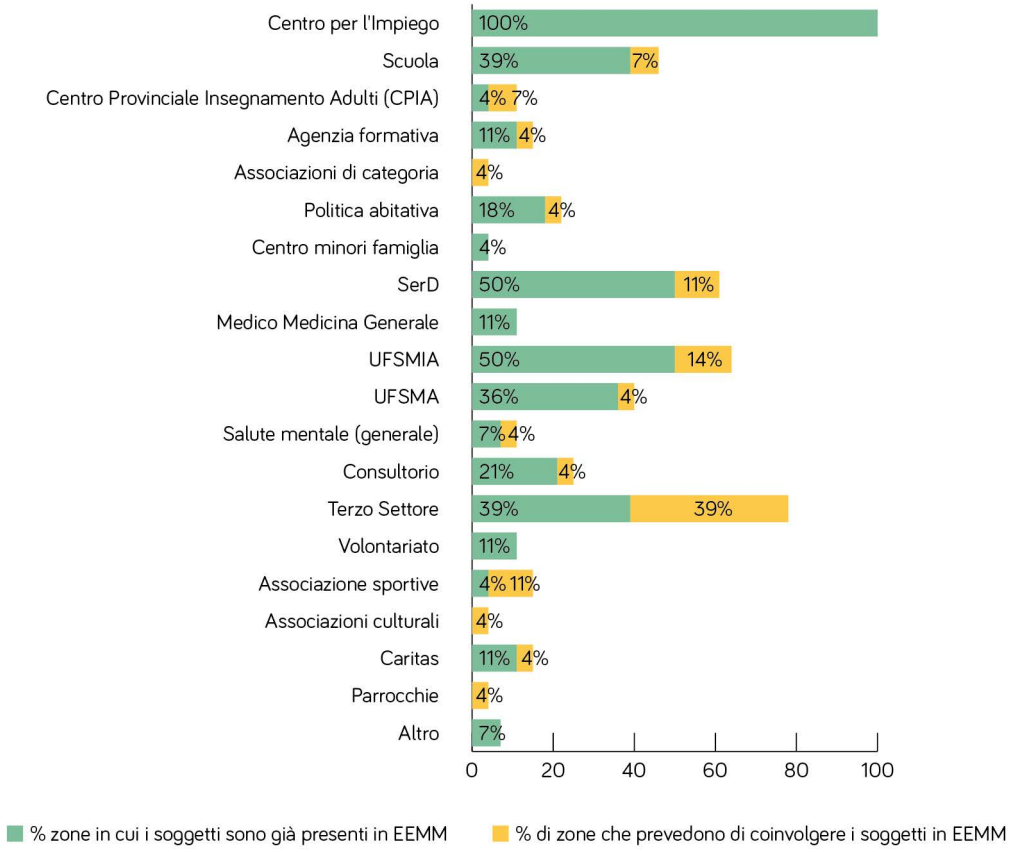
Nella maggior parte delle zone invece le EEMM non sono formalizzate e si riuniscono su iniziativa dell'assistente sociale in base ai bisogni e alle evenienze, con una composizione decisa caso per caso. Molte zone avvertono questa modalità come un limite da superare e, infatti, hanno indicato la necessità di stipulare in futuro protocolli d'intesa con le diverse componenti coinvolte.

Per quanto riguarda le metodologie e gli strumenti utilizzati per la valutazione multidimensionale, molte zone si attengono a quanto previsto dalle linee guida ministeriali e utilizzano le schede messe a disposizione dal Ministero nel 2018 ("Schema quadro per l'analisi multidimensionale" e "Schema per il progetto personalizzato"). In circa metà delle zone, sono stati sviluppati anche ulteriori strumenti *ad hoc* e procedure informatizzate.

Numerose le tipologie di soggetti coinvolti, che arrivano a 21 in tutto il territorio regionale. Ogni zona coinvolge in media 3-4 tipologie diverse. Dalla lettura del piano non è sempre chiaro se questo coinvolgimento avvenga in modo stabile o occasionale.

La Figura 31 evidenzia per ciascuna tipologia di soggetto la percentuale di zone che ne prevede già il coinvolgimento e la percentuale di zone che invece intende coinvolgere il soggetto in futuro.

FIGURA 31: TIPOLOGIA DI SOGGETTI COINVOLTI O DA COINVOLGERE NELLE EEMM. REGIONE TOSCANA. ANNO 2019



Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

Alcune zone hanno indicato come "da coinvolgere" soggetti menzionati come già presenti nella EEMM. Abbiamo inteso questo dato come la segnalazione della necessità di un miglioramento o di un'intensificazione dei rapporti con questi soggetti (tipicamente le scuole, la salute mentale e il SerD)[15]. Tra que-

[15] In particolare, hanno segnalato come "da coinvolgere" soggetti già coinvolti le zone Alta Val di Cecina, Casentino, Empolese Valdarno Inferiore, Lunigiana, Mugello, Pistoia, Valle del Serchio e Prato. Questo genere di risposte non viene considerato nel grafico, che si basa esclusivamente

sti le scuole sono i soggetti che le zone vorrebbero coinvolgere maggiormente, seguite dagli enti del Terzo Settore e dal SerD.

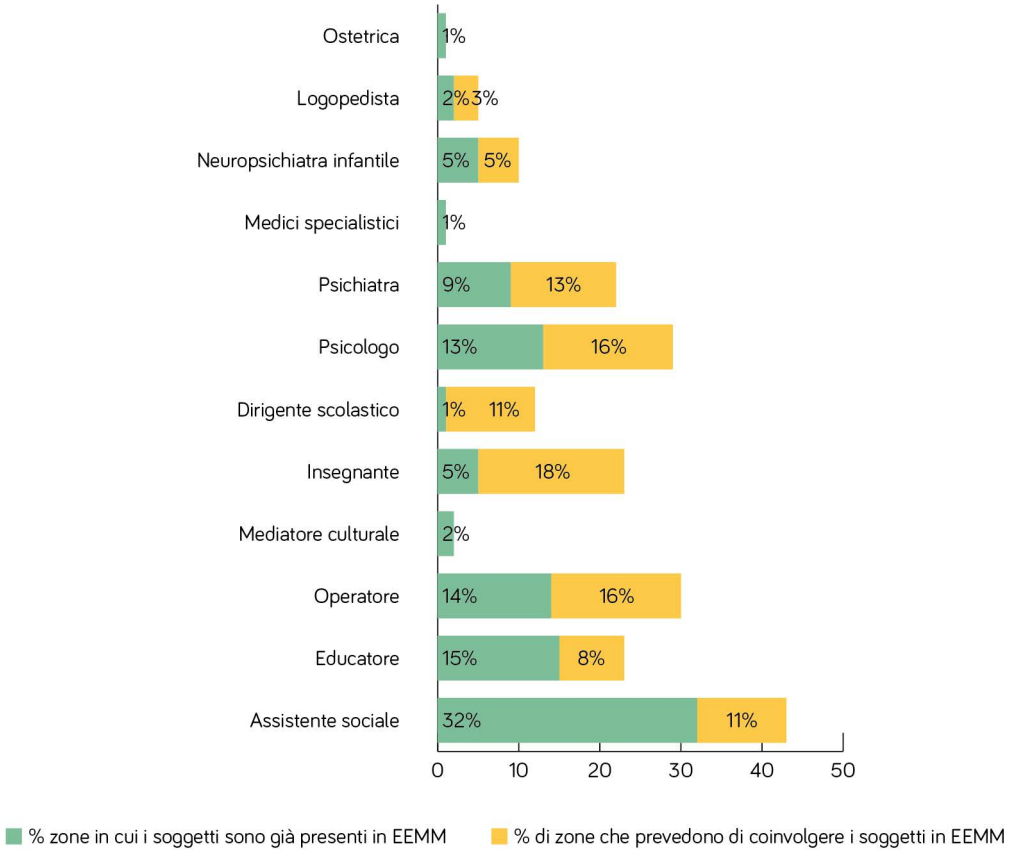
La figura che viene coinvolta nel maggior numero di zone è naturalmente l'assistente sociale. La Figura 32 mostra sia la presenza del servizio sociale professionale nelle EEMM sia la presenza di altre professionalità quali educatori, operatori generici di varie organizzazioni pubbliche e private, psicologi e psichiatri. La Figura 32 mostra anche le indicazioni date dalle zone rispetto all'esigenza di un maggiore coinvolgimento delle figure professionali sopra indicate. Anche in questo caso viene confermata la necessità di intensificare le relazioni con il personale scolastico.

39%

Il 39% delle zone dichiara di non aver coinvolto il Terzo Settore nei lavori di équipe e di essere intenzionata a farlo. Da migliorare i rapporti soprattutto con Scuole, Terzo Settore e Ser.D.

sulle menzioni di soggetti non presenti nella EEMM.

FIGURA 32: PRESENZA DELLE FIGURE PROFESSIONALI NELLE EEMM E OBIETTIVI DI RAFFORZAMENTO. REGIONE TOSCANA. ANNO 2019

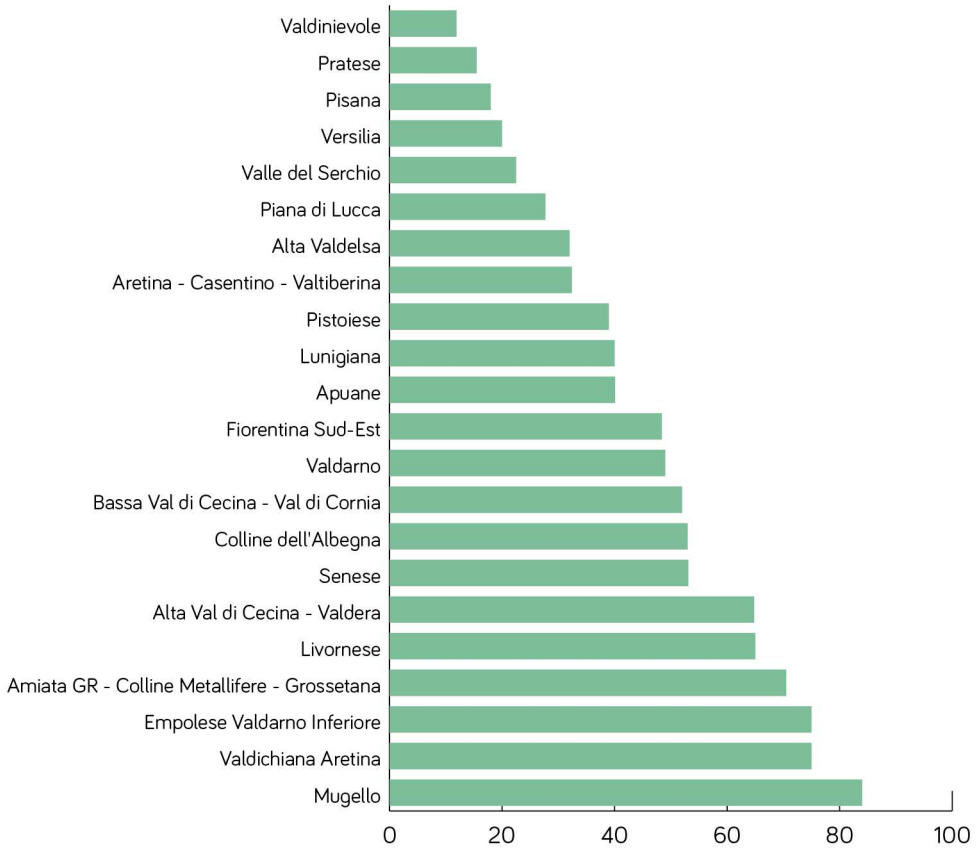


Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

Per quanto riguarda i risultati quantitativi dell'attività delle EEMM, dai piani povertà risultavano complessivamente 13.211 nuclei familiari beneficiari del REI. Di questi, circa il 43% è stato preso in carico dalle EEMM[16]: tuttavia la situazione non risulta essere quantitativamente omogenea nelle diverse zone (Figura 33).

[16] Mancano al conteggio i beneficiari delle zone che non hanno risposto a questa parte del Piano, e in particolare: Fiorentina Nord-Ovest, Amiata Senese-Vald'Orcia-Val di Chiana Senese, Firenze e l'Elba che ha indicato zero famiglie prese in carico.

FIGURA 33: PERCENTUALE DI NUCLEI FAMILIARI CON REI PRESI IN CARICO DALLE EEMM, PER ZONA. REGIONE TOSCANA. ANNO 2019



Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

Tra l'analisi preliminare e la valutazione multidimensionale, dai dati forniti dalle zone nei piani povertà passano in media 31,5 giorni. Anche qui si riscontrano differenze significative, che vanno da un minimo di 10 giorni a un massimo di 150 giorni.

3.2.8. PROGETTO PERSONALIZZATO

Il progetto personalizzato per l'inclusione, ora Patto per l'Inclusione, è forse l'aspetto più innovativo del modello REI che trova una assoluta continuità anche nel modello adottato dal RdC. L'aiuto pubblico viene visto in una logica non più (o non solo) assistenziale, ma viene inquadrato in una prospettiva generativa, finalizzata a innescare nell'utente, anche attraverso gli aiuti erogati, processi virtuosi che lo responsabilizzino e lo portino verso l'autonomia.

Le modalità di costruzione dei progetti personalizzati, quindi, sono particolarmente importanti perché determinano l'efficacia o meno dell'intero processo di aiuto. Le zone nel piano sono state chiamate ad indicare nel dettaglio le fasi e le attività previste nei progetti personalizzati, la quantità di tempo dedicato dal *case manager* a seguire il nucleo e le modalità di allocazione del budget dedicato agli interventi di inclusione.

Il ruolo del *case manager* è cruciale nella costruzione dei progetti personalizzati. Le modalità organizzative del servizio sono molto differenziate da zona a zona, sia in termini di ore dedicate alla costruzione del progetto, sia in termini di professionalità coinvolte nella sua definizione. La difficoltà stessa nel fornire dati precisi sulla quantità delle ore-uomo dedicate a questa funzione può indicare una procedura non ancora perfettamente standardizzata sui territori.

Le zone che hanno compilato questa parte del piano hanno dichiarato di dedicare all'attività di *case management* complessivamente 305 assistenti sociali[17].

Quasi tutte le zone prevedono di destinare fondi al rafforzamento dell'attività di *case management*; la cifra programmata ammonta complessivamente a 1,6 milioni di euro, derivanti da una pluralità di fonti di finanziamento. Tra queste, come mostra la Tabella 12 prevale nettamente il Fondo Povertà con il 64%, seguito con il 27,8% dai fondi PON.

[17] Non è possibile stabilire con precisione le ore settimanali dedicate a questa attività, in quanto alcune zone hanno indicato il totale complessivo delle ore, mentre altre le ore dedicate in media da ogni assistente sociale.

TABELLA 12: DISTRIBUZIONE DELLE FONTI DI FINANZIAMENTO DELLE AZIONI DI RAFFORZAMENTO PER LE ATTIVITÀ DI CASE MANAGEMENT. ANNO 2019

TIPO DI FONDO	TOTALE (IN MILIONI)	%
Fondo Povertà	1,01	64,0%
PON	0,45	27,8%
PON e Fondo Povertà	0,13	7,9%
POR	0,01	0,3%
Totale complessivo	1,60	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

Le Zone comprese nel territorio della Asl Nord-Ovest investono complessivamente nel case management il 47% delle risorse totali in termini assoluti pari a 748.059 euro, in termini relativi 130 euro per ogni beneficiario REI. Le zone dell'area Centro hanno investito mediamente in termini assoluti il 35% delle risorse totali pari a 555.414 euro, e 183 euro pro-capite in termini relativi al numero di beneficiari REI. Le Zone comprese nel territorio della Asl Sud-Est ha investito mediamente in termini assoluti il 18% delle risorse, pari a 295.927, e circa 140 euro pro-capite.

FIGURA 34: RISORSE INVESTITE PER IL RAFFORZAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI CASE MANAGEMENT PER AREA TERRITORIALE. ANNO 2019

Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

TABELLA 13: RISORSE INVESTITE PER IL RAFFORZAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI *CASE MANAGEMENT* PER AREA TERRITORIALE E VALORI PRO-CAPITE. ANNO 2019

AREA	NORD OVEST	CENTRO	SUD EST	TOT. COMPLESSIVO
Risorse - rafforzamento per le attività di case management (in milioni di €)	0,75	0,55	0,30	1,60
Nuclei REI beneficiari	5.766	3.035	2.121	10.922
Spesa di rafforzamento per beneficiario REI	130 €	183 €	140 €	146 €

Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

3.2.9. SERVIZI E INTERVENTI PER SUPPORTARE L'INCLUSIONE SOCIALE E LAVORATIVA

Le azioni previste dal progetto personalizzato hanno come obiettivo principale quello di favorire processi di inclusione sociale e lavorativa[18].

Ai suddetti supporti devono essere aggiunti gli interventi afferenti alle politiche del lavoro, della formazione, sanitarie e sociosanitarie, di istruzione, abitative, e delle altre aree di intervento eventualmente coinvolte nella valutazione e progettazione, i cui costi gravano su fonti di finanziamento di competenza delle altre istituzioni.

Il supporto all'inserimento lavorativo è indubbiamente il fulcro del progetto di inclusione ed è l'elemento più caratterizzante la riforma REI. I servizi sociali e i servizi per il lavoro, tradizionalmente, in Italia hanno infatti sempre avuto grandi difficoltà a dialogare per definire interventi integrati. Nonostante alcuni esempi sporadici positivi ed alcuni progetti sperimentali, il mondo dell'assistenza sociale e quello delle politiche attive del lavoro avevano sempre di fatto operato con procedure e metodologie rigidamente separate e non dialoganti. Per la prima volta la riforma REI ha previsto un'interazione organica tra questi due mondi, centrata sull'utente e sul principio di autonomia.

Per la prima volta la riforma REI ha previsto un'integrazione organica dei servizi sociali e dei servizi per il lavoro

Il Piano Povertà ha previsto quindi un'intera sezione dedicata alla descrizione delle tipologie di interventi erogati (o da erogare) alle famiglie beneficiarie per supportarne l'inserimento lavorativo. Veniva chiesto inoltre di indicare in parti-

[18] I sostegni attivabili sono: tirocini formativi; sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare; assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità; sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare; servizio di mediazione culturale; servizio di pronto intervento sociale.

colare la rete di contatti con il mondo del lavoro e con il Terzo Settore attivata per facilitare l'accompagnamento al lavoro e l'individuazione di opportunità di inserimento. Nei piani pervenuti sono complessivamente indicati interventi di inclusione per un totale di 11,5 milioni di euro investiti.

3.2.10. LA RETE TERRITORIALE E I RAPPORTI CON IL TERZO SETTORE

Parte delle risorse del piano povertà poteva essere destinata ad attivare e/o rafforzare le reti con le istituzioni, le associazioni, le scuole e le imprese necessarie per garantire l'efficacia degli interventi di prevenzione e contrasto della povertà.

Tavoli, protocolli, azioni di informazione, rafforzamento delle competenze e mappature sono tra le azioni di rete più citate

Una parte del documento di programmazione era quindi dedicata a delineare gli obiettivi e le azioni che in questa prospettiva ogni zona si prefigge di raggiungere nel periodo di attuazione del piano.

L'analisi di quanto prospettato lascia emergere una situazione in piena evoluzione, con alcuni aspetti in via di definizione.

Le tipologie di azione più citate sono:

- Attivazione di strumenti di governance (Tavoli e Protocolli);
- Azioni di informazione e sensibilizzazione verso cittadini e imprese;
- Azioni di rafforzamento delle competenze dei soggetti componenti la rete territoriale;
- Azioni di ampliamento delle conoscenze e di monitoraggio (mappatura).

Gli enti più frequentemente coinvolti sono le associazioni di volontariato e gli enti caritativi (Caritas), seguiti dalle associazioni sportive e dalle associazioni culturali. Solo un terzo delle zone che hanno risposto riferisce di aver coinvolto (o di aver intenzione di coinvolgere) il mondo delle imprese e delle associazioni di categoria. Ancor meno citate le scuole tra i soggetti che ci si prefigge di coinvolgere. Sulla base dei dati forniti possiamo stimare il numero complessivo di soggetti attualmente coinvolti nelle reti territoriali intorno alle 300 unità.

Le due tabelle seguenti sintetizzano, rispettivamente, le tipologie di azioni indicate dalle zone nel piano povertà per l'attivazione e il rafforzamento delle reti (Tabella 14) e le tipologie di soggetti coinvolti nelle reti territoriali (Tabella 15).

TABELLA 14: TIPOLOGIE DI AZIONI INDICATE DALLE ZONE PER L'ATTIVAZIONE E IL RAFFORZAMENTO DELLE RETI. ANNO 2019

ZONA	TAVOLO	PROTOCOLLI	MAPPATURA	INFORMAZIONE/SENSIBILIZZAZIONE	CO-PROGETTAZIONE	FORMAZIONE	TIROCINI
Alta Val di Cecina - Val d'Era	Sì			Sì			
Alta Valdelsa					Sì		Sì
Amiata GR. - Colline Metall. - Grossetana		Sì			Sì		
Amiata SI e Val d'Orcia - Valdichiana SI		Sì					Sì
Apuane				Sì			
Aretina - Casentino - Valtiberina	Sì	Sì					Sì
Bassa Val di Cecina - Val di Cornia	Sì		Sì		Sì		
Colline dell'Albegna		Sì	Sì		Sì		
Elba							
Empolese Valdarno Inferiore	Sì	Sì		Sì			
Fiorentina Nord-Ovest							
Fiorentina Sud-Est							
Firenze	Sì		Sì				
Livornese						Sì	Sì
Lunigiana	Sì	Sì	Sì				
Mugello		Sì					
Piana di Lucca	Sì	Sì			Sì		Sì
Pisana	Sì	Sì		Sì	Sì	Sì	
Pistoiese	Sì	Sì	Sì	Sì		Sì	
Pratese	Sì		Sì				
Senese							
Valdarno							
Valdichiana Arentina		Sì					
Valdinievole							
Valle del Serchio	Sì	Sì			Sì		
Versilia		Sì				Sì	Sì
Totale zone	**11**	**13**	**6**	**5**	**7**	**4**	**6**

Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

TABELLA 15: TIPOLOGIE DI SOGGETTI COINVOLTI NELLE RETI TERRITORIALI. ANNO 2019

ZONA	VOLONTA-RIATO	ASS. CULTURALI	ASS. SPORTIVE	ASS. CATEGORIA	SCUOLE	IMPRESE	N. TOT. SOGGETTI
Alta Val di Cecina - Val d'Era	Sì	Sì	Sì			Sì	1
Alta Valdelsa	Sì	Sì	Sì			Sì	nd
Amiata GR. - Colline Metall. - Grossetana	Sì	Sì				Sì	nd
Amiata SI e Val d'Orcia - Valdichiana SI	Sì	Sì	Sì	Sì		Sì	5
Apuane	Sì	Sì		Sì		Sì	nd
Aretina - Casentino - Valtiberina	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	4
Bassa Val di Cecina - Val di Cornia							
Colline dell'Albegna	Sì	Sì	Sì	Sì		Sì	35
Elba							nd
Empolese Valdarno Inferiore							nd
Fiorentina Nord-Ovest	Sì	Sì	Sì	Sì		Sì	nd
Fiorentina Sud-Est	Sì	Sì					15
Firenze	Sì	Sì			Sì	Sì	3
Livornese	Sì	Sì	Sì			Sì	10
Lunigiana	Sì						30
Mugello	Sì	Sì	Sì		Sì	Sì	nd
Piana di Lucca	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	15
Pisana	Sì	Sì	Sì	Sì		Sì	nd
Pistoiese							7
Pratese	Sì	Sì	Sì			Sì	50
Senese	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	3
Valdarno							0
Valdichiana Arentina		Sì	Sì	Sì			>100
Valdinievole	Sì	Sì	Sì			Sì	10
Valle del Serchio	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	nd
Versilia							nd
Totale zone	**21**	**20**	**15**	**10**	**6**	**19**	**nd**

Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

3.2.11. LE ATTIVITÀ DI EMPOWERMENT

Tutti i piani esaminati prevedono, in misura più o meno ampia, azioni di *empowerment* delle diverse fasi in cui si articola il servizio, ovvero accesso, analisi preliminare ed équipe multiprofessionale. Gli interventi si possono sostanziare in quattro tipologie di azioni:

- formazione del personale;
- attività di supervisione;
- attività di coordinamento e supporto alla comunità di pratica;
- incontri e riunioni di monitoraggio e valutazione.

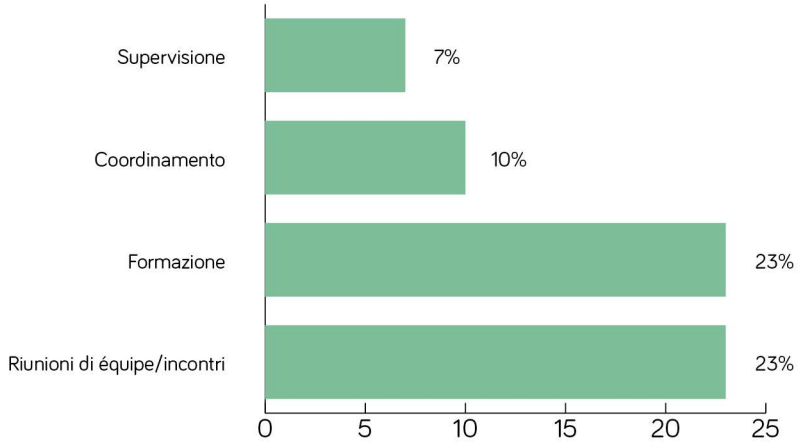
Nella maggior parte dei casi analizzati, si tratta di interventi non ancora compiutamente realizzati in tutto il territorio regionale. Interventi formativi, di diversa natura, approfondimento ed estensione, si registrano quasi ovunque, ma non si riscontra in nessun territorio una strategia di apprendimento continuo inserita in un programma articolato di *empowerment* che preveda più tipologie di intervento.

Gli interventi di *empowerment* sono citati soprattutto per il rafforzamento delle EEMM, mentre, per quanto riguarda l'accesso e l'analisi preliminare, non vengono citati interventi di questo tipo, se non in casi sporadici.

Tutti i piani esaminati prevedono azioni di empowerment in almeno una delle tre fasi del servizio, ma senza ricorrere a strategie e programmi articolati

La centralità delle EEMM nel modello di gestione REI, ribadita nella normativa relativa al Reddito di Cittadinanza, e le novità introdotte dalla riforma richiederebbero una profonda opera di rafforzamento delle competenze, dell'organizzazione e delle metodologie di tutto il sistema locale che opera nel campo della lotta alla povertà. 14 zone su 26 hanno indicato azioni specifiche di rafforzamento delle EEMM. Tra queste, le attività formative e le riunioni di équipe sono le modalità più diffuse.

FIGURA 35: TIPO DI ATTIVITÀ DI RAFFORZAMENTO DELLE EEMM. ANNO 2019



Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

3.3. Reti, territori e comunità[19]

Il questionario e il focus group osservano da vicino le dinamiche territoriali di rete, andando oltre il quadro offerto dalla pianificazione zonale

Come già detto nel paragrafo precedente il tema delle Reti è uno dei filoni di ricerca che nel lavoro dell'Osservatorio è stato costantemente presente all'interno delle ricerche sul tema della Povertà[20]. Non si può e non si vuole qui rimandare all'amplissima bibliografia sul tema delle reti, ma allo scopo di indicare la prospettiva all'interno della quale si vuole riportare le osservazioni di ricerca che si troveranno in questo capitolo, abbiamo preso a prestito un brano tratto da una recente e preziosa pubblicazione scientifica, dedicata ai temi della valutazione e della complessità: "*Gregory Bateson spiega a sua figlia le ragioni della indeterminatezza e della imprevedibilità delle dinamiche sociali. Per farlo usa l'immagine della partita di croquet giocata da Alice nel Paese delle Meraviglie: una partita in tutto simile a quelle normalmente giocate sui prati britannici, con la differenza che nel Paese delle Meraviglie si utilizzano fenicotteri al posto delle mazze, istrici al posto delle palle e braccia dei soldati al posto dei*

[19] Si ringrazia il Tavolo dell'Alleanza contro la Povertà toscana, per i suggerimenti e le indicazioni forniteci rispetto alla ricerca condotta.

[20] Le povertà in Toscana - Primo Rapporto – (2017), in particolare il paragrafo 2.4. Le reti territoriali, pp. 90 e ss. e Le povertà in Toscana - Secondo Rapporto – (2018) , in particolare il paragrafo 2.1.4.Le Comunità territoriali: il livello di attivazione dei soggetti locali, pp. 116 e ss.

cerchi in cui piazzare il tiro. È ovvio che in un gioco nel quale ogni elemento ha una propria vita ed una propria autonomia (giocatore, mazza, palla o cerchio che sia), nessun colpo avrà conseguenze determinate dalle condizioni iniziali e dalle leggi del movimento e quindi nessuna giocata potrà in alcun modo essere di per sé prevedibile. L'esito finale dipenderà infatti dalla combinazione delle azioni di tutti gli elementi in gioco, dal loro accordo o disaccordo dalla loro volontà di coordinarsi o di entrare in conflitto".[21]

Se dunque la sezione dedicata all'analisi dei piani di contrasto alla povertà fa emergere e quasi cristallizza i processi zonali, osservandone la traduzione in allocamento di risorse su obiettivi e azioni, allo scopo di osservare più da vicino le dinamiche territoriali la ricerca si è ulteriormente concentrata su due nodi cruciali del processo di erogazione dei servizi REI/RdC: le **Équipe Multidisciplinari (EEMM)** e le **Reti per l'inclusione sociale**.

Per indagare queste due dimensioni, il gruppo di ricerca ha scelto di distribuire un unico **questionario** ai referenti per le politiche sociali di tutti e 26 gli ambiti zonali. Il risultato del questionario è stato poi condiviso e approfondito nell'ambito di una serie di *focus group* che hanno coinvolto i membri delle reti per l'inclusione sociale territoriali di un campione di 7 zone-distretto della Toscana.

3.3.1. IL QUESTIONARIO: EEMM E SNA

La tecnica della Social Network Analysis permette di ottenere una prima immagine dei soggetti che collaborano con i servizi sociali nelle tre fasi principali del REI/RdC

Il questionario somministrato a tutti gli ambiti zonali[22] era diviso in due sezioni che si concentravano rispettivamente su due punti cruciali per l'infrastruttura territoriale: la **composizione e il funzionamento dell'Équipe Multidisciplinare (EEMM)** e la **Rete per l'inclusione sociale**.

Dalla prima sezione si è ottenuto un profilo della struttura delle EEMM declinato secondo alcuni elementi funzionali e dal punto di vista delle reti di servizi ed Enti coinvolti.

Dalla seconda sezione è emersa una rappresentazione parziale della rete di ciascuna zona, ottenuta attraverso la metodologia della **Social Network Analysis (SNA)**. L'immagine ottenuta attraverso questa tecnica d'indagine mostra i soggetti con cui i servizi sociali della zona collaborano, e l'intensità da loro assegnata a ogni relazione[23] (Figura 36).

---

[21] Tomei, G. (2016), p. 9.

[22] Non ci è pervenuto alcun dato dalla Zona Fiorentina Nord-Ovest.

[23] Essendo il risultato della somministrazione di un unico questionario, i grafici della SNA assumono in tutto e per tutto il solo punto di vista dei referenti dei servizi sociali che lo hanno compilato, con importanti conseguenze sui soggetti menzionati (spesso rapporti formalizzati con esclusivo riferimento alla misura REI/RdC) e ancor più sul significato da attribuire al grado di intensità assegnato a ciascuna relazione. Come vedremo, le peculiari geometrie variabili frutto delle scelte e delle possibilità dei servizi sociali di zona hanno costituito un utile punto di partenza per le riflessioni dei membri della rete, nel contesto di una serie di focus group tenuti in zone

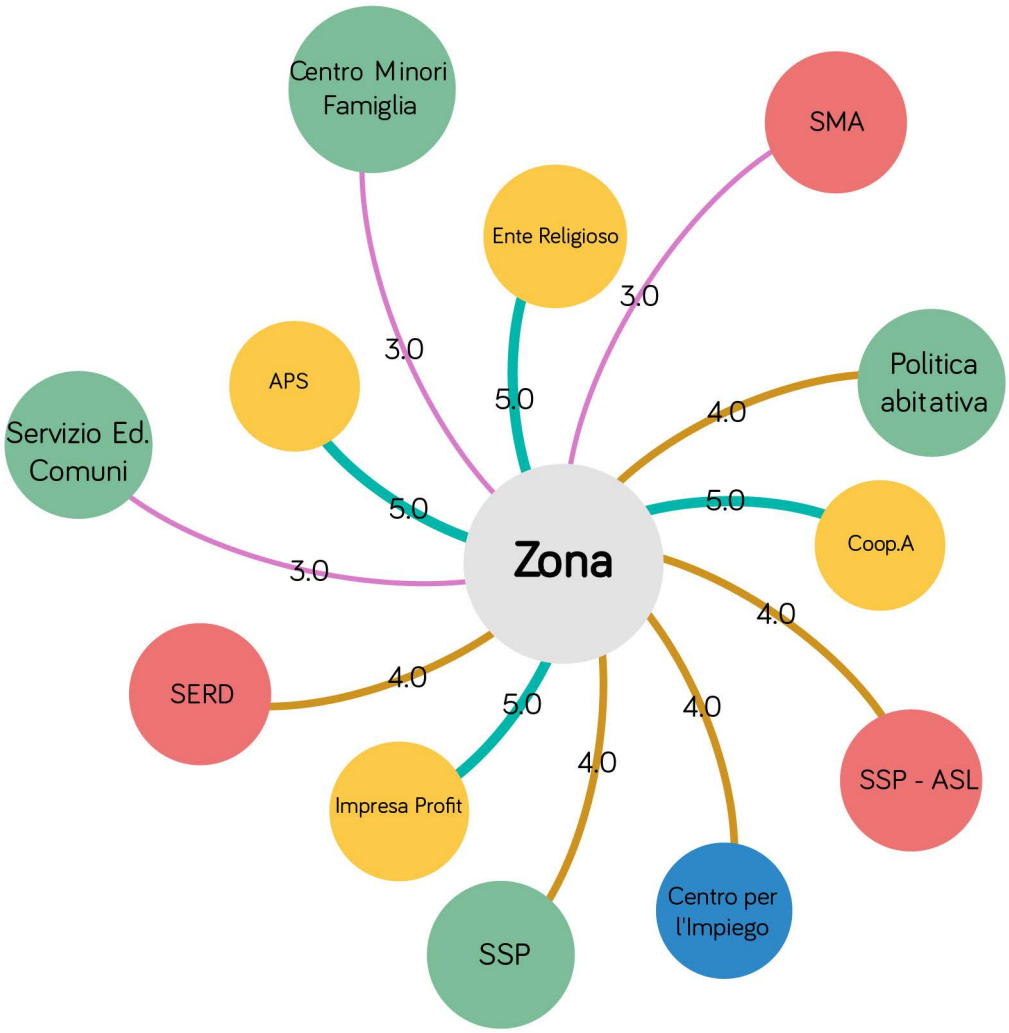
Le relazioni vengono esplorate con riferimento a ciascuna delle tre fasi principali del REI/RdC, corrispondenti ai tre LEP della normativa RdC:

1. Fase di Accesso, ora Orientamento-Informazione;
2. Fase di Valutazione Multidimensionale;
3. Fase di Attuazione del Progetto Personalizzato, ora Patto per l'Inclusione Sociale.

Nell'esempio di social network analysis che segue, al centro viene rappresentato il rispondente, e cioè il referente di zona per il sociale. Tutt'intorno sono disposti i soggetti che la zona ha dichiarato di aver coinvolto nella presa in carico del nucleo familiare percettore del REI/RdC. I numeri che accompagnano ciascun legame restituiscono il grado di intensità che il rispondente ha riconosciuto in ciascuna relazione, in una scala da 1 a 5. Il codice colore utilizzato è il seguente: Verde per i servizi Comunali, Rosso per i Servizi Sociosanitari, Arancione per gli Enti del Terzo Settore, Blu per il Centro per l'Impiego, Azzurro per i Servizi Scolastici. I colori di ciascuna relazione, così come la distanza, variano a seconda dell'intensità - che è comunque specificata anche attraverso il numero riportato a fianco di ciascuna.

campione. Non sorprende che in quel contesto alcuni tra i partecipanti, spesso appartenenti a reti per il contrasto alla povertà di più ampio spettro, si siano riconosciuti solo parzialmente nell'immagine proposta dalla SNA, che è stata più che altro impiegata come un'occasione per osservare il proprio operato con "gli occhi dei servizi" e collocarlo nel quadro generale di un processo standardizzato come quello del REI/RdC.

FIGURA 36: ESEMPIO DI SOCIAL NETWORK ANALYSIS. ANNO 2019



3.3.2. ÉQUIPE MULTIDISCIPLINARE

Come già detto in precedenza la valutazione multidimensionale e la relativa équipe multidisciplinare costituiva nel REI, e costituisce tuttora nel RdC, un Livello Essenziale delle Prestazioni (LEP "di processo") ed un elemento prioritario dal punto di vista della costruzione di un Patto per l'inclusione che accolga le diverse dimensioni di bisogno e le diverse risorse del nucleo familiare. Sulla scia di quanto già fatto nel Primo Rapporto[24] e nel Secondo Rapporto[25] è stata indagata la dimensione della "formalizzazione dell'équipe" che emergeva come un punto di debolezza del sistema di presa in carico.

Sotto questo profilo 20 zone su 26 hanno dichiarato di aver formalizzato l'équipe multidisciplinare e la totalità utilizza ormai strumenti condivisi. Al contrario, un approfondimento relativo alle modalità di raccolta delle informazioni relative agli utenti presi in carico, mostra una notevole frammentazione: si ricorda che allo stato della rilevazione non risultava attiva la piattaforma GEPI e il Quadro di Analisi, strumenti previsti nella linea guida per la presa in carico all'interno del Reddito di Cittadinanza.

In 5 zone è emersa la figura del "program manager", punto di riferimento per il governo professionale della rete e del processo

Altra dimensione sondata è la presenza stabile di servizi ed Enti all'interno dell'équipe: il Servizio Sociale comunale è ovviamente presente in équipe a livello di coordinamento, ma in 5 zone emerge come figura quella del "program manager" inteso non solo come "responsabile del caso" (case manager), profilo che compare nella maggior parte delle zone, ma come figura di riferimento per il governo professionale della rete e del processo, dato che presenta una particolare rilevanza e innovatività e che meriterebbe una particolare attenzione in fase di programmazione a livello regionale e zonale. Particolarmente rilevante è la presenza stabile dei Centri per l'Impiego (23 indicazioni su 27), dato che evidenzia, almeno formalmente, un modello territoriale toscano improntato alla collaborazione, sedimentatosi nel corso della sperimentazione SIA e REI e che può trovare ulteriori motivi di rilancio nell'ambito dei processi relativi al Reddito di Cittadinanza nell'interscambio tra il percorso del Patto per l'inclusione e quello del Patto per il Lavoro e, in generale, per un buon assessment del nucleo familiare oltre che dei singoli beneficiari. Altro dato emergente è la **presenza del Terzo Settore all'interno dei processi dell'équipe**. Ben 12 zone sui 27 territori censiti lo indicano come stabilmente presente: si tratta di una notevole evidenza dalla quale si sono sviluppati anche i focus group di cui si darà conto nei successivi paragrafi. I servizi sociosanitari (Ser.D., UFSMA, UFSMIA; Disabilità, Consultorio) risultano presenti stabilmente in poche zone: questo dato è suscettibile di diverse interpretazioni. Da un lato potrebbe indicare un basso livello di coinvolgimento formale (linee guida, protocolli etc.) dei servizi sociosanitari,

[24] Le povertà in Toscana - Primo Rapporto – (2017), p. 90 e ss.
[25] Le povertà in Toscana – Secondo Rapporto – (2018), p. 109, n. 71.

ma dall'altro è sicuramente relativo al fatto che tali servizi sono chiamati in causa limitatamente a quelle persone e a quei nuclei familiari per i quali l'analisi preliminare abbia rilevato bisogni di natura sanitaria o che siano già in carico a tali servizi.

I percorsi più strettamente definiti dalla linea guida del Reddito di Cittadinanza saranno più indicativi, a questo proposito, sia sul livello della presenza in équipe che sul livello della cosiddetta Presa in carico specialistica.

Risulta piuttosto debole il collegamento con la scuola (2 su 27) e con le politiche abitative (3 su 27) confermando ancora il dato che veniva rilevato nel Secondo Rapporto[26].

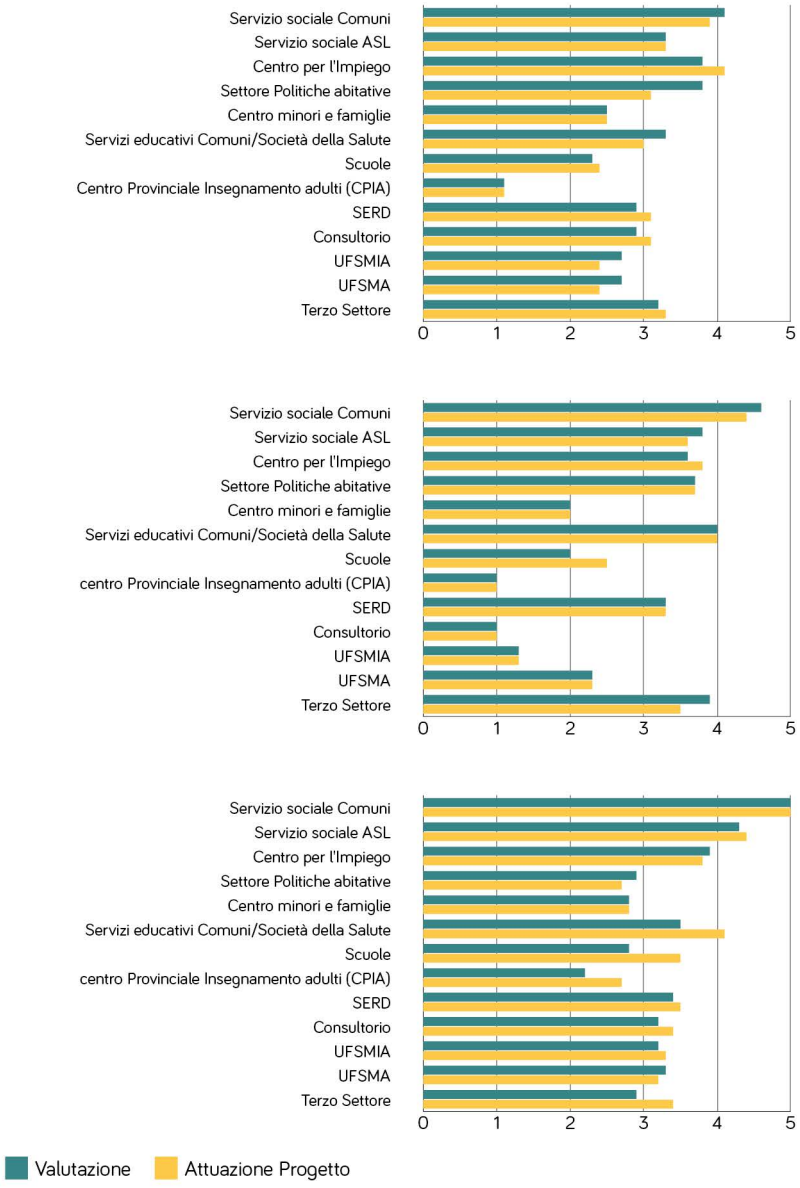
3.3.3. RETI PER L'INCLUSIONE SOCIALE

Come già detto, l'elaborazione delle informazioni fornite dalle zone toscane attraverso il questionario somministrato, restituisce l'immagine della tipologia dei soggetti con cui i servizi sociali della zona collaborano e l'intensità da loro assegnata ad ogni relazione. Si può dire di aver preso in questo modo il servizio sociale come punta del compasso per far emergere i punti prossimi e distali della rete.

Tale elaborazione sarà utilizzata come base per rappresentare i "carotaggi" operati con i *focus group*, cui abbiamo dedicato una particolare attenzione conoscitiva, ma abbiamo qui voluto aggiungere anche una rappresentazione delle reti al livello delle tre ASL toscane, raggruppando quanto emerso da tutte le zone coinvolte e utilizzando i valori medi dei diversi item considerati nelle due aree della Valutazione Multidimensionale e dell'Attuazione del progetto.

[26] Le povertà in Toscana – Secondo Rapporto – (2018), p. 109, FIg. 30.

FIGURA 37: LE RETI NELLE TRE ASL TOSCANE. UNA VISIONE D'INSIEME



Fonte: elaborazione su dati forniti dalle zone della Toscana

Siamo, non ci stanchiamo di sottolinearlo, di fronte al risultato di una sorta di autovalutazione svolta nei territori, fatto che, se da un lato avvicina molto lo sguardo ai funzionamenti delle reti "*in corpore vivi*", dall'altro reca con sé le ineliminabili aporie che lo sguardo proietta sulla realtà.

Si nota una presenza costante nelle reti degli Enti del Terzo Settore, presenza che, come vedremo anche nei *focus group* improntati a questo specifico oggetto, conosce modalità attuative differenziate rispetto alle strategie delle zone, agli assetti organizzativi e di governance, ma che caratterizza fortemente l'attuazione della misura.

E' evidente l'impronta che il SIA e il REI hanno lasciato sul territorio in termini di rapporti tra servizi sociali e Centri per l'Impiego

Altrettanto evidente è l'impronta che il SIA prima e il REI dopo hanno lasciato sui territori in termini di rapporti tra Servizi Sociali e Centri per l'Impiego. Questo rapporto tra servizio sociale e "sistema lavoro", diversamente articolato nel RdC rispetto al REI, è attualmente un tema emergente non solo per i programmi di contrasto alla povertà, ma per tutta la programmazione - specificamente la programmazione POR, in cui il lavoro, la formazione e i percorsi di *empowerment* vengono posti al centro del sistema organizzativo e dei processi di contrasto alle condizioni di marginalità.

Altro punto di osservazione delle reti è il sistema sociosanitario che entra in campo nell'ambito della valutazione e progettazione di risposte a bisogni complessi e ora, con le linee guida del RdC, anche per la presa in carico "specialistica" ovvero quella direttamente operata dai servizi sociosanitari. Emerge dall'analisi dei dati raccolti una situazione non omogenea fra le zone, frutto anche di una fase di rapida trasformazione delle misure che non ha ancora condotto al consolidamento di linee guida e protocolli[27].

Come già detto in precedenza il circuito scolastico sembra non essersi ben saldato alle reti territoriali sia al livello della valutazione che dell'attuazione dei progetti personalizzati.

Ritornano alcuni nodi già osservati anche nell'analisi dei Piani Zonali di Contrasto alla Povertà, temi che vedremo ricorrenti anche al livello dell'analisi delle storie di povertà che trovano in questo rapporto una specifica trattazione[28], e che sono qui di seguito rappresentati anche secondo i grafi della network analysis secondo gruppi omogenei di soggetti, ponendo al centro, per ogni ASL, la fase cui il grafo si riferisce: l'attuazione del progetto e la valutazione viste dal punto di vista del servizio sociale come già indicato[29].

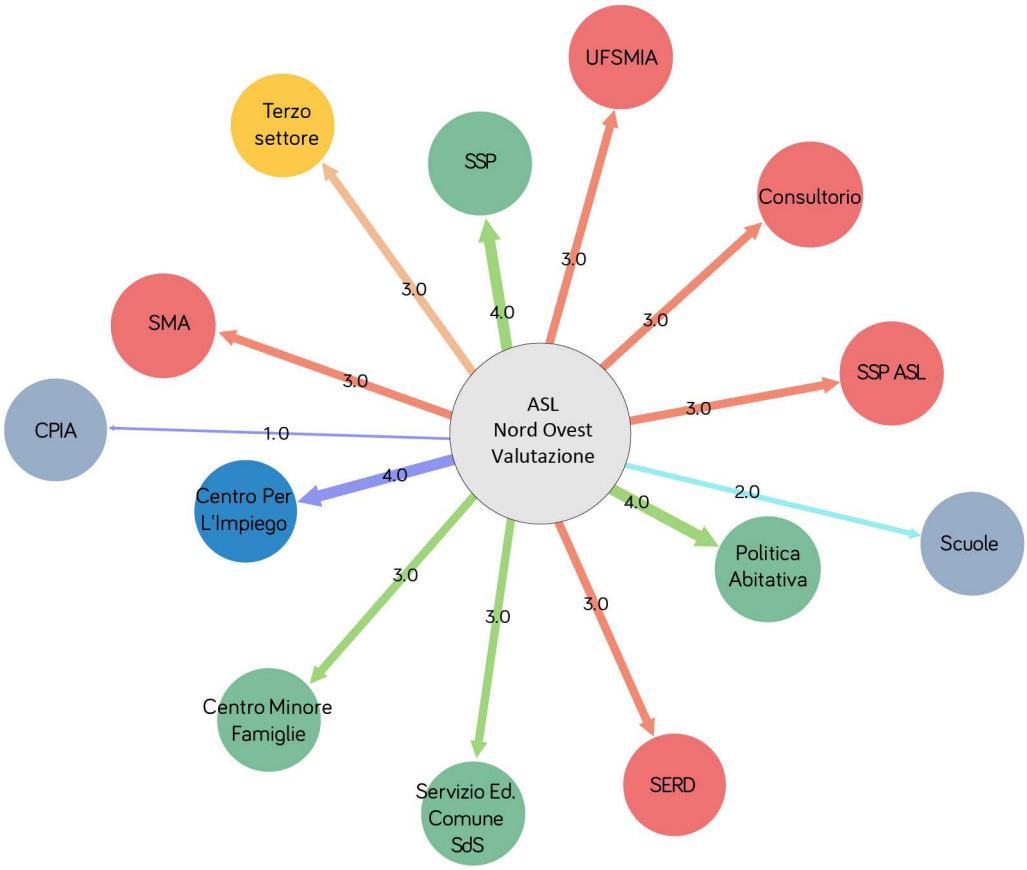
---

[27] In questo ambito va rilevata l'azione della Direzione dei Servizi Sociali per la costruzione di una linea guida in tema di RdC con specifica articolazione nei confronti dei Servizi Sociosanitari/Specialistici. A questo proposito, Regione Toscana ha avviato un tavolo tecnico di costruzione partecipata di una linea guida Regionale che coniughi il dettato dalla linea guida nazionale con le peculiarità del sistema toscano.

[28] A tale proposito, si veda il capitolo 4 del presente rapporto.

[29] Vedi 3.3.1 Il Questionario: EEMM e SNA. Si ricorda che con il Verde sono indicati i Servizi

FIGURA 38A: NETWORK ANALYSIS DELLE RETI NELLE TRE ASL TOSCANE - ASL NORD-OVEST - VALUTAZIONE PROGETTO



Comunali, con il Rosso i Servizi Sociosanitari, Con il Blu i Centro per l'Impiego, con l'Azzurro i Servizi Scolastici e con l'Arancio gli Enti del Terzo Settore. La distanza dal centro indica rapporti più intensi (nodi più vicini al centro) e meno intensi (nodi più lontani dal centro).

FIGURA 38B: NETWORK ANALYSIS DELLE RETI NELLE TRE ASL TOSCANE - ASL NORD-OVEST - ATTUAZIONE PROGETTO DELLA ASL NORD-OVEST

FIGURA 38C: NETWORK ANALYSIS DELLE RETI NELLE TRE ASL TOSCANE - ASL CENTRO - VALUTAZIONE PROGETTO

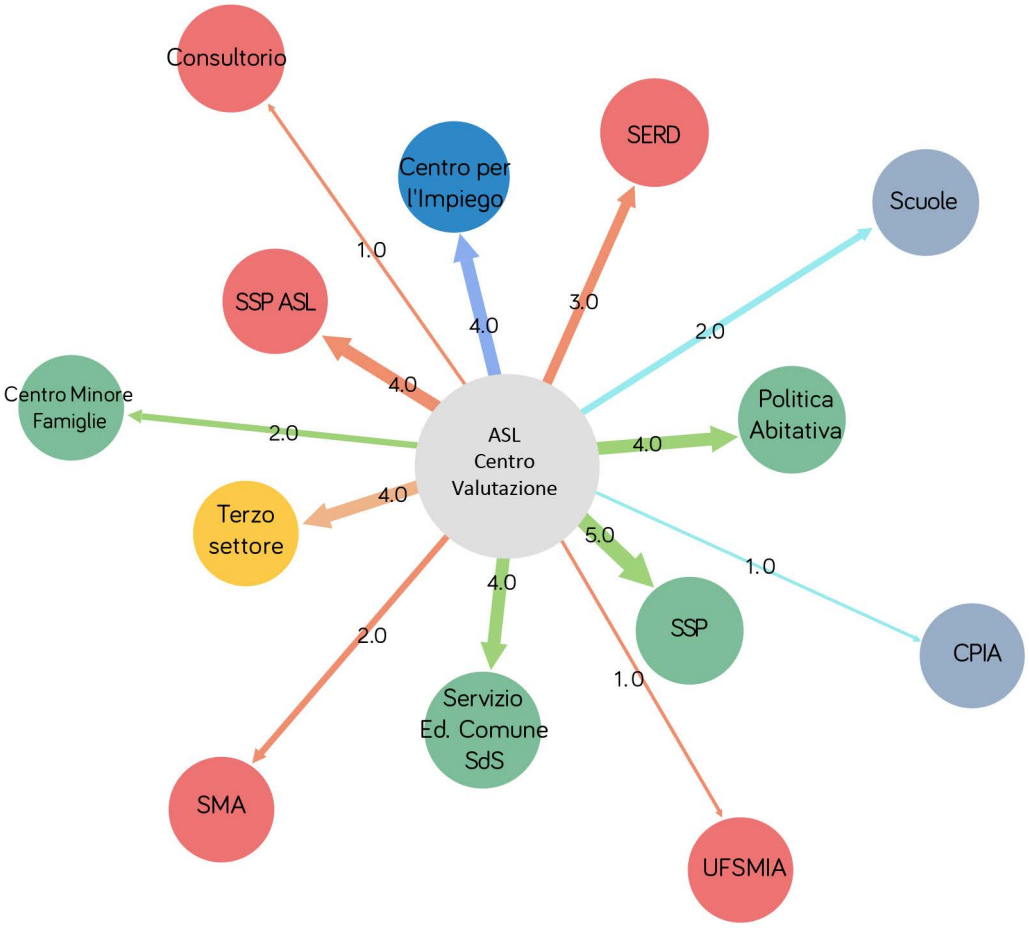


FIGURA 38D: NETWORK ANALYSIS DELLE RETI NELLE TRE ASL TOSCANE - ASL CENTRO - ATTUAZIONE PROGETTO

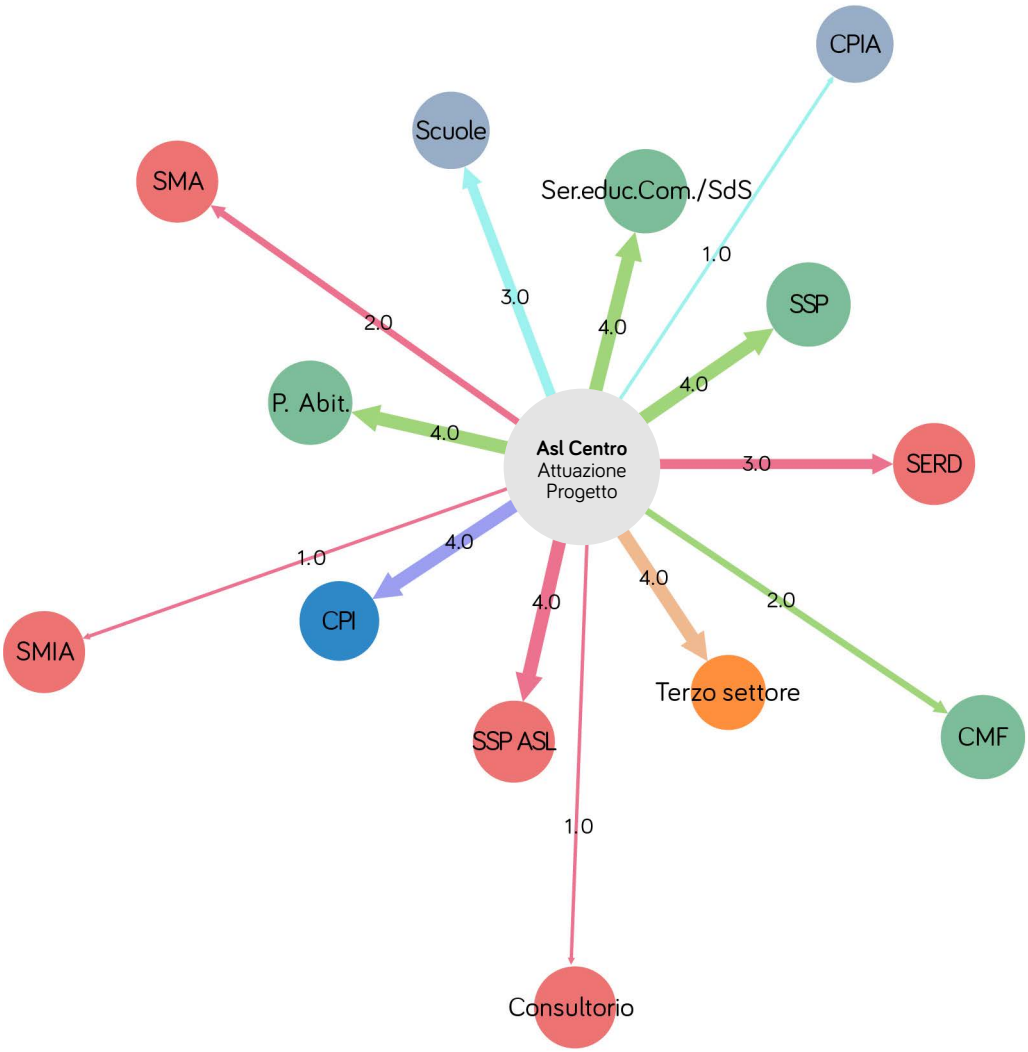
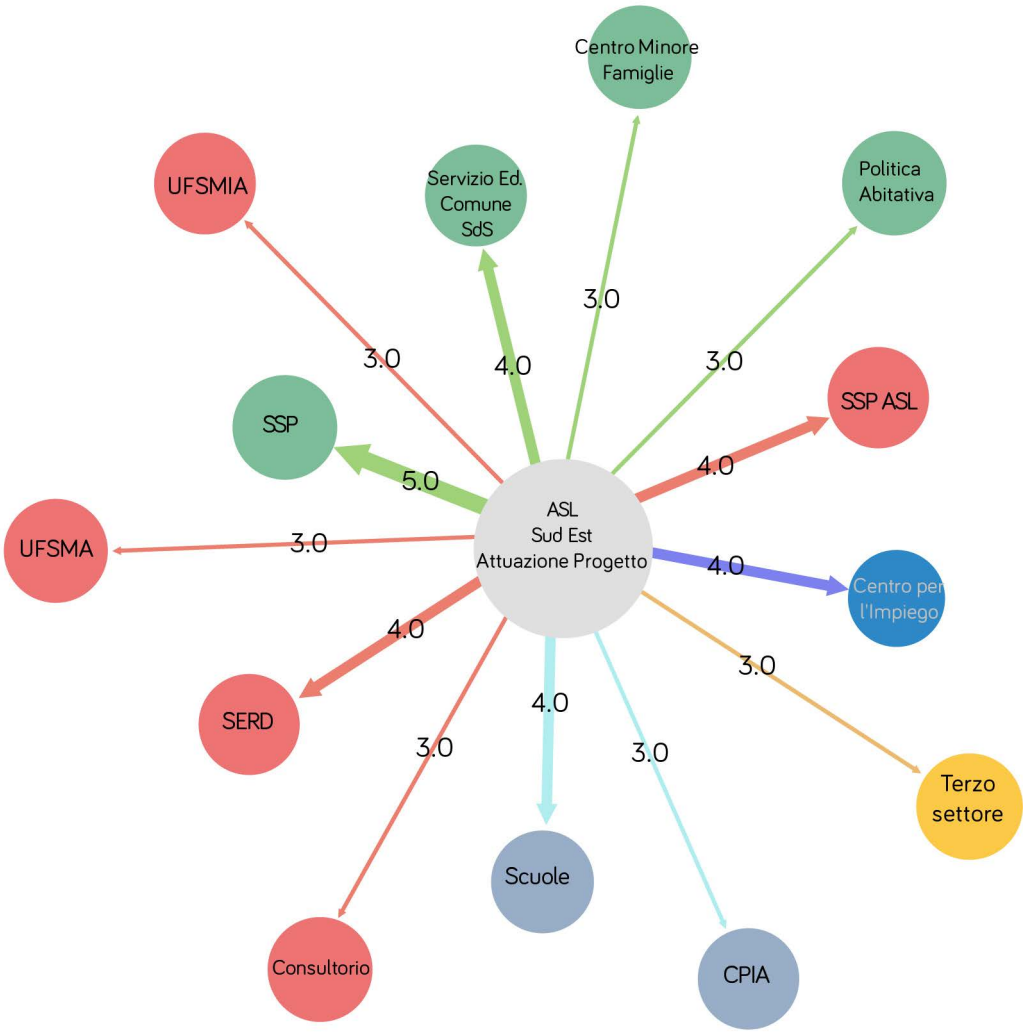


FIGURA 38E: NETWORK ANALYSIS DELLE RETI NELLE TRE ASL TOSCANE - ASL SUD-EST - VALUTAZIONE PROGETTO

FIGURA 38F: NETWORK ANALYSIS DELLE RETI NELLE TRE ASL TOSCANE - ASL SUD-EST - ATTUAZIONE PROGETTO



3.3.4. IL FOCUS GROUP: METODI E PRASSI

Il gruppo di ricerca ha poi approfondito le dinamiche di rete nell'ambito di una serie di ***focus group*** dedicati ad un campione limitato di zone, e in particolare: Alta Valdelsa, Empolese Valdarno Inferiore, Fiorentina Sud-Est, Livornese, Lunigiana, Piana di Lucca e Pistoiese. Le aree sono state scelte diversificando secondo più criteri: posizione geografica (costa/aree interne); sistema di governance (SdS/Convenzione sociosanitaria); incidenza dei nuclei di fascia ISEE inferiore a 6000 euro[30].

Nel *focus group* di ciascuna zona sono stati coinvolti gli attori pubblici e del privato sociale che prendevano parte in maniera più o meno formalizzata alle reti per il REI/RdC e per le misure di contrasto alla povertà in generale. Particolare attenzione è stata prestata a garantire la partecipazione dei soggetti del Terzo Settore, considerati come interlocutori privilegiati per la materia oggetto di approfondimento.

Attraverso i *focus group*, si è voluto identificare gli aspetti che sono reputati idealmente prioritari nello sviluppo delle reti per l'inclusione sociale e per il contrasto alla povertà, per poi metterli a confronto con la dimensione pratica quotidiana. Affondando così nell'esperienza che ciascun partecipante ha avuto della rete, si è cercato di trarre fattori di efficacia e fattori di miglioramento della rete di ciascuna zona, così da offrire ai partecipanti degli spunti di riflessione per lavori futuri – stimolandone al contempo considerazioni di ordine generale sull'esperienza di rete della zona e favorendo il racconto di eventuali buone pratiche.

La tecnica impiegata nello svolgimento dei Focus Group è stata quella della **Scala delle Priorità Obbligate (SPO)**: uno strumento che permette ai partecipanti di attribuire valori ordinali a una serie di indicatori rappresentativi del loro lavoro quotidiano, mettendoli in ordine in più gerarchie[31].

La tecnica impiegata nello svolgimento dei Focus Group è stata quella della Scala delle Priorità Obbligate (SPO)

Dopo aver visionato i risultati delle *social network analysis* della propria zona, i partecipanti hanno preso parte ad un momento di *brainstorming* in cui si è chiesto loro di raccontare liberamente la loro esperienza di rete. Gli elementi e le parole-chiave che sono emersi in questa prima fase sono poi stati riordinati in più categorie concettuali, in un processo decisionale consensuale guidato dal facilitatore del *focus group*.

Per questa fase, il gruppo di ricerca ha proposto delle categorie identificate

[30] I dati per quest'ultima variabile sono stati tratti dall'elaborazione IRPET dei dati INPS e ISTAT, di cui al Report Povertà 2018. Si sottolinea che i risultati dei singoli focus group nella versione finale qui riportata non sono stati condivisi una seconda volta con le zone target, che hanno altresì collaborato a tutte le fasi della ricerca.

[31] Bezzi C. (1998), La scala delle priorità obbligate.

a priori come rappresentative del lavoro di rete, invitando però i partecipanti a modificarle o ad aggiungerne di nuove qualora fosse necessario per descrivere appieno le idee prodotte nella fase di brainstorming e rappresentare fedelmente la propria esperienza di rete. In particolare, le 9 categorie proposte erano le seguenti:

- Condivisione dei fini;
- Condivisione delle risorse;
- Strutturazione della rete;
- Protocolli d'intesa e accordi comuni;
- Conoscenze condivise;
- Condivisione delle Informazioni;
- Metodo e piano di lavoro comune;
- Condivisione e valutazione dei risultati;
- Protagonismo degli utenti[32].

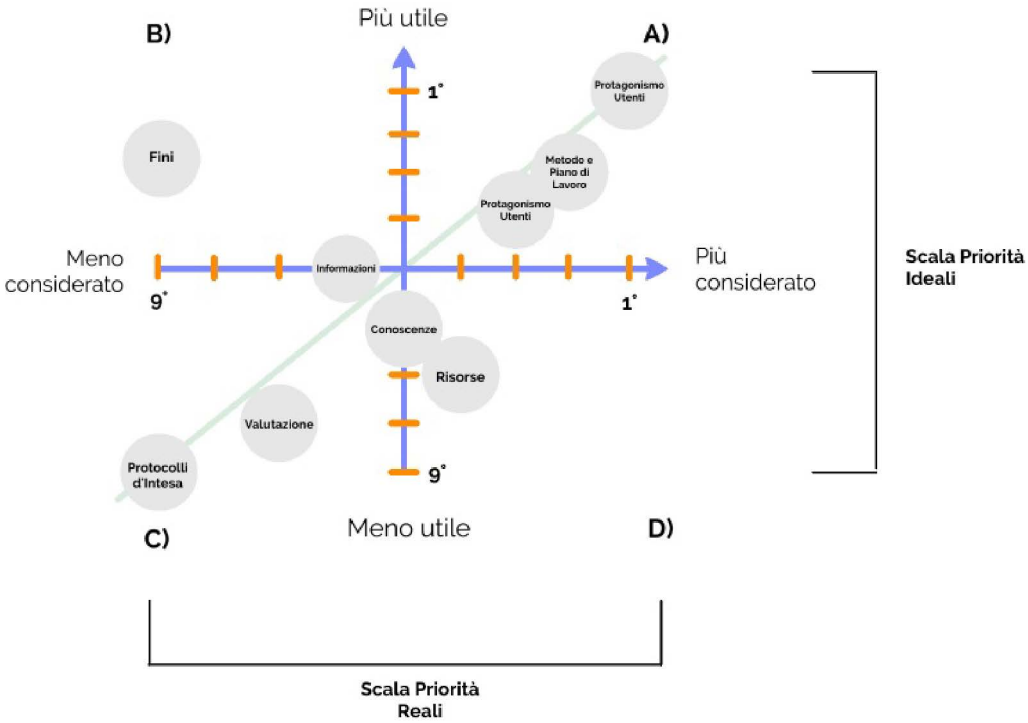
Obiettivo dei focus è individuare gli elementi di strategie vincenti e adattarle alle forze vive che nei territori si generano in risposta a spinte diverse

Una volta popolate (e trasformate) le categorie concettuali, ai partecipanti è stato chiesto di disporre le stesse in due ordini di priorità diversi tra loro. Inizialmente, i partecipanti hanno classificato ciascun elemento in base all'importanza che, a parer loro, doveva essergli riconosciuta in una dimensione ideale di lavoro **(priorità ideale)**. In un secondo momento, si è chiesto invece ai partecipanti di disporre gli stessi elementi secondo l'ordine di priorità che, a parer loro, veniva effettivamente riconosciuto nella pratica quotidiana della rete zonale **(priorità reale)**.

Una volta raggiunto il consenso del gruppo su entrambe le scale, i due posizionamenti di ciascun elemento sono stati incrociati all'interno di un piano cartesiano come quello indicato in Figura 39. In una condizione di gestione delle risorse ottimale, tutti gli elementi si attestano nei quadranti A e C, quanto più vicino possibile alla loro linea mediana, che rappresenta tutte le situazioni in cui l'importanza ideale corrisponde esattamente all'effettiva priorità data. Tutti gli elementi che appartengono ai quadranti B e D mostrano invece uno scollamento significativo tra la priorità ideale che viene loro attribuita, e la priorità che gli viene effettivamente riconosciuta nella pratica quotidiana – evidenziando un dispendio eccessivo di risorse ed energie per elementi che non sono reputati così importanti (quadrante D), o il mancato riconoscimento di priorità nella pratica quotidiana a elementi che sarebbero idealmente prioritari (quadrante B).

[32] Le categorie sono frutto di una rielaborazione da materiale di Banca Mondiale.

FIGURA 39: ESEMPIO DI GRAFICO RISULTANTE DALLA SPO. ANNO 2019



Il metodo impiegato restituisce in questo modo rappresentazioni differenziate a seconda dei diversi approcci e delle strategie territoriali adottate nella gestione delle reti locali, offrendo così ai partecipanti immagini foriere di processi di confronto tra i soggetti della rete, anche allo scopo di focalizzare eventuali azioni di miglioramento che possano partire dagli aspetti che si reputano prioritari.

Qui di seguito approfondiamo il risultato dei *focus group* delle zone campione. Abbiamo voluto "etichettare" le descrizioni del risultato di ogni singolo focus con un titolo sintetico che rimanda appunto ad una caratteristica della rete zonale così come è apparsa agli occhi dei ricercatori. Questo "espediente" non è funzionale ad una tassonomia delle reti, ma ad orientare un processo di modellizzazione senza per questo assumere un approccio di tipo valutativo o di

conformità. L'interesse di questa parte del Report risiede piuttosto nello sforzo di individuare elementi di strategie vincenti e adattarle alle forze vive che nei territori si generano in risposta a spinte diverse: governance, modelli organizzativi, evidenze di epidemiologia sociale, auto-organizzazione delle reti, processi di cambiamento. Certo è che la rete è un elemento indispensabile nel dispiegarsi di policy che richiedano una alta complessità di combinazione degli elementi[33].

3.3.4.1. IL VOLONTARIO NELLA "STANZA DEI BOTTONI": L'ESEMPIO DELLA ZONA PISTOIESE

La strategia di rete adottata dalla SdS Pistoiese ha avuto come suo perno una procedura di co-progettazione

Strategie di implementazione della rete: la co-progettazione

La strategia di rete adottata dalla SdS Pistoiese ha avuto come suo perno una procedura di co-progettazione, che ha avuto il vantaggio di costituire fin da subito una modalità di condivisione delle scelte tra Ente Pubblico ed Enti del Terzo Settore all'interno di una cornice di legittimità amministrativa e, per usare le parole dei partecipanti al *focus group* "dalla capacità di stare seduti allo stesso tavolo", ovvero dalla capacità di gestire i nodi problematici in un processo partecipativo regolato.

Strutturazione della rete

Tralasciando le notevoli difficoltà emerse nella fase di passaggio tra la misura del REI al RdC connesse con la mancanza di un flusso di dati rispetto ai beneficiari, in attesa dell'implementazione della piattaforma GEPI, la rete ha trovato una strutturazione coerente all'interno del processo di valutazione. Qui di seguito il risultato della social network analysis per la zona Pistoiese nelle tre fasi di accesso, valutazione multidimensionale e attuazione del progetto personalizzato.

[33] Gedenkscrift (2015), Exhibit 1.

FIGURA 40A: SOGGETTI DELLA ZONA PISTOIESE COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ACCESSO

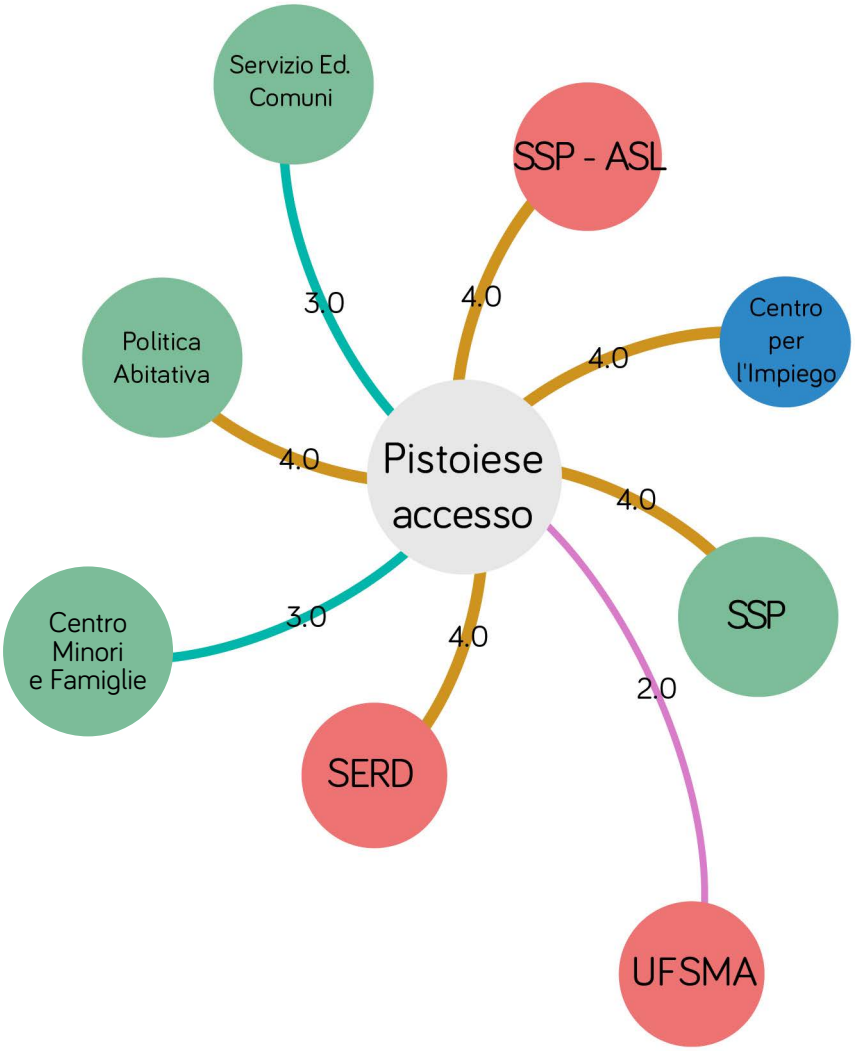


FIGURA 40B: SOGGETTI DELLA ZONA PISTOIESE COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - VALUTAZIONE

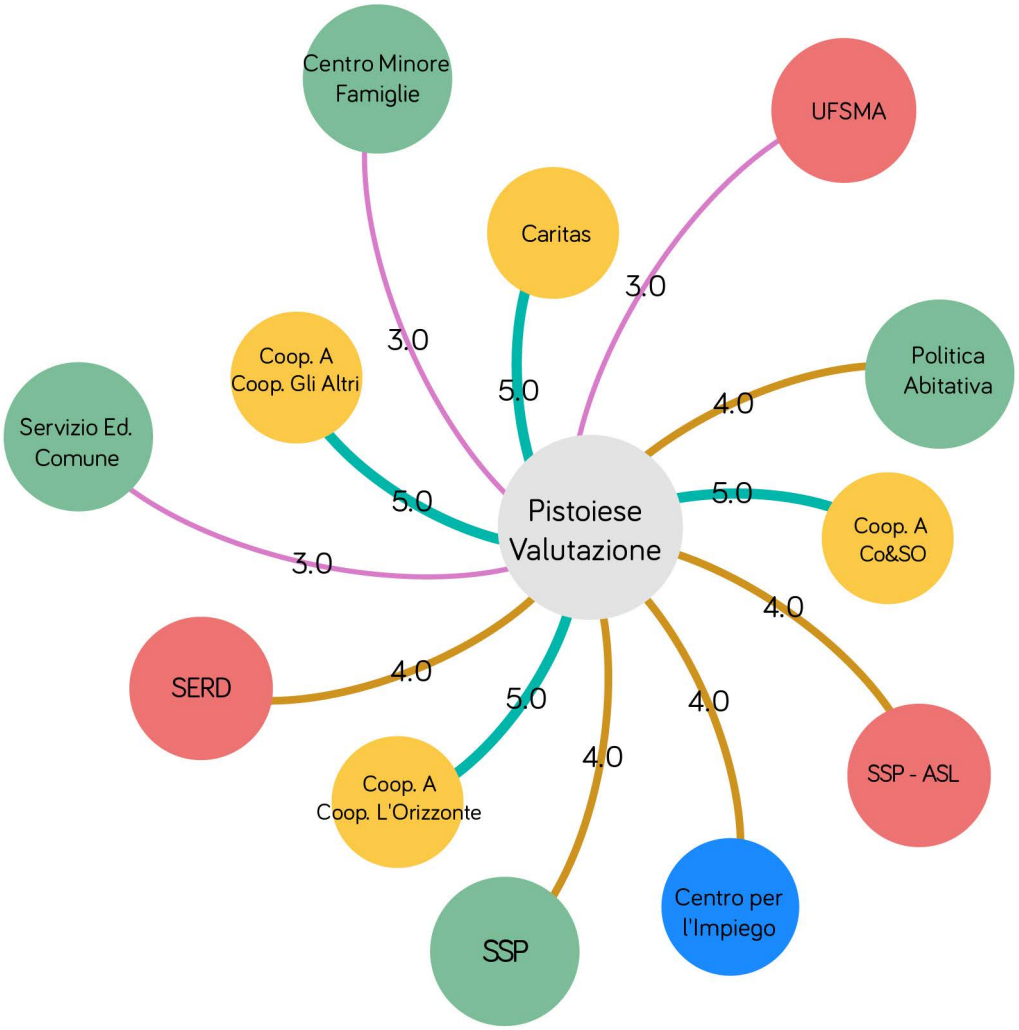
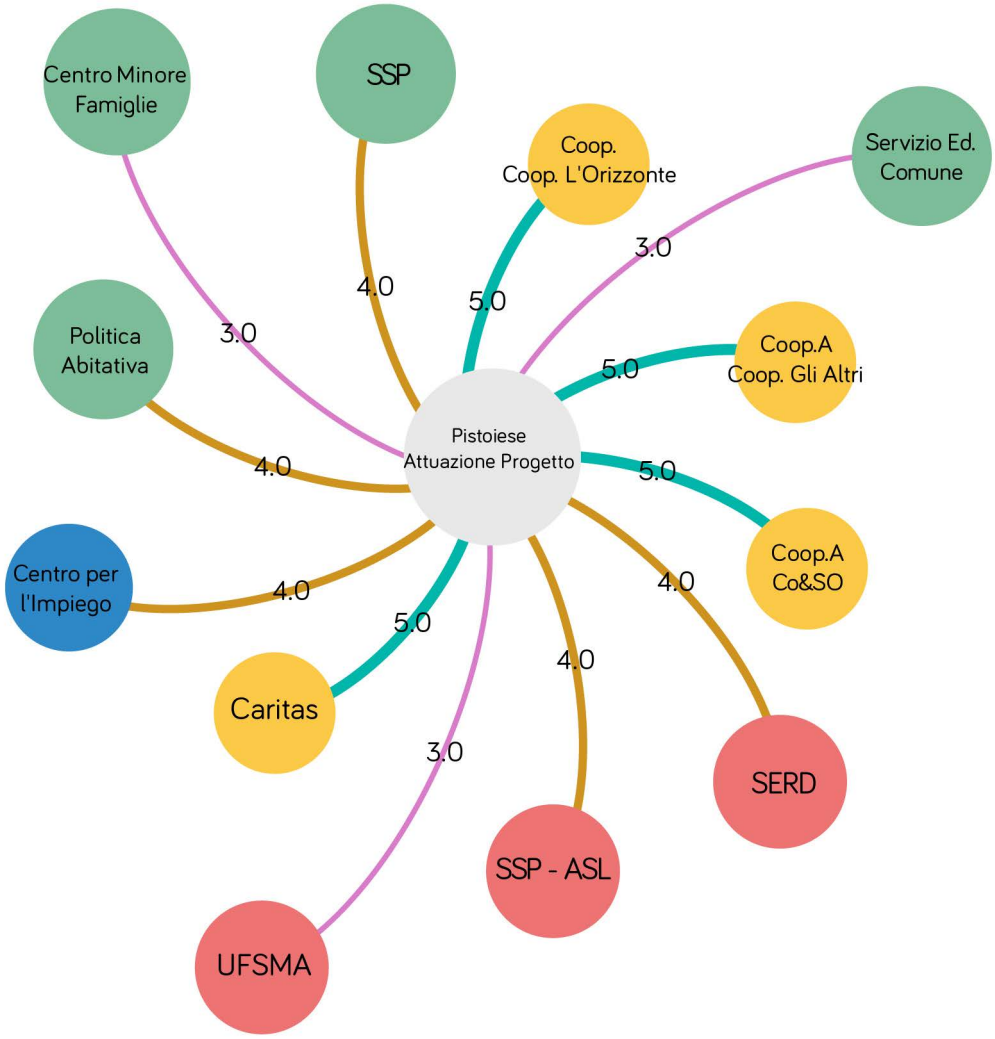


FIGURA 40C: SOGGETTI DELLA ZONA PISTOIESE COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ATTUAZIONE



Fonte: nostra elaborazione dei dati del questionario

In particolare vengono evidenziati due livelli di responsabilità. Il primo livello coinvolge i rappresentanti del Terzo Settore, il CPI e la SdS, e ha funzioni di Project Management costituendo una sorta di "nucleo duro" come viene definito dai partecipanti al focus group, o, per meglio dire, una micro-équipe di base.

Il secondo livello è costituito da una "équipe allargata" con soggetti che vengono attivati in corso d'opera selettivamente là dove emerga il bisogno di approfondire problemi/bisogni specifici relativi ai beneficiari. Ne è un esempio il coinvolgimento delle scuole in caso di problemi legati a componenti del nucleo minorenni.

Questa modalità di lavoro "a geometria variabile", già consolidatasi durante il REI e ora compiutamente descritta anche nella linea guida del Reddito di Cittadinanza[34], è assolutamente vantaggiosa sia perché aggiunge efficienza al sistema, permettendo di snellire l'EEMM e velocizzare il percorso di presa in carico, sia perché esalta le risorse conoscitive ed operative degli Enti del Terzo Settore coinvolti, senza relegarli ad una funzione meramente esecutiva ma anzi aggiungendo consapevolezza nella attuazione di azioni progettuali di accompagnamento. A tale scopo si prevedono specifici flussi informativi all'interno della rete con "procedure" di invio delle schede relative ai beneficiari dall'Assistente Sociale agli Operatori degli Enti del Terzo Settore, allo scopo di completare i dati di profilo raccolti e di co-costruire le ipotesi di percorso.

Processi interni

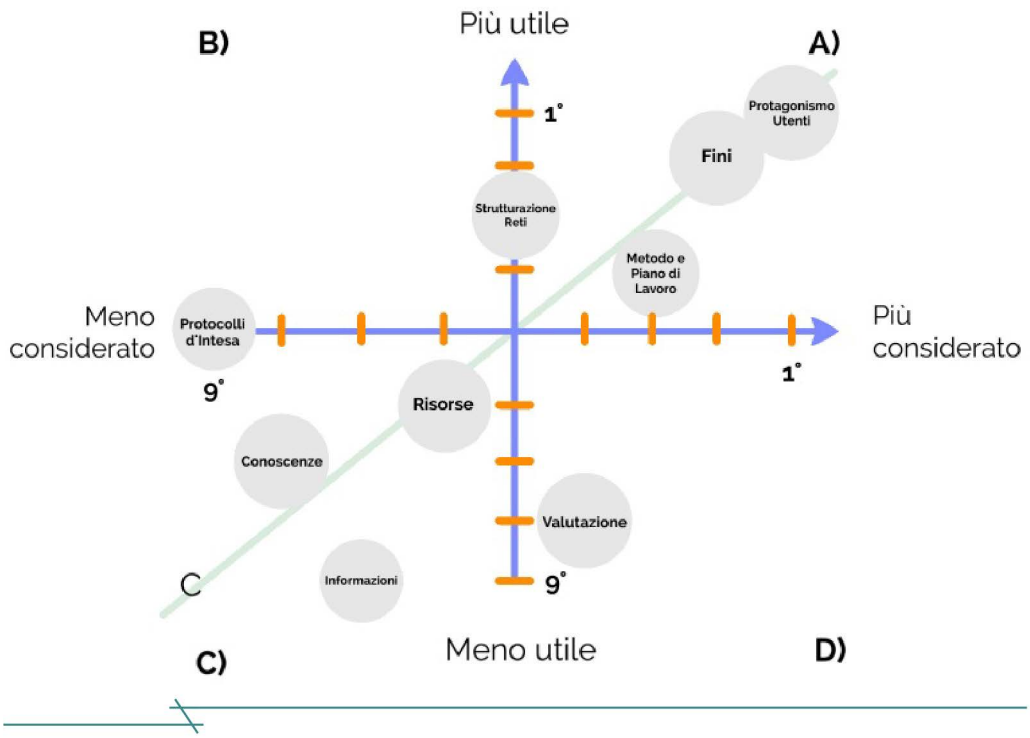
Questa elasticità viene riportata dai partecipanti al focus come un punto di forza, che permette alla rete di avere un approccio orientato sul bisogno delle persone piuttosto che ad una rigida ripartizione di compiti e competenze dei diversi attori, costituendo un principio di utilizzo delle risorse a budget, non rigidamente suddivise, ma dinamicamente attribuite. A tale proposito è opportuno sottolineare come gli stessi soggetti rappresentanti degli Enti del Terzo Settore presenti al focus riportino questa pratica di flessibilità di budget come un elemento non foriero di conflitti – grazie a un approccio improntato, come si diceva, a valutare l'intervento con una logica di efficacia e appropriatezza nell'ambito di una circolarità che coinvolge tutti i portatori di interesse capaci di azioni all'interno della rete di intervento. Vengono segnalati come "ingredienti segreti" del raggiungimento e del mantenimento di questo assetto cooperativo sia la conoscenza personale tra gli attori coinvolti nella rete stessa, sia la presenza di incontri a cadenza regolare in cui i referenti del pubblico e del Terzo Settore hanno scambi "faccia a faccia", pur in una cornice comune data dal contesto e dal riconoscimento avvenuto già in fase di co-progettazione. Racconta una partecipante referente del Terzo Settore: "*all'inizio ero titubante, ho firmato la lettera* [della co-progettazione, NdR] *più per educazione che per altro. Invece,*

Altro elemento di coesione della rete è stato costituito da un percorso formativo comune, che ha avvicinato conoscenze teoriche e processi decisionali.

[34] Si veda Reddito di Cittadinanza, Linea Guida (2019).

poi mi sono ricreduta". Altro elemento di coesione della rete è stato costituito da un percorso formativo comune, che ha avvicinato conoscenze teoriche e processi decisionali. Volendo dare una etichetta a questa rete rispetto alla partecipazione degli enti del Terzo Settore potremmo usare proprio la frase usata da uno dei partecipanti: "*il volontario è nella stanza dei bottoni*".

FIGURA 41: GRAFICO SPO DELLA ZONA PISTOIESE - ANNO 2019



Fonte: elaborazione dati del focus group

Anche a partire dal commento del grafico, il modello Pistoiese si afferma come un modello di successo dai tratti peculiari. Forse proprio grazie al contesto offerto dalla co-progettazione, i servizi pubblici e il Terzo Settore hanno potuto instaurare un rapporto collaborativo virtuoso: in questo modo il protagonismo degli utenti, la condivisione dei fini e delle responsabilità e la definizione di un metodo comune non solo vengono considerate importanti dagli attori, ma riescono ad essere valorizzate nella pratica quotidiana. Fatta salva la comprovata efficacia dell'approccio adottato e l'estrema soddisfazione di tutti gli attori

della rete, non mancano profili di criticità. Commentando il grafico si è notato come la rete, estremamente orientata a cogliere i bisogni dell'utente caso per caso, corra il rischio di perdere le importanti forme di 'riflessività' circa la propria struttura e il suo funzionamento. Nel grafico della SPO non sono emersi elementi idealmente prioritari non colti (il quadrante B è vuoto[35]), eppure non si può mancare di notare come alla gran parte degli elementi che riguardano la pianificazione della rete venga data minor priorità, a vantaggio di quei compiti che i partecipanti hanno descritto come legati a una dimensione più valoriale. L'elasticità di una rete di questo tipo funziona bene quindi, ma i suoi elementi più brillanti sembrano restare per lo più frutto di scelte prese informalmente, e in questo modo hanno come inevitabile precondizione le buone intenzioni delle singole persone che la compongono – rischiando di compromettere la sostenibilità del suo funzionamento quando queste non dovessero più farne parte.

3.3.4.2. UNA RETE DI FUNZIONAMENTO COMUNITARIO: L'ESEMPIO DELLA ZONA ALTA VALDELSA

Già prima del REI, Comuni e Terzo Settore hanno stipulato un protocollo con l'obiettivo di orientare il patrimonio di esperienze verso progettualità condivise in un'ottica di welfare comunitario

Strategie di implementazione della rete: un protocollo per accogliere risorse variegate

Già nel 2015 i comuni di Casole d'Elsa, Colle di Val d'Elsa, Poggibonsi, Radicondoli e San Gimignano stipulano insieme alla Fondazione Territori Sociali Alta Valdelsa (FTSA) e ad una serie di Enti del Terzo Settore un Protocollo d'Intesa specificamente orientato allo sviluppo di una rete contro la povertà e l'esclusione sociale. Come si legge anche nel documento, questa scelta viene presa a partire dalla consapevolezza dei referenti comunali e di zona della ricchezza del patrimonio locale di esperienze di solidarietà e volontariato, e dalla volontà di orientarle al meglio verso progettualità condivise in grado di integrare informazioni e risorse in un'ottica di welfare comunitario.

Strutturazione della rete

Questa rete, dedicata alle misure di contrasto alla povertà in senso ampio, coinvolge oltre 30 soggetti del Terzo Settore ed Enti Caritativi ed è molto più ampia rispetto alla rete dedicata al REI/RdC che i referenti di zona hanno descritto nell'ambito del questionario, qui di seguito rappresentata nelle tre fasi di accesso, valutazione multidimensionale e attuazione del progetto personalizzato.

[35] Fa eccezione l'elemento "protocollo d'intesa", messo volutamente all'ultimo posto sull'asse della realtà in qualità di elemento ormai consolidato nella pratica quotidiana e quindi lontano dalle attenzioni degli attori della rete.

FIGURA 42A: SOGGETTI DELLA ZONA ALTA VAL D'ELSA COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ACCESSO

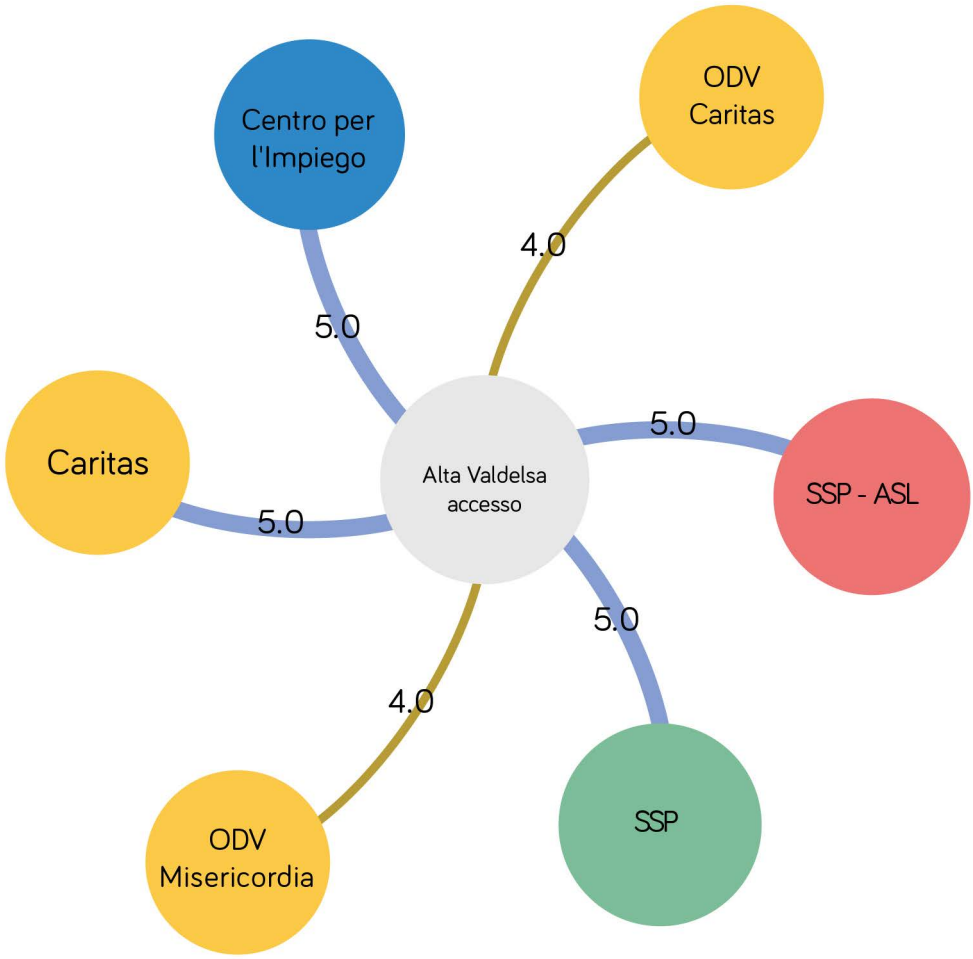


FIGURA 42B: SOGGETTI DELLA ZONA ALTA VAL D'ELSA COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - VALUTAZIONE

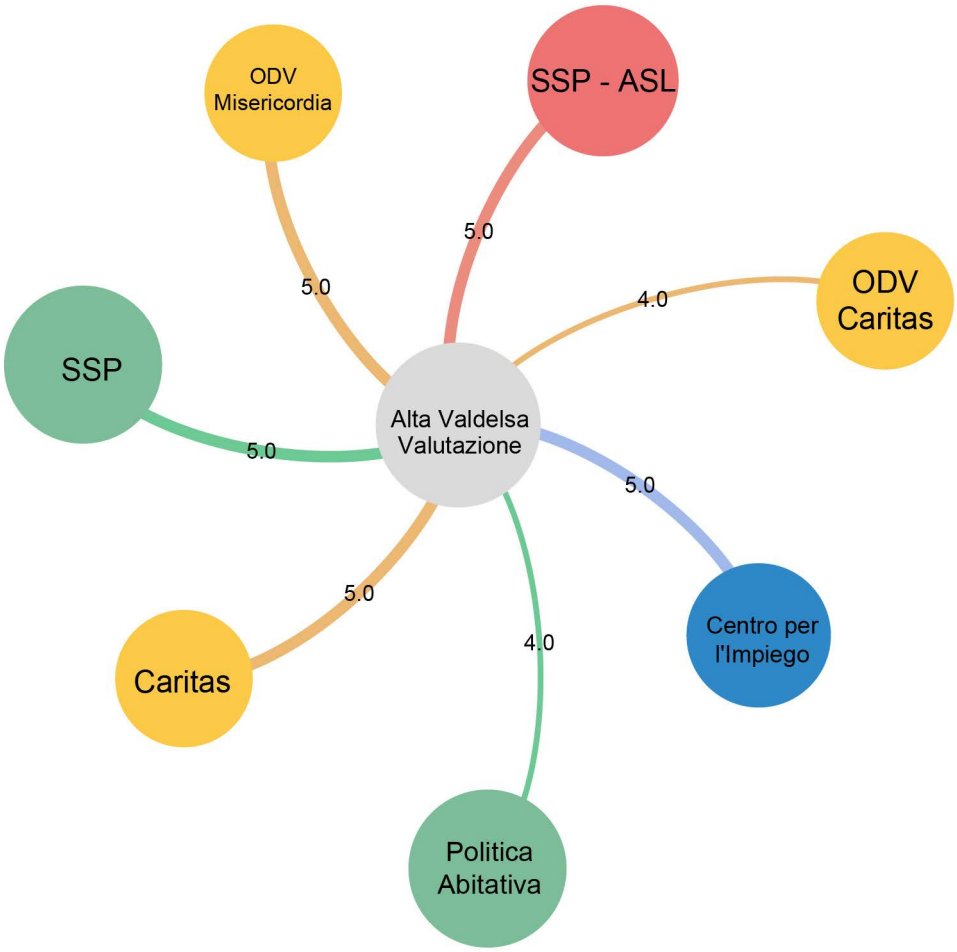
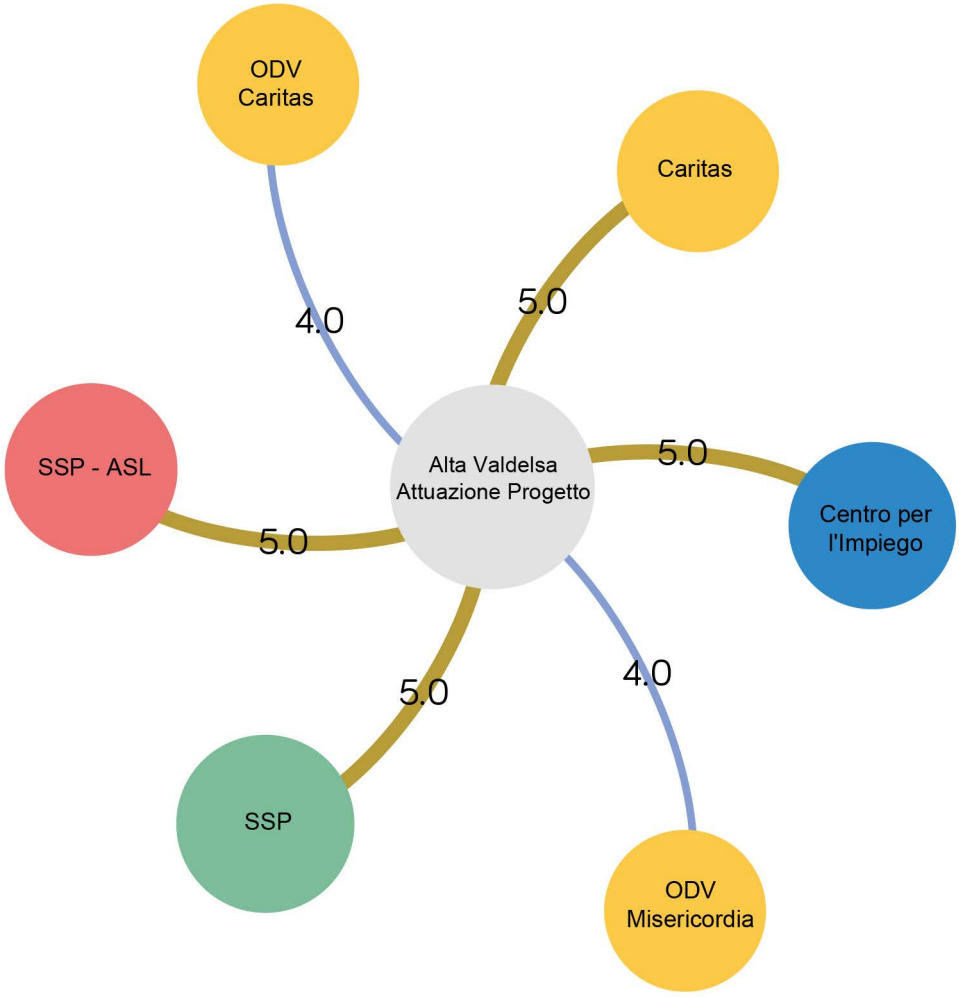


FIGURA 42C: SOGGETTI DELLA ZONA ALTA VAL D'ELSA COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ATTUAZIONE



Fonte: elaborazione dati del questionario

Osservando la struttura della rete emersa nel *focus group* invece, si colgono due dinamiche, non necessariamente contrapposte, attive sullo stesso territorio:

a) una dinamica di convergenza tra soggetti e territori.

Si tratta del già citato Protocollo d'Intesa che trova un forte elemento di sintesi nel Tavolo di Governo del progetto di zona "Valdelsa Con Te" che, grazie anche a finanziamenti della Regione Toscana, gestisce sia l'erogazione di contributi economici ai nuclei familiari in situazioni di povertà assoluta, che l'affiancamento di tutor volontari che aiutino le famiglie in difficoltà anche attraverso l'educazione al consumo. I soggetti aderenti si impegnano a collaborare tra loro e con i servizi sociali per la presa in carico coordinata degli utenti segnalati dai servizi. Rientra tra gli obiettivi del Tavolo di Governo anche l'apertura in tutto il territorio di più Empori della Solidarietà: centri dedicati all'erogazione di pasti e beni di prima necessità acquistabili dalle famiglie con una tessera a punti ricaricabile, ad oggi già attivi nel comune di Poggibonsi.

b) una dinamica di articolazione di soggetti e territori.

Emerge infatti dai partecipanti al focus anche un ricco e coerente lavoro di rete che corre parallelamente alle attività dei servizi di zona e rispetto al quale lo stesso tavolo Valdelsa cerca di porsi dialetticamente come elemento di sistema. Questa rete "articolata" emerge con chiarezza in due esempi specifici utilizzati nel *focus group*. Il primo esempio è costituito dal protocollo d'intesa stretto tra il Comune di San Gimignano e Terzo Settore nell'ambito del progetto "San Gimignano Solidale", che coinvolge oltre 35 tra associazioni, parrocchie, cooperative e centri d'aggregazione nelle attività comunali di erogazione di aiuti economici, distribuzione di buoni pasto e beni di prima necessità, attività di doposcuola, di accompagnamento a famiglie bisognose o individui privi di rete parentale e un punto unico di accesso ai servizi.

L'altro esempio riguarda invece l'iniziativa dell'Arcidiocesi di Siena-Colle di Val d'Elsa-Montalcino, che attraverso un questionario ha avviato un vero e proprio processo di *mapping* delle risorse disponibili, delle attività in essere e del numero di utenti raggiunti dall'intera diocesi, dalle parrocchie e altri enti caritativi.

Processi interni

La rete (o meglio, le reti) che il gruppo fa emergere appare come fortemente orientata al contesto comunitario, che costituisce la *mission* stessa dell'operato dei soggetti che la compongono. A monte delle specifiche categorie e dei processi che saranno poi proposti nell'ambito delle due misure ministeriali del REI prima e del RdC ora, gli attori pubblici e del privato sociale dell'Alta Valdelsa hanno quindi interpretato le dinamiche di rete a partire dall'ascolto delle peculiarità del proprio territorio, fondando i propri sforzi su un elemento fondamentale: la comunità.

I partecipanti del *focus group* rafforzano ulteriormente questa immagine dichiarando di aver imparato, nel corso della propria esperienza nelle attività di contrasto alla povertà, a considerare il coinvolgimento delle reti informali come un elemento fondante delle proprie attività. Nelle parole di un referente del Terzo Settore: "*ci serve avere con noi il barista. Se è sufficientemente formato e responsabilizzato, può essere la nostra migliore sentinella*". Non sorprende quindi l'interesse manifestato dai partecipanti per la misura dei Progetti di Utilità Comunitaria (PUC) pur non essendo, al momento dell'indagine, ancora portata a compimento dai decreti attuativi previsti.

Astraendo, si può dire che rispetto alla misura REI/RdC, questa tipologia di rete goda di un valore aggiunto dal punto di vista della relazione con gli utenti beneficiari, incoraggiando i componenti dell'équipe a stringere legami di qualità non solo con i nuclei beneficiari percettori del REI/RdC, ma anche con quelle reti informali che, peraltro, proprio le linee guida ministeriali per il Patto per l'Inclusione Sociale indicano come un *asset* fondamentale per le attività di presa in carico ed attuazione del progetto personalizzato.

Per converso, la specificità di misure di contrasto alla povertà come quella del REI/RdC possono, paradossalmente, mettere in crisi la ricchezza di reti come quella dell'Alta Valdelsa – creando così una coppia concettuale di lettura dell'esperienza che è polarizzata tra burocratico e non burocratico. Certamente reti auto-strutturate e altamente orientate al raggiungimento del risultato immediato promettono bene in termini di impatto, ma possono subire tensioni rispetto alla sfida lanciata dal REI/RdC nel senso della condivisione di pratiche all'interno di un *framework* istituzionale che per quanto partecipativo è molto caratterizzato, e che impone proceduralizzazioni e una forte coesione di livello zonale rispetto alla quale comporre le azioni locali.

Elemento sfidante per un modello di questo tipo è l'individuazione di una cornice di policy che riesca a cogliere gli elementi fondamentali alla misura senza elidere il resto della rete e perderne la ricchezza, con un delicato gioco tra flessibilità e appropriatezza che richiede un processo per nulla banale.

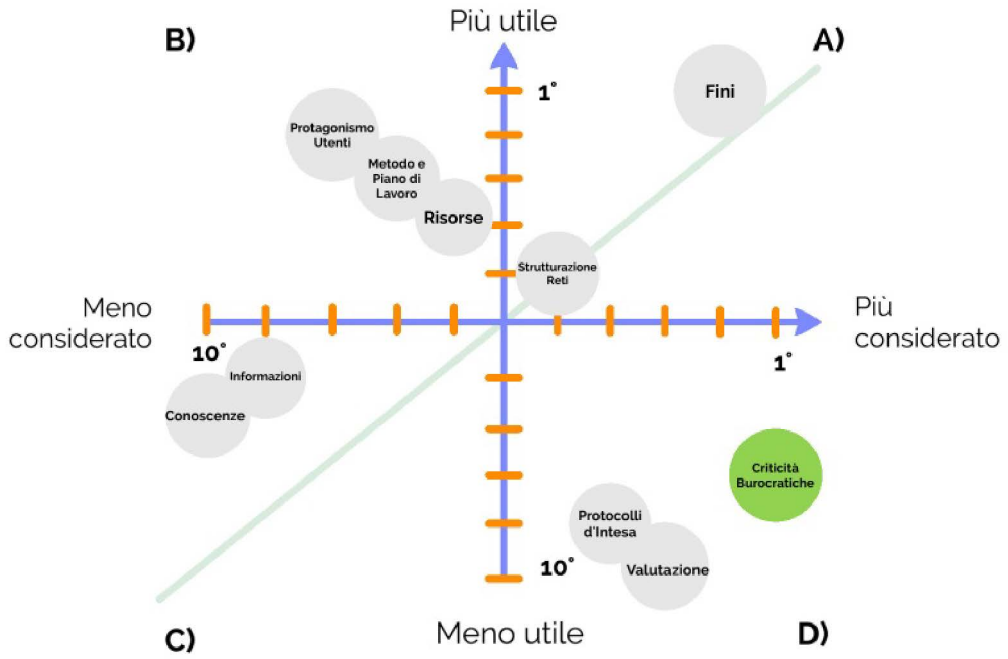
Elemento sfidante per un modello di questo tipo è l'individuazione di una cornice di policy che riesca a cogliere gli elementi fondamentali alla misura senza elidere il resto della rete

In questo senso, reti di questo tipo rischiano di riscontrare una certa fatica nella loro strutturazione rispetto a percorsi, processi di presa in carico e procedure che, come si diceva, hanno un elevato livello di burocratizzazione e standardizzazione. Sembra essere proprio questa la principale preoccupazione per chi guarda alla gestione della rete dell'Alta Valdelsa, ulteriormente complicata dalle inevitabili incertezze legate alla transizione da REI a RdC.

Risulta significativo il fatto che nell'ambito del *focus group* i partecipanti abbiano individuato come nuovo elemento la categoria "criticità burocratiche", includendo nelle attività che pertengono alla rete anche la capacità di abbattere o aggirare gli ostacoli di questo tipo (Figura 43). Tra questi, a titolo esemplificativo,

la digitalizzazione dell'accesso alla misura RdC, i limiti che il segreto professionale e la normativa sui dati personali pongono allo scambio di informazioni sugli utenti tra attori del pubblico e del privato sociale, le attese criticità assicurative per lo sviluppo dei PUC.

FIGURA 43: GRAFICO SPO DELLA ZONA ALTA VALDELSA - ANNO 2019



Fonte: elaborazione dati del questionario

Ad ogni modo, a questo *framework* istituzionale sembra venga riconosciuto un ruolo ambivalente. Se infatti la capacità di risolvere le "criticità burocratiche" viene messa al primo posto di importanza tra le azioni intraprese dalla rete, riveste invece l'ultimo posto nelle priorità ideali. La dimensione burocratica impegna i soggetti della rete che si preoccupano molto per trovare modalità operative che ben si sposino con le specificità del REI/RdC ma, nei fatti, riuscirci non è così importante per il raggiungimento degli obiettivi di contrasto alla povertà in generale cui il Terzo Settore riesce già a dedicarsi con altre modalità.

Coerentemente con questo approccio, risulta per i partecipanti al *focus group* ancora meno importante stipulare protocolli d'intesa o collaborare nella valutazione dei risultati.

A conferma di questa immagine di ambivalenza tra funzioni e funzionamenti, lo stesso gap ("burocratico") che ha reso difficoltoso lo scambio di informazioni tra pubblico e privato sociale risulta ovviamente del tutto inesistente nel 'binario parallelo' delle reti composte da soli soggetti del Terzo Settore, che grazie a rapporti personali caratterizzati da fiducia reciproca (e dunque non burocratici) possono scambiarsi informazioni sui beneficiari per concordare linee d'azione comuni o evitare doppie erogazioni di beni e servizi.

In conclusione, potremmo definire reti riconducibili a questo modello, fortemente partecipate dal Terzo Settore, immerse nelle comunità locali e caratterizzate da partnership con il soggetto pubblico non direttamente orientate alle misure REI/RdC, come "reti di funzionamento comunitario".

3.3.4.3. UNA RETE A FORTE REGIA PUBBLICA: L'ESEMPIO DELLA ZONA LUNIGIANA

Strategie di implementazione della rete: dal progetto personalizzato SPRAR a quello REI/RdC

Il modello di rete per il REI/RdC della zona Lunigiana si poggia su due elementi: uno di carattere più generale e uno specifico.

Il modello di rete si poggia su due esperienze di rete della zona: quella della consulta, e quella dello SPRAR

Riguardo al primo, di carattere generale, si deve dire che secondo il regolamento dei servizi sociali della Lunigiana del giugno 2019, "un ruolo fondamentale è rappresentato dal Volontariato e dalle organizzazioni del Terzo Settore, che partecipano alla programmazione, all'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, secondo la propria specificità". Nella cornice offerta dal pubblico si colgono dunque i tratti caratteristici della programmazione partecipata.

L'altro elemento, più specifico, è rappresentato dall'esperienza di rete del sistema SPRAR[36], che la Società della Salute Lunigiana ha attivato nel 2015 in qualità di soggetto titolare. La modalità di seconda accoglienza dello SPRAR è generalmente caratterizzata da un modello di *governance* fondato sul ruolo di regia delle amministrazioni comunali o delle Società della Salute, che in qualità di enti titolari affittano appartamenti per piccoli numeri di persone e possono affidare a soggetti del Terzo Settore la definizione e lo sviluppo di progetti personalizzati per individui o nuclei familiari, che consistono in patti formativi

[36] Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, modificato dal D.L. 112/2018 in SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati).

La Società della Salute mostra di svolgere un marcato ruolo di regia, offrendosi come punto di riferimento dei servizi socio-assistenziali, sanitari e del privato sociale

in materia di orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo, apprendimento della lingua italiana e inserimento lavorativo - anche attraverso l'attivazione di tirocini. Nonostante il sistema SPRAR/SIPROIMI dipenda dalla legiferazione del Ministero degli Interni e sia dedicato ad una platea di beneficiari diversa e spesso ben più ristretta di quella prevista dal REI/RdC, a livello operativo non mancano i punti di contatto tra le due misure - in particolar modo per quanto riguarda la compartecipazione del Terzo Settore all'offerta formativa definita nell'ambito di un progetto personalizzato che punta all'inclusione sociale del beneficiario. Proprio per questo, un referente dei servizi sociali racconta di come la Società della Salute abbia raccolto la sfida del REI/RdC avvalendosi dei risultati positivi già ottenuti in questa prima tipologia di rete con il Terzo Settore (tutt'ora attiva), che ha poi ampliato e trasformato nell'ambito di nuovi protocolli d'intesa espressamente orientati all'attuazione della nuova misura.

Strutturazione della Rete

Per quanto riguarda la misura REI/RdC, dalla social *network analysis* emerge chiaramente la volontà dei referenti dei servizi sociali di zona di non coinvolgere il Terzo Settore nella fase di valutazione multidimensionale, che viene condivisa esclusivamente con le diverse professionalità dei servizi pubblici attraverso specifici protocolli. Il Terzo Settore è invece assolutamente protagonista nella fase di attuazione delle azioni previste nel progetto personalizzato (patto per l'inclusione), rispetto al quale viene coinvolto un ampio ventaglio di enti del Terzo Settore ed enti caritativi, che arriva a comprendere anche associazioni di categoria, organizzazioni datoriali e imprese profit – con modalità di collaborazione che i referenti di zona segnalano come estremamente soddisfacenti. Qui di seguito il risultato della social *network analysis* per la zona Lunigiana nelle tre fasi di accesso, valutazione multidimensionale e attuazione del progetto personalizzato.

FIGURA 44A: SOGGETTI DELLA ZONA LUNIGIANA COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ACCESSO

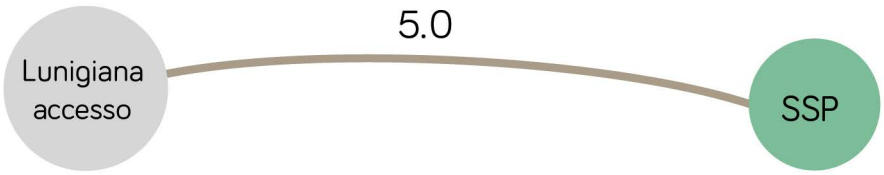


FIGURA 44B: SOGGETTI DELLA ZONA LUNIGIANA COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - VALUTAZIONE

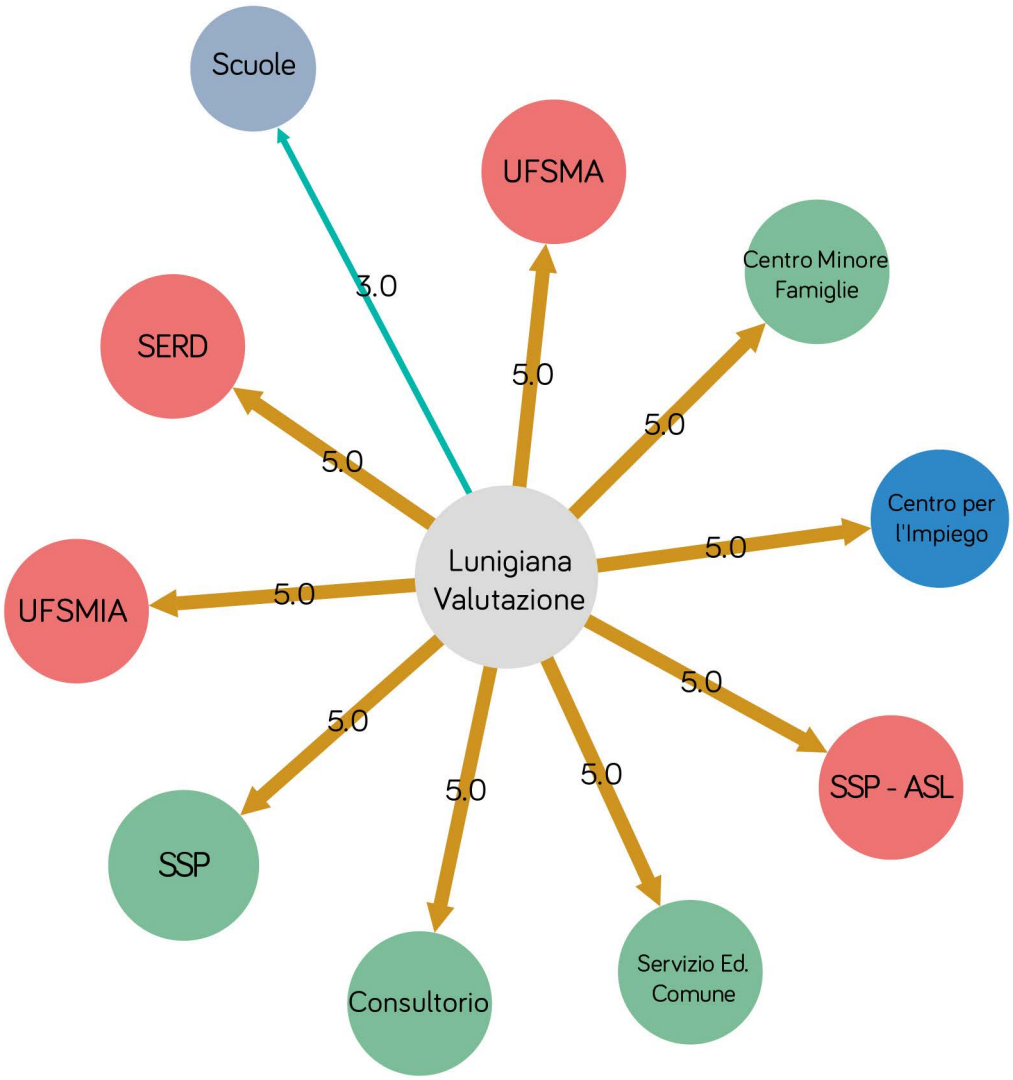


FIGURA 44C: SOGGETTI DELLA ZONA LUNIGIANA COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ATTUAZIONE

Fonte: nostra elaborazione dati del questionario

Processi interni

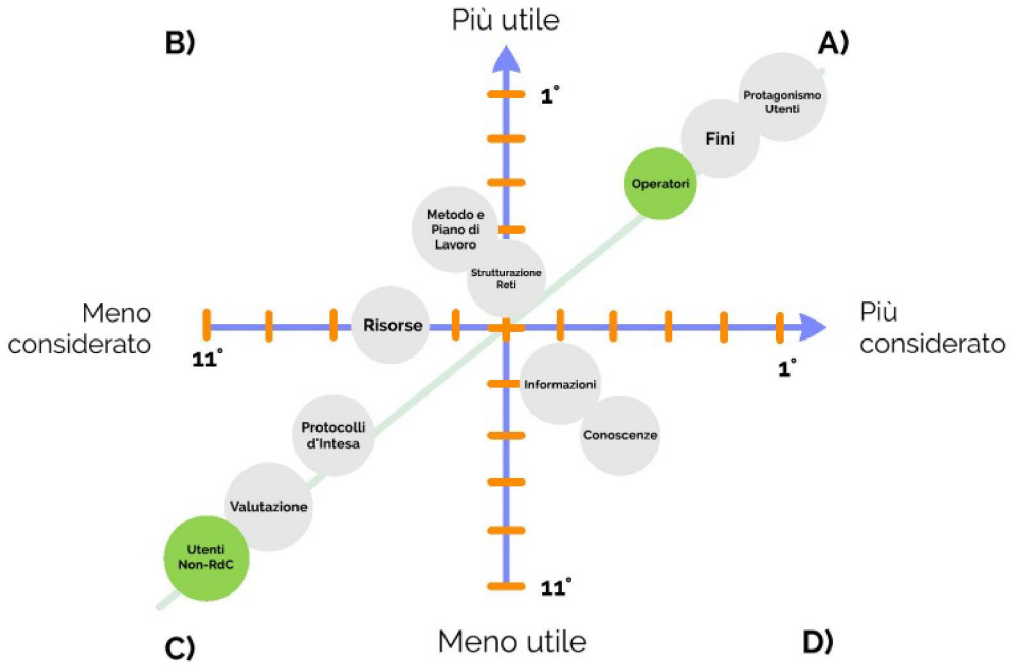
Similmente a quanto visto per l'Alta Valdelsa, anche nella zona Lunigiana la rete per l'inclusione sociale non viene strutturata *ad hoc* ma, come si diceva, nasce da un'esperienza di rete preesistente, di cui sembra aver raccolto alcuni tratti fondamentali non solo in termini di struttura e di soggetti che la compongono ma anche in termini di organizzazione delle dinamiche interne.

In particolare, la Società della Salute, definita con termini quali "collante", "ponte", mostra di svolgere un marcato ruolo di regia, offrendosi come punto di riferimento per i servizi socio-assistenziali e sanitari ma anche per quelli del privato sociale. I partecipanti al *focus group* riconoscono ai servizi sociali di zona il compito e la capacità di offrire loro il panorama delle diverse risorse disponibili: una competenza che affonda le radici in un costante lavoro di mappatura e di individuazione delle aree di servizio ancora scoperte, e che risulta nella definizione del mix di risorse pubbliche e del privato sociale attivabili per ciascuna progettualità. È importante notare come i partecipanti riconoscano alla base della resa effettiva di questa modalità di coordinamento la presenza di un rapporto di fiducia personale, stretto attraverso la collaborazione fattiva "faccia a faccia".

Questa collaborazione trova un vincolo di efficienza nella formalizzazione di ciascun rapporto "nero su bianco", la cui efficacia però si rivela, per usare le parole dei partecipanti, "solo se dietro c'è una comunità viva e coesa", che vive degli stessi obiettivi e condivide un metodo di lavoro concretamene declinato.

In questo senso nel grafico SPO la categoria "Protocolli d'Intesa" si attesta tra le ultime posizioni in termini ideali, in maniera apparentemente contradditoria rispetto ad una rete che pure è estremamente strutturata e che, proprio in forza di questa strutturazione, colloca in ultima posizione i protocolli anche nella dimensione pratica, quasi un "implicito" del proprio grado di formalizzazione che è già stato pienamente consolidato.

FIGURA 45: GRAFICO SPO DELLA ZONA LUNIGIANA - ANNO 2019



Fonte: elaborazione dati del focus group

Il rapporto tra il Pubblico e gli Enti del Terzo Settore si articola dunque su due livelli: da un lato nei percorsi posti in essere al livello dei tavoli di partecipazione, dall'altra nel ruolo di partner attuatori delle azioni dei progetti personalizzati (patto per l'inclusione), la cui formalizzazione a livello di équipe multidimensionale risulta invece esclusivamente nelle mani dei servizi pubblici. Nell'ambito del focus group, i partecipanti del pubblico e del privato sociale hanno concordato sull'importanza del ruolo dei volontari per il raggiungimento di risultati sostenibili, anche grazie alla loro possibilità di intrecciare con il beneficiario un legame speciale, una relazione più "umana" che va oltre il rapporto tipicamente stretto nell'ambito dei servizi. I volontari "non bastano mai" e la loro presenza facilita il coinvolgimento dell'utente, gli permette di non essere più solo, e ne facilita l'inserimento in una rete sociale "che non ha orari di lavoro".

E' stato così proposto di aggiungere nel grafico della SPO la categoria "operatori", intendendo con questo termine non solo i professionisti dei servizi e

delle cooperative ma anche i volontari delle associazioni, riconoscendo priorità ad un incremento nel coinvolgimento dei giovani nelle attività associative e di comunità.

Altra categoria aggiunta dai referenti del Terzo Settore è stata quella dei nuclei e degli individui che non hanno titolo a percepire i benefici del REI/RdC. Tra questi sono state indicate persone senza dimora e stranieri senza permesso di soggiorno: due categorie di soggetti che permangono sul territorio della Lunigiana e che vivono in condizioni di marginalità estrema. In questo senso, secondo i partecipanti, la rete che si consolida con REI/RdC può e deve guardare anche a loro nei limiti delle risorse disponibili e combinabili[37] e ad oggi concentra già i suoi sforzi sul consolidamento di un'unica rete che guardi alla comunità tutta e sappia poi inglobare al suo interno i processi necessari alla presa in carico dei beneficiari della misura REI/RdC[38].

Secondo i partecipanti, la rete che si consolida con il REI/RdC può e deve guardare anche ai non percettori del beneficio nei limiti delle risorse disponibili e combinabili

"Reti a forte regia pubblica": così in sintesi possiamo definire reti come questa in cui è determinante sia dal punto di vista della governance che dal punto di vista dei processi gestionali e professionali il ruolo del Pubblico. L'integrazione comunitaria è funzionale e fortemente orientata ai processi di produzione dei servizi, per quanto non si trascurino a livello più generale gli aspetti partecipativi.

[37] A tale proposito si è fatta menzione del bando regionale "Avviso pubblico per la presentazione di progetti di integrazione e coesione sociale nelle comunità toscane e per la tutela dei bisogni essenziali della persona umana sul territorio regionale", di recente approvazione. L'avviso si rivolge ad un'ampia platea di beneficiari, mettendo a disposizione delle zone risorse per interventi che escludano l'abbandono e l'emarginazione di tutte le persone che, anche straniere, dimorano sul territorio regionale e sono prive di mezzi di sostentamento e di reti per l'inserimento sociale e lavorativo; e puntando al consolidamento di nuovi modelli di welfare di comunità sviluppati in collaborazione con il Terzo Settore. Per approfondimenti, si veda la deliberazione della Giunta Regionale n. 841/2019.

[38] Per quanto segnalato come importante, questo elemento ha ottenuto punteggi minori in entrambe le gerarchie della SPO, in quanto chiedeva di classificare le categorie con riferimento alla buona gestione della sola rete REI/RdC.

3.3.4.4. UNA RETE A "TRAZIONE LAVORATIVA": L'ESEMPIO DELLA ZONA LIVORNESE

Strategie di implementazione della rete

La rete della Zona Livornese, come emerge anche dalla social *network analysis*, ha un elevato tasso di finalizzazione e coinvolge nella misura REI/RdC gli stessi attori del non-profit attraverso tutte e tre le fasi di accesso, valutazione e attuazione del progetto personalizzato: Caritas, Coop. Il Cuore, Coop. Il Simbolo. Emerge a questo proposito l'esperienza del Reddito di Cittadinanza Locale attivato all'amministrazione comunale di Livorno nel 2015. Si è trattato di una misura supplementare rispetto ai trasferimenti monetari comunali a sostegno delle persone in condizione di disagio economico, successivamente resa cumulabile al REI, che aveva previsto come condizionalità la partecipazione a 8 ore settimanali di attività di pubblico interesse, con modalità coordinata con il Centro per l'Impiego (CPI). La rete del Terzo Settore era chiamata a compartecipare all'erogazione di questo genere di servizi precursori dei cosiddetti PUC, come attualmente descritti nella norma del RdC, cui si aggiungeva un aspetto peculiare: il coinvolgimento del CPI nella rete tesa a definire le progettualità in questione, nell'ottica di facilitare la formazione in vista dell'acquisizione di competenze lavorative.

Strutturazione della Rete

La rete orientata alle misure del REI/RdC sembra ereditare questa modalità di lavoro in tutte e tre le fasi del processo di presa in carico, con una integrazione efficace del Centro per l'Impiego rispetto ai servizi di zona. Tale integrazione, nell'esperienza REI, si estende anche nella fase di accesso, con una modalità di collaborazione cui i servizi sociali hanno attribuito 4 punti per un livello di efficacia che ne prevede 5 come massimo. Un rapporto stretto e soddisfacente che è secondo soltanto a quello stretto con i soggetti del Terzo Settore, cui viene dato il massimo del punteggio previsto.

Qui di seguito si riporta il risultato della social network analysis per la zona Livornese rispettivamente nelle tre fasi di accesso, valutazione multidimensionale e attuazione del progetto personalizzato.

FIGURA 46A: SOGGETTI DELLA ZONA LIVORNESE COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ACCESSO

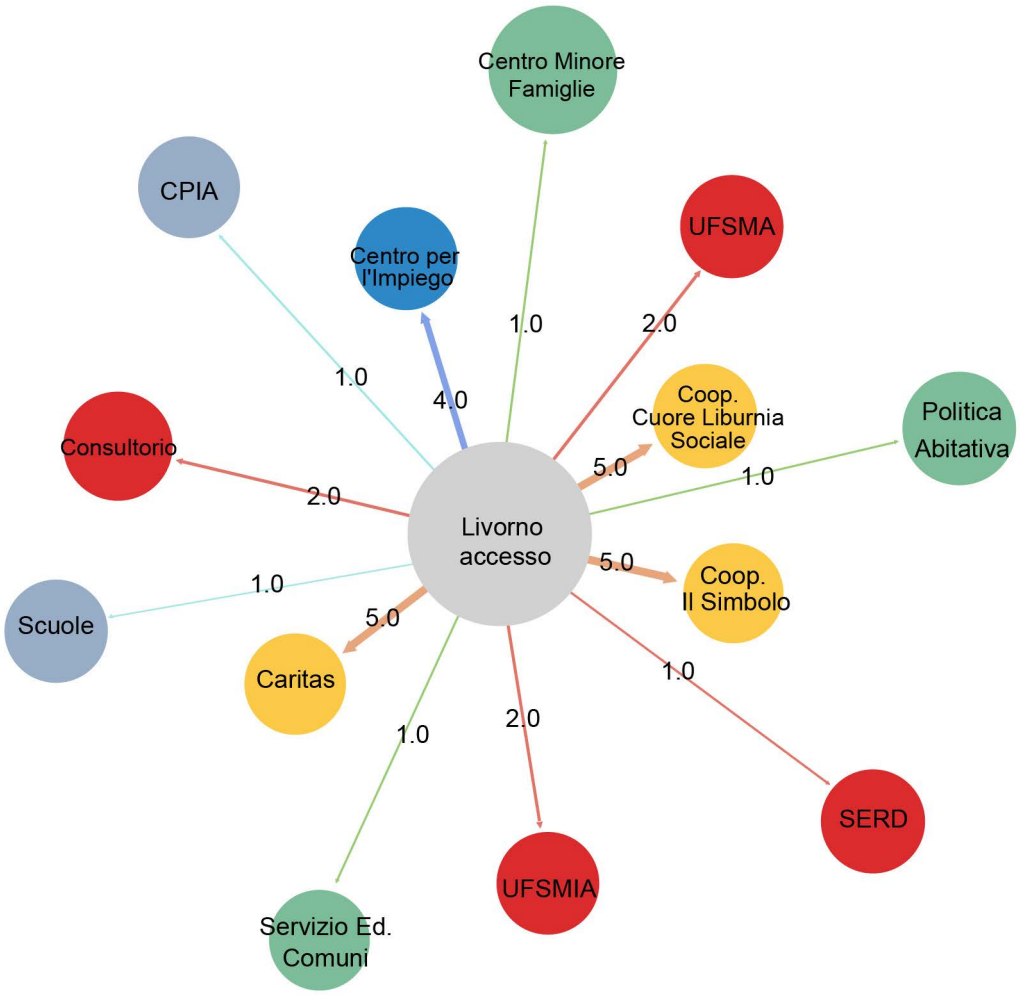


FIGURA 46B: SOGGETTI DELLA ZONA LIVORNESE COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - VALUTAZIONE

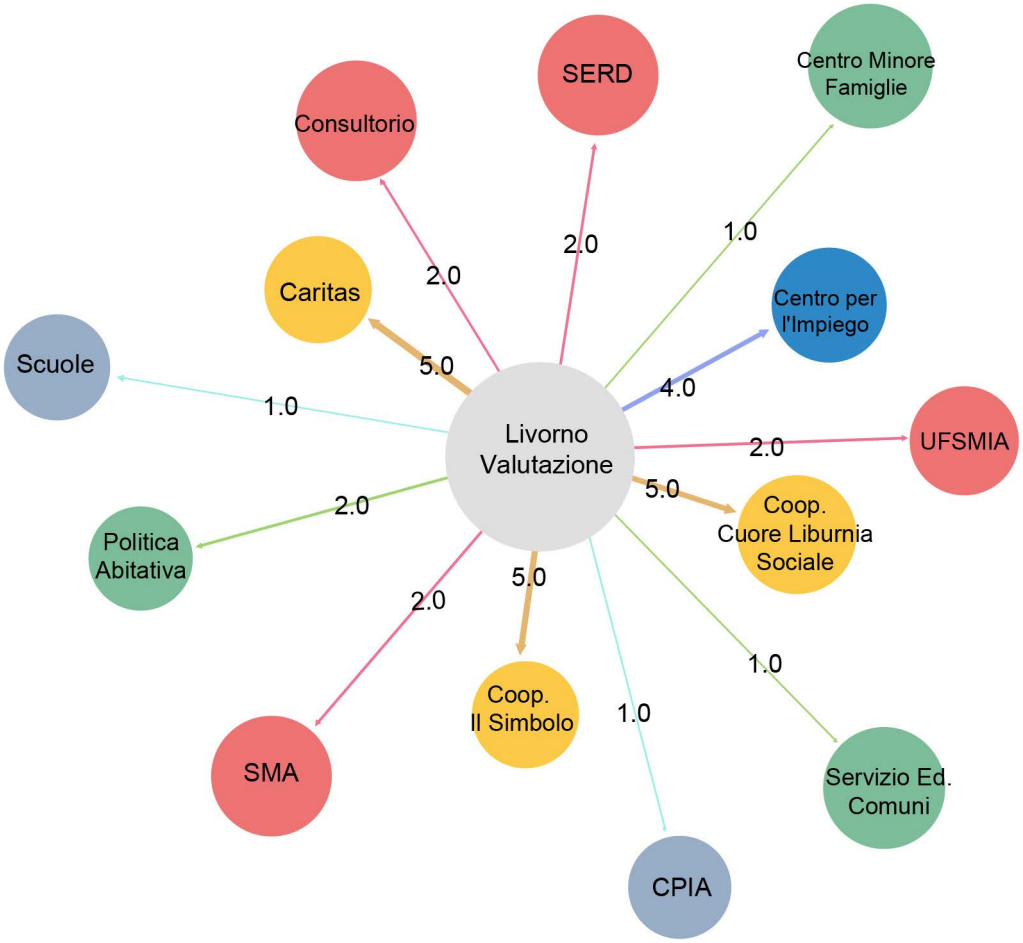
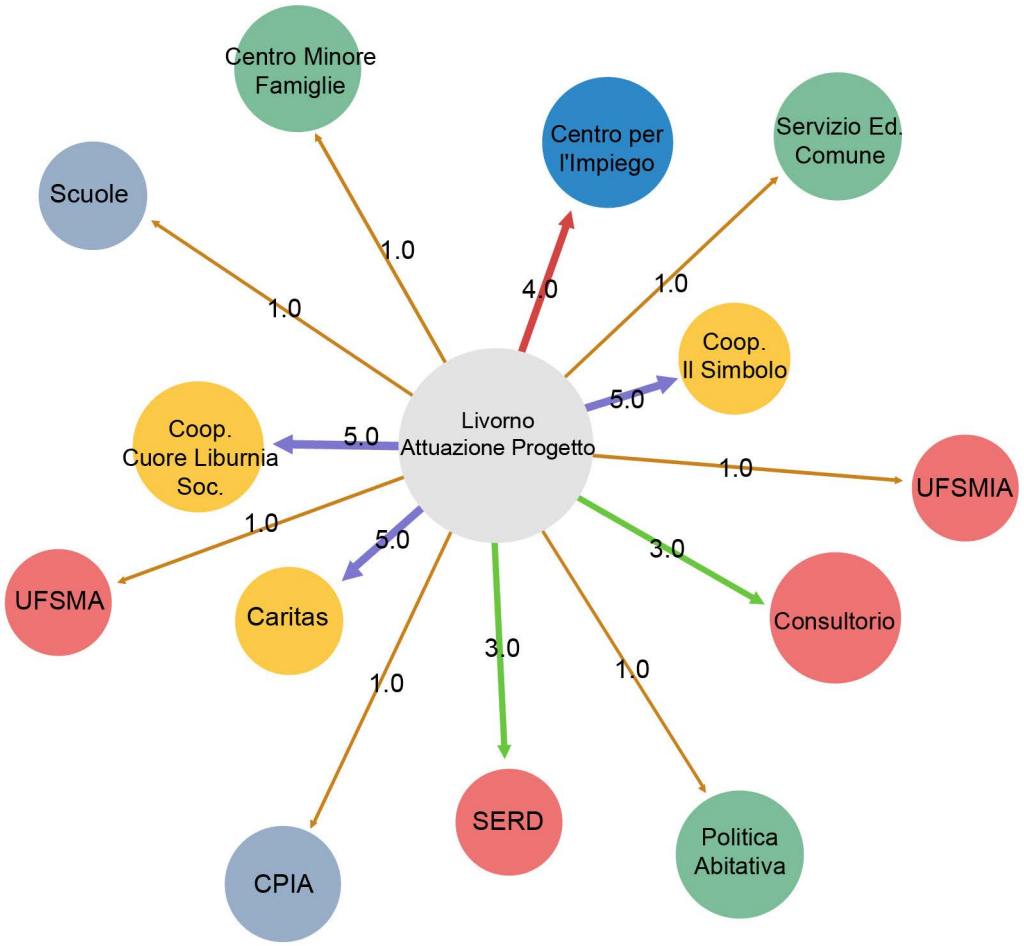


FIGURA 46C: SOGGETTI DELLA ZONA LIVORNESE COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ATTUAZIONE



Fonte: elaborazione di dati questionario

Nell'ambito del focus group è emersa l'importanza che i soggetti della rete riconoscono a progettualità che puntino all'inserimento lavorativo degli utenti, descritte come una priorità nel contrastare i fenomeni di "cronicizzazione". In particolare, la rete della zona Livornese popola la categoria "Metodo e Piani di Lavoro" con parole-chiave come *scouting*, *matching*, *job analysis*, riferite all'esperienza zonale di programmazione nell'ambito del POR FSE Toscano, che ritornano come modello di integrazione tra Servizi Sociali e Centri per l'Impiego. A riprova di quanto detto, rispetto alla categoria "Strutturazione della Rete", a proposito degli attori che è importante coinvolgere oltre al mondo del volontariato vengono anche menzionate le aziende.

Processi interni

Nel passaggio alla normativa RdC, i referenti dei servizi sociali vedono nella stipula di protocolli d'intesa una modalità efficace di coinvolgimento degli attori: in particolare, i referenti per il sociale raccontano di concepire il rapporto formalizzato come un primo impulso per stimolare modalità di collaborazione, che restano però da consolidare nella pratica quotidiana. Tra i protocolli ancora "in una fase embrionale", vengono menzionati quelli sul versante dell'integrazione dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali.

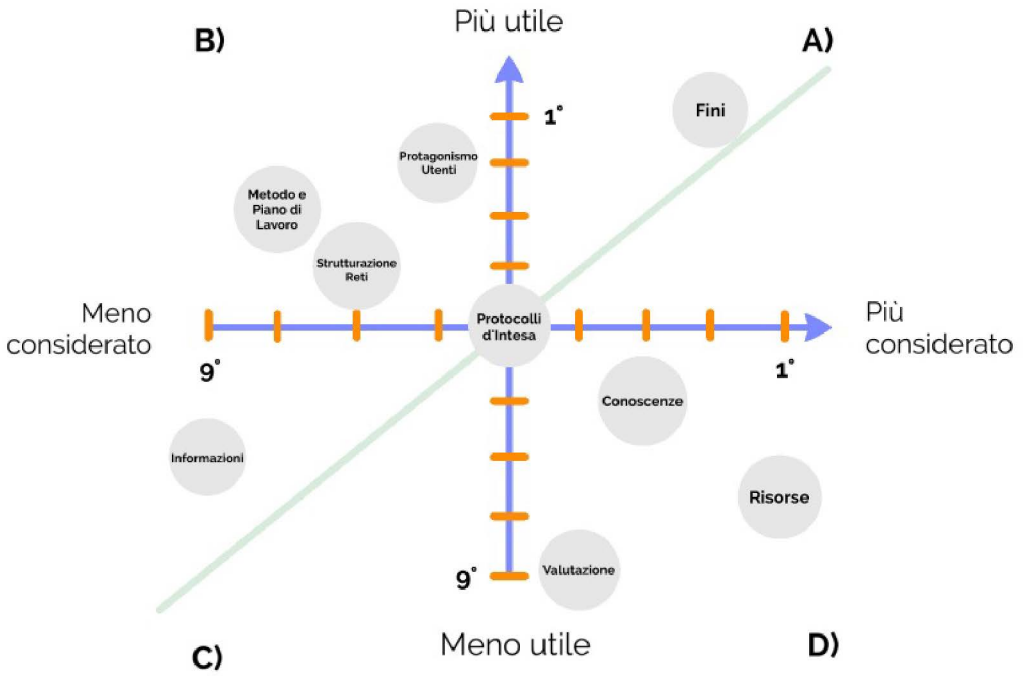
Quella Livornese appare quindi come una zona che, nel suo panorama di azione circa la strutturazione della rete, mette al centro gli utenti con bisogni sociali, con una sensibilità che trova rilevanti connessioni operative tra i percorsi verso il Patto per il Lavoro e verso il Patto per l'Inclusione nell'attuale Reddito di Cittadinanza. Si può considerare come limite il rischio posto da questo approccio della rete di mettere in secondo piano l'integrazione con altri servizi tipicamente dedicati all'utenza non attivabile lavorativamente e alla multidimensionalità delle povertà, che pure riguardano una parte non trascurabile della platea di beneficiari del REI/RdC. Anche in questo senso, all'interno del focus group è emerso come idealmente importante l'elemento "strutturazione della rete", inteso come il lavoro di definizione degli attori che compongono la geometria variabile in ciascuna delle tre fasi del REI/RdC. Nel grafico SPO questo sforzo emerge come un elemento prioritario, che tuttavia richiede ulteriori sforzi all'atto pratico (Figura 47).

Quello del protagonismo dell'utente è un tema ricorrente che rischia di perdersi nell'autoreferenzialità dei percorsi

Tra gli aspetti di maggiore rilievo che hanno colpito i partecipanti alla SPO, vi è il posizionamento dell'elemento "Protagonismo dell'utente", che risulta come uno degli aspetti idealmente prioritari ma al quale nella pratica non viene assegnata la medesima priorità (quadrante B). Un referente del Terzo Settore ha commentato, rifacendosi anche alla propria esperienza in materia di marginalità estrema e *homelessness: "sembra che corrano due mondi paralleli negli ultimi anni. Quello del protagonismo dell'utente è un mantra su cui nel nostro ambiente si è viene spesso sollecitati a concentrarci, in questa come in altre misure - eppure qui come altrove c'è ancora tanto da fare, persino nelle pro-*

gettazioni personalizzate. Nel nostro modo di prendere in carico la persona, questa ci sfugge ancora tra le mani, forse a causa di percorsi autoreferenziali rispetto ai servizi che non riescono a centrarsi sulle capacità della persona compresa nella sua individualità". Questo avviene oggi non in una situazione di mancanza di risorse, ma anzi in una stagione ricca di opportunità in cui vengono messe a disposizione sempre più risorse economiche, anche in settori dove mancavano quasi del tutto.

FIGURA 47: GRAFICO SPO DELLA ZONA LIVORNESE. ANNO 2019



Fonte: elaborazione dei dati del questionario

Considerando le precedenti modalità di collaborazione ereditate, gli attori che ad oggi la compongono e la corrente definizione del suo piano di lavoro, la rete che si va sviluppando a Livorno per il RdC potrebbe essere definita una rete "a trazione lavorativa". L'approccio di rete che si è posto sotto osservazione, come già detto, focalizza infatti l'attenzione sull'aspetto dell'attivazione lavorativa, anche in forma innovativa, che polarizza l'operato dei soggetti pubblici e dei soggetti del Terzo Settore come derivazione di un'esperienza peculiare. Da questo discende una attitudine a integrare strumenti di programmazione e risorse complementari (PON e POR), ma anche un possibile cono d'ombra gettato sulla natura composita e variegata dei bisogni e dunque sulla necessità di un approccio multidimensionale, che appare tuttavia in fase di generazione.

3.3.4.5. UN SISTEMA POLICENTRICO: L'ESEMPIO DELLA ZONA FIORENTINA SUD-EST

Strategie di implementazione

L'analisi che emerge dal *focus group* della zona Fiorentina Sud-Est è particolarmente rilevante in quanto indica in maniera paradigmatica la sfida che il REI prima e il Reddito di Cittadinanza ora lanciano alla governance e alla programmazione zonale. Misure di competenza comunale che richiedono un livello di programmazione delle risorse (monetarie, professionali, comunitarie) di livello zonale: questa la difficoltà che si presenta agli operatori territoriali.

Misure di competenza comunale che richiedono un livello di programmazione delle risorse (monetarie, professionali, comunitarie) di livello zonale: questa la difficoltà che si presenta agli operatori territoriali

Attenendosi ai dati contenuti nel questionario, la rete della Fiorentina Sud-Est si mostra una rete piuttosto ampia in tutte e tre le fasi del percorso di presa in carico, per le quali non si registrano differenze nelle tipologie di soggetti, ma solo qualche variazione minima nel grado di intensità riconosciuto ai rapporti stretti con SERD e CPI. Qui di seguito il risultato della social *network analysis* per la zona Fiorentina Sud-Est nelle tre fasi di accesso, valutazione multidimensionale e attuazione del progetto personalizzato.

FIGURA 48A: SOGGETTI DELLA ZONA FIORENTINA SUD-EST COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ACCESSO

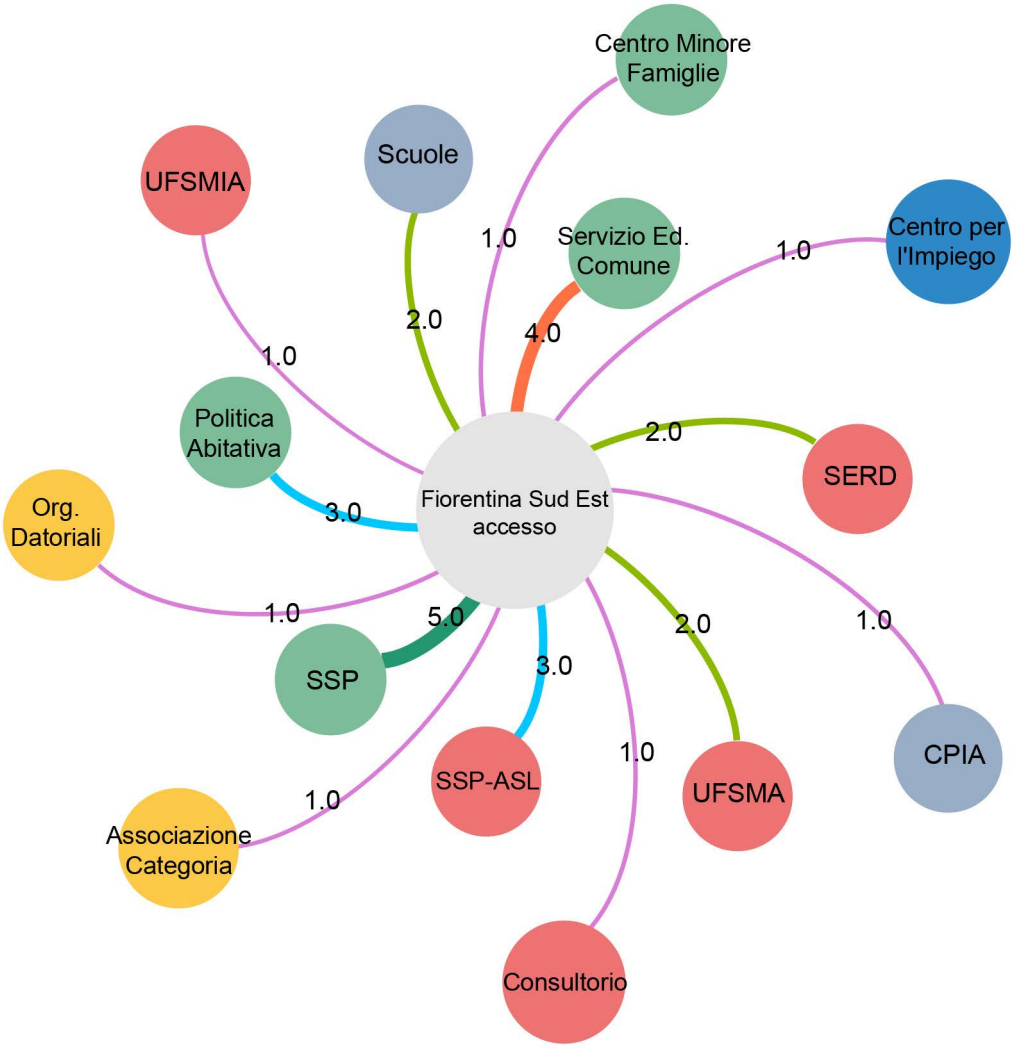


FIGURA 48B: SOGGETTI DELLA ZONA FIORENTINA SUD-EST COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019

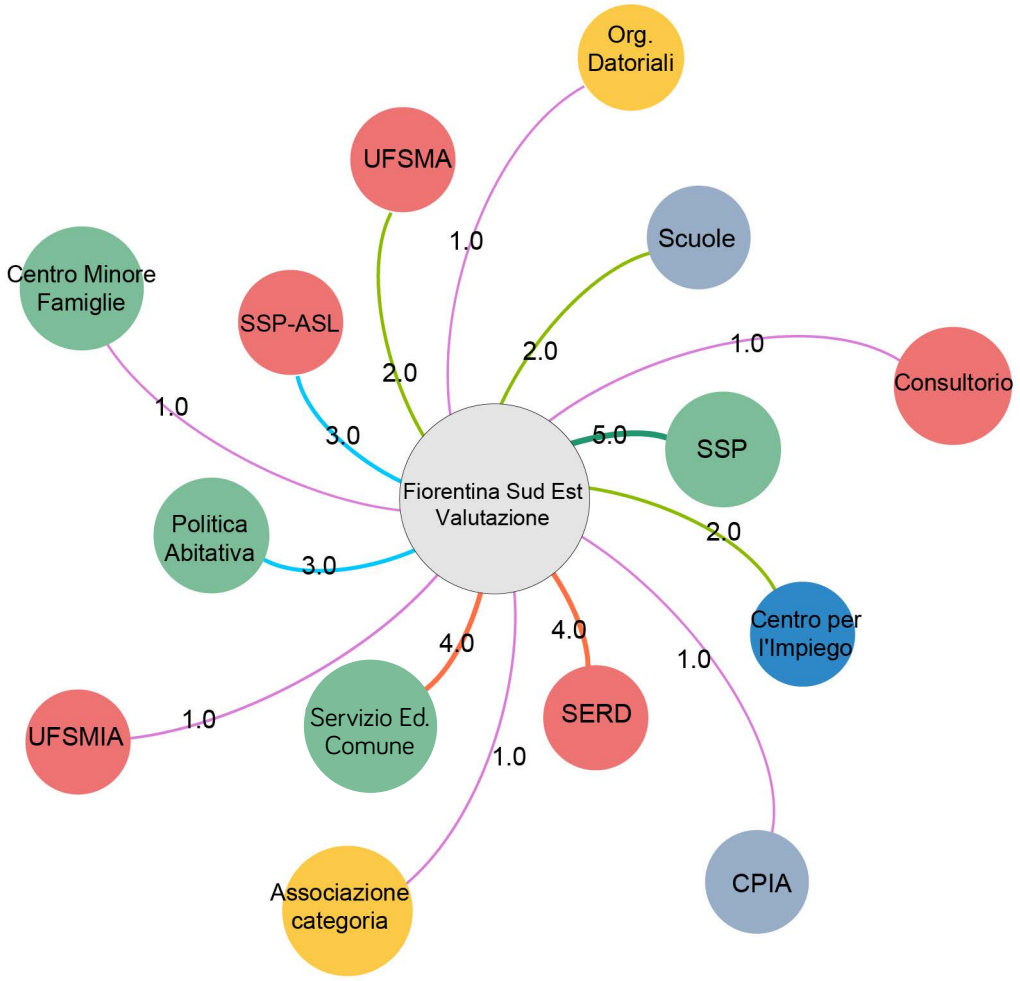
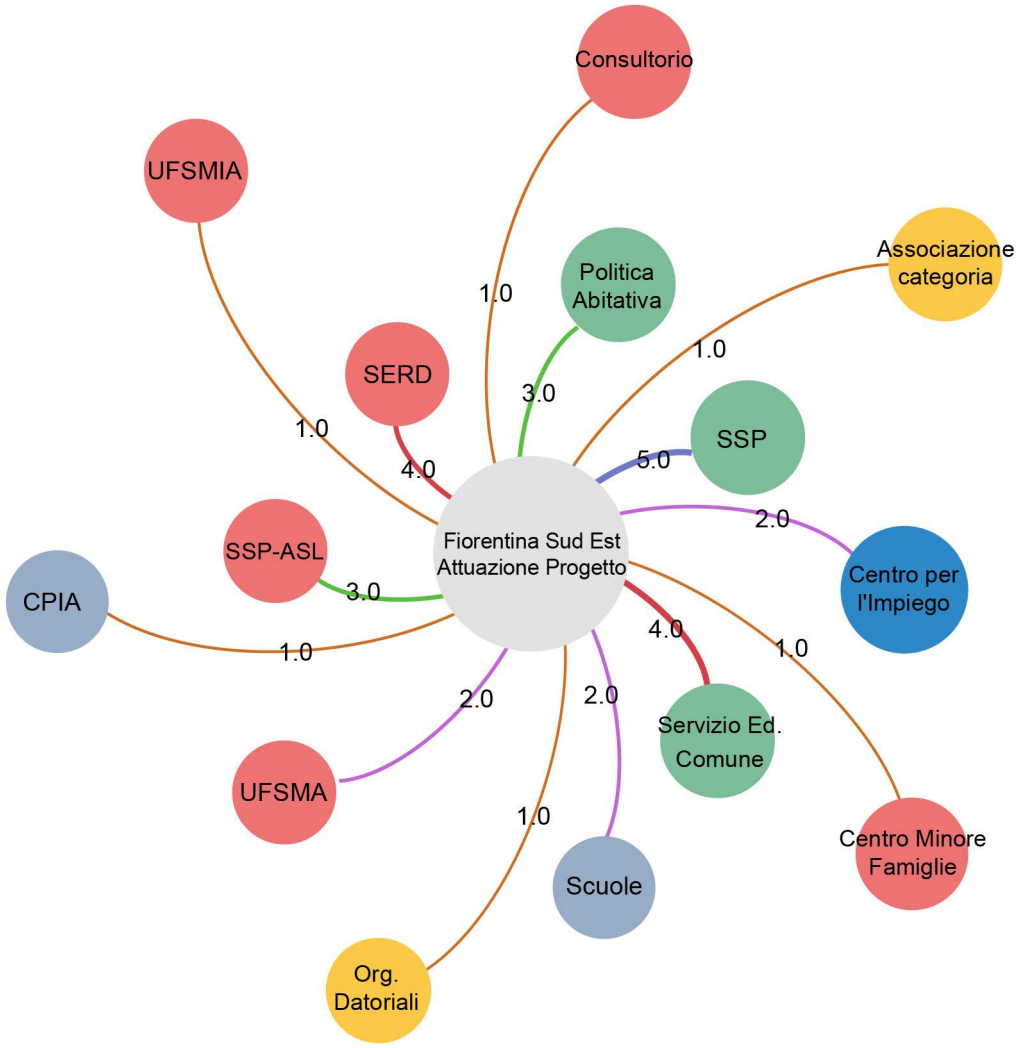


FIGURA 48C: SOGGETTI DELLA ZONA FIORENTINA SUD-EST COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ATTUAZIONE



Fonte: nostra elaborazione dati del questionario

Tuttavia la lettura della rappresentazione grafica che ne risultava, restituiva l'immagine di alcune difficoltà di strutturazione della rete, che si traducevano da un lato in rapporti meno soddisfacenti con quei servizi pubblici che non fossero di stretta competenza comunale, e dall'altro dal mancato coinvolgimento nei piani d'azione del mondo dell'associazionismo, del cooperativismo ed enti caritatevoli, pur attivi e presenti nel contesto comunitario locale. Questa particolare immagine, rispetto invece ad una nota e diffusa attività di soggetti pubblici e del privato sociale, ha spinto la ricerca all'attuazione di un *focus group* proprio in questa zona (i cui partecipanti ringraziamo in particolare).

Strutturazione della rete

Le evidenze sopra indicate, approfondite proprio nell'ambito del *focus group* zonale, sono infatti emerse dal commento dei protagonisti non tanto come una assenza, ma come il prodotto del confronto tra la presenza di numerose progettualità attivate a livello comunale, rispetto ad una bassa formalizzazione di protocolli e rapporti in materia di contrasto alla povertà a livello di zona. La rete vista dal livello della zona perde la sua consistenza e, per dirla con una metafora, "non compare sul radar". I referenti del pubblico e del privato sociale sono concordi: il raggiungimento di una situazione di coesione e la strutturazione di una rete, sono da considerare ancora un *work in progress* proprio per quanto riguarda il livello zonale.

Per dirla con le parole di un partecipante: "*ci diamo tutti molto da fare, ci sentiamo coinvolti, ci teniamo in contatto e abbiamo tutti un'idea nella testa. Ma che siamo strutturati, questo proprio non si può dire*". Siamo dunque di fronte ad una difficoltà a cogliere una immagine condivisa a causa della frammentazione della zona, del modello di *governance* adottato che possa davvero svolgere un ruolo di strutturazione, ampliamento e regia della rete.

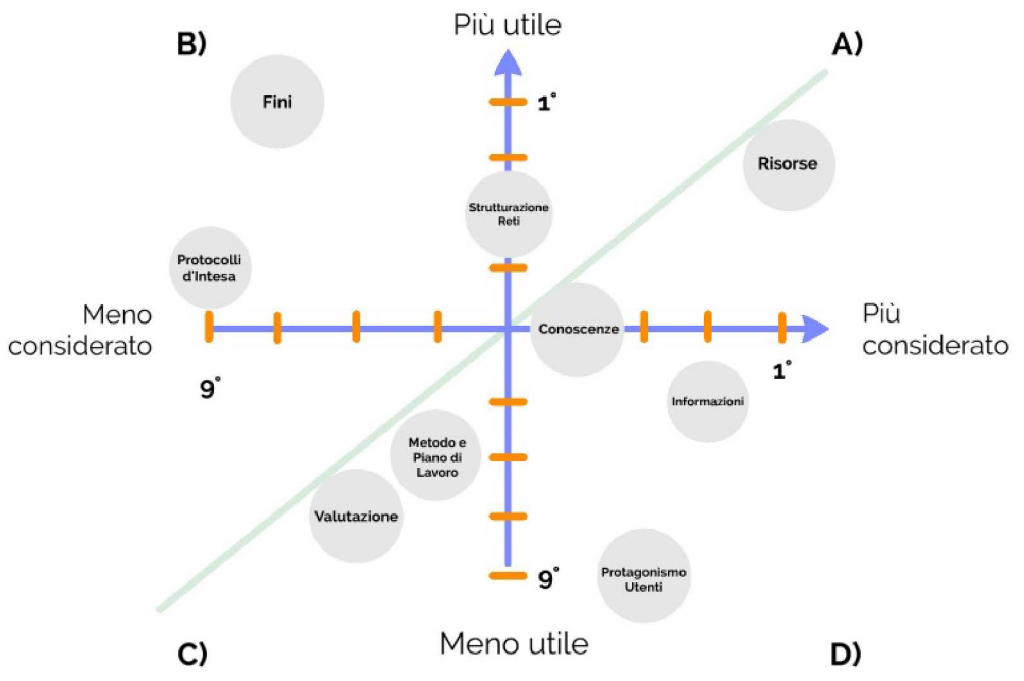
I referenti di zona guardano ai momenti di formazione congiunta come a una strategia di attivazione e strutturazione della rete

Funzionamento della rete

La dinamica tra la difficoltà nella governance e la non completa chiarezza a livello normativo generale rispetto alla strutturazione di un tavolo zonale dedicato al RdC rende difficile una operatività in tal senso a livello di zona, che si traduce anche in una difficoltà da parte della rete di uscire dalle procedure minime standard e ampliarsi, coinvolgendo e promuovendo la partecipazione attiva di altri attori cruciali quali i Centri per l'Impiego e le scuole, e operando la necessaria integrazione tra risorse Comunali, Regionali, Nazionali, Europee, pur non venendo meno da parte degli attori del pubblico l'esplorazione di strategie per attivare processi di strutturazione e riconoscimento reciproco tra nodi della rete. In particolare, i referenti di zona guardano all'incontro diretto degli operatori nell'ambito di momenti di formazione congiunta tra Terzo Settore, operatori dei servizi specialistici e del Centro per l'Impiego – favorendo momenti che possano "agire come collante" e facilitare un lavoro coordinato anche in vista di successive formalizzazioni.

La difficoltà dei soggetti a rappresentarsi come rete a livello zonale sembra risuonare anche nella SPO e nel commento che ne propongono i partecipanti (Figura 49).

FIGURA 49: GRAFICO SPO DELLA ZONA FIORENTINA SUD-EST. ANNO 2019



Coerentemente con quanto detto, la condivisione dei fini, tema prioritario per gli attori della rete, rientra insieme ai protocolli d'intesa nell'area di lavoro più sfidante (quadrante B): una chiara e formalizzata condivisione dei fini e definizione delle responsabilità viene considerata tanto prioritaria nella riflessione teorica, quanto disattesa nella pratica di rete quotidiana. I servizi pubblici e del privato sociale si percepiscono come fortemente impegnati sul coinvolgimento e sul protagonismo degli utenti, lavorando "**a testa bassa**" sull'obiettivo ultimo della misura[39] quasi a compensare la mancanza di elementi di regia unitaria.

[39] È proprio a partire da questo livello operativo, là dove la rete si racconta già attiva e ben funzionante, che la zona conta di ripartire per stringere le maglie della collaborazione tra referenti di aree diverse, con i momenti di formazione congiunta in corso di pianificazione.

Nelle parole di un referente del Terzo Settore: "*in mancanza di una struttura apicale forte come una Società della Salute, ci siamo concentrati più sull'utente e meno sulla progettazione*". Uno sforzo certamente prezioso che però non permette al contempo a ciascun attore di "alzare lo sguardo" sul funzionamento nel suo complesso. Si percepisce così una perdita di opportunità e di efficacia, anche rispetto agli stessi beneficiari, nel perseguire azioni di dettaglio rispetto a quanto potrebbe produrre un'attività di livello più "alto" e di tipo più "tecnico" a livello della concertazione in rete.

In sintesi, la situazione che il *focus group* con lucidità rappresenta è quella di un sistema policentrico che non si rappresenta in rete e agisce, per usare l'immagine emersa, "a testa bassa" mettendo in campo a livello dei singoli territori dei comuni e in contatto con i servizi comunali azioni di pregio che devono assumere un livello di integrazione zonale per avere efficacia e rilevanza maggiore.

3.3.4.6. LA RETE NELLA DOPPIA TRANSIZIONE: L'ESEMPIO DELLA ZONA EMPOLESE VALDARNO INFERIORE

La rete si trova oggi a riflettere su se stessa in una fase di doppia transizione: quella da REI a RdC, e quella da due SdS ad un unico consorzio

Modalità di implementazione della rete: la manifestazione d'interesse

La Zona Empolese Valdarno Inferiore è stata individuata come target di approfondimento in quanto lo sviluppo della rete della zona è influenzato dalle recenti modifiche della governance pubblica socio-sanitaria con la fusione nel luglio 2018 fra la SdS Empolese e la SdS del Valdarno Inferiore. A partire dalla fusione del 2018, la neonata Società della Salute Empolese Valdarno Valdelsa prevede nel proprio statuto il coinvolgimento del non-profit attraverso una Consulta del Terzo Settore con il compito di esprimere proposte progettuali per la definizione del piano integrato di salute (PIS), e apre un avviso pubblico di manifestazione d'interesse per il coinvolgimento di tutti i soggetti del Terzo Settore attivi su entrambi i territori.

Strutturazione della rete

Proprio in ragione della fusione tra le due SdS, le risposte date al questionario, così come il contributo apportato dai partecipanti nell'ambito della SPO, vanno intese come parte degli sforzi iniziali di una rete che si trova oggi a riflettere su se stessa in una fase **di doppia transizione**: quella da REI a RdC, e quella da due SdS ad un unico consorzio.

Dalla social *network analysis* emerge una sostanziale continuità nelle tipologie di soggetti attivati lungo le tre fasi del processo del REI/RdC, con alcune variazioni importanti in termini di efficacia riconosciuta ai rapporti – che sia con il pubblico che con il privato vengono indicati come ottimi in fase di valutazione e perfettibili nelle fasi di accesso e attuazione del progetto.

Qui di seguito il risultato della social *network analysis* per la zona Empolese Valdarno Valdelsa rispettivamente nelle tre fasi di accesso, valutazione multidimensionale e attuazione del progetto personalizzato.

FIGURA 50A: SOGGETTI DELLA ZONA EMPOLESE VALDARNO INFERIORE COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ACCESSO

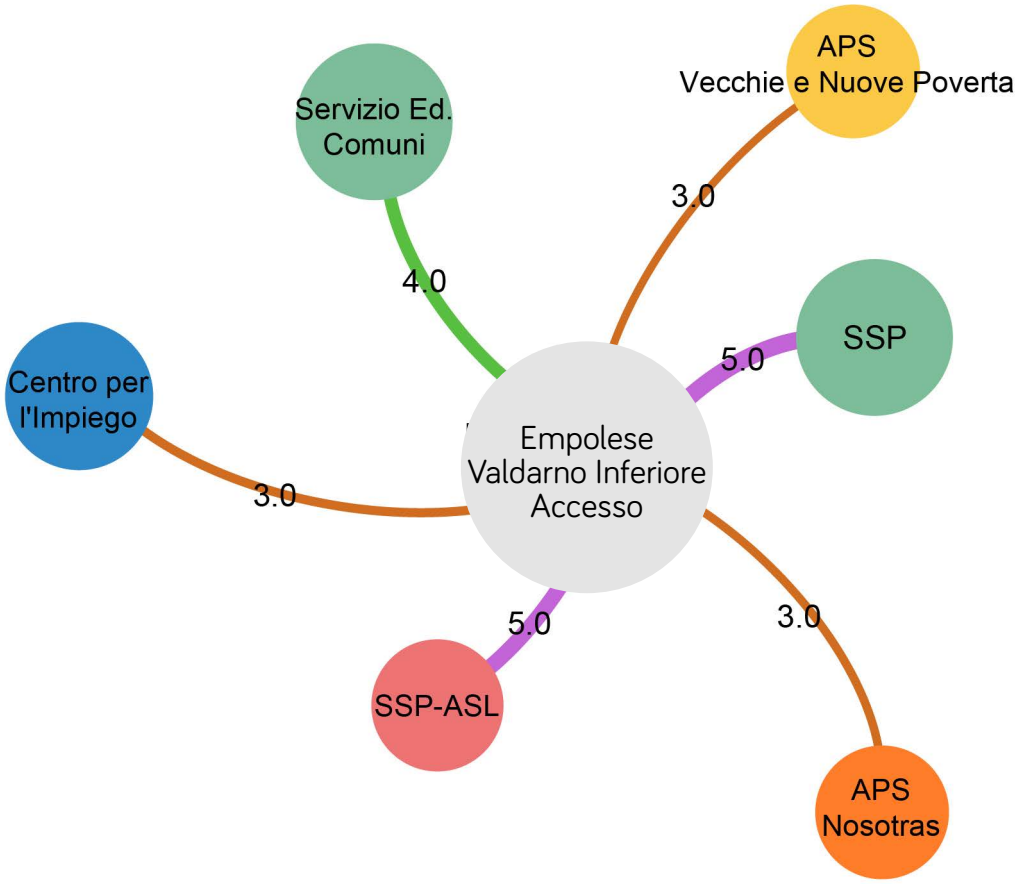


FIGURA 50B: SOGGETTI DELLA ZONA EMPOLESE VALDARNO INFERIORE COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - VALUTAZIONE

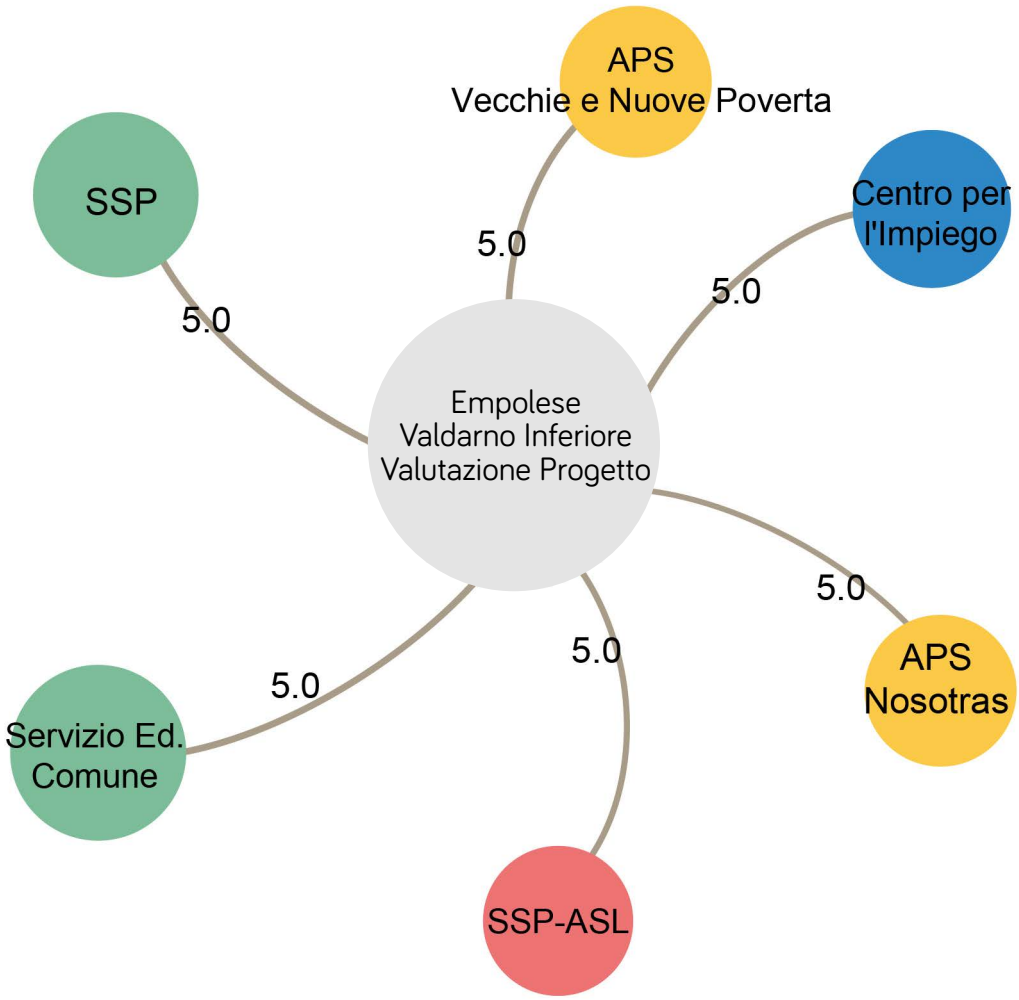
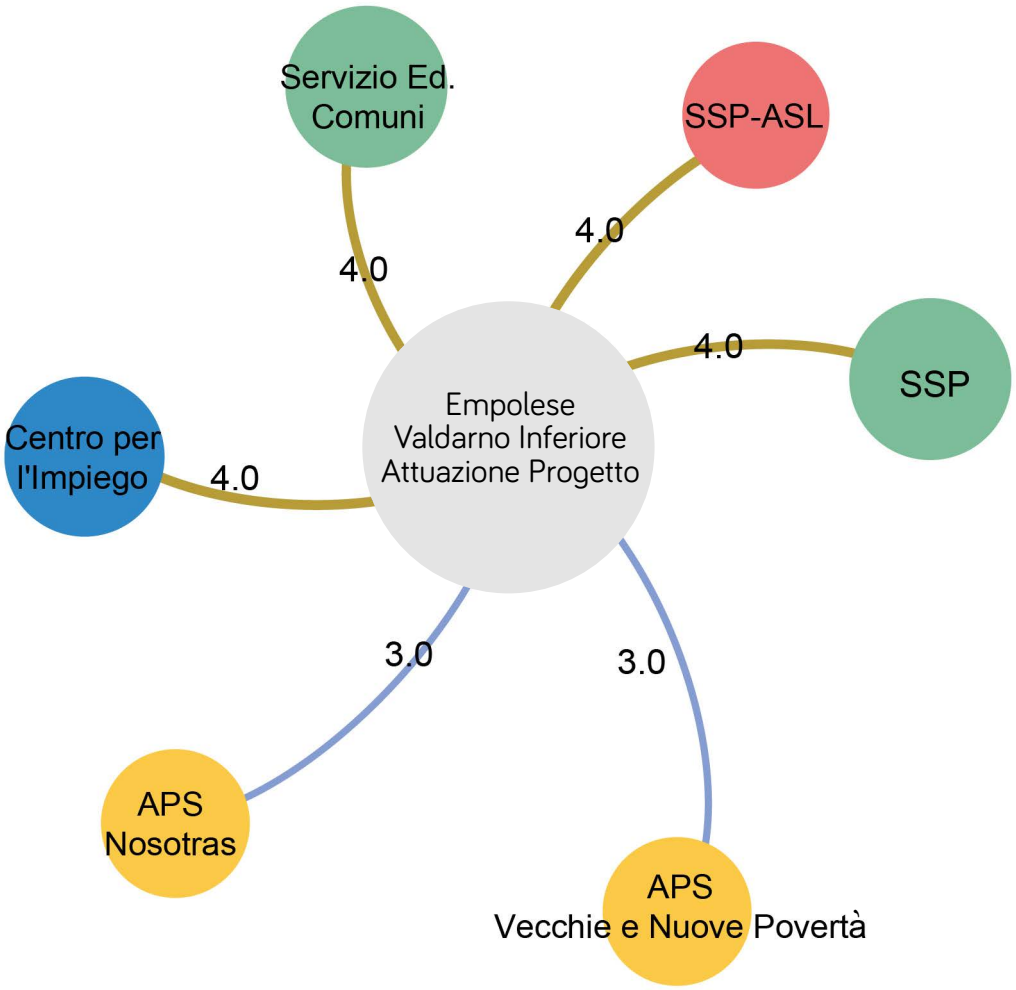


FIGURA 50C: SOGGETTI DELLA ZONA EMPOLESE VALDARNO INFERIORE COINVOLTI NEL REI/ RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ATTUAZIONE



Fonte: elaborazione dati del questionario

Tuttavia, come già per le zone della Lunigiana e dell'Alta Valdelsa, a maggior ragione in questo caso è stata segnalata una molto più ampia partecipazione del Terzo Settore allo sviluppo e all'implementazione delle misure territoriali di contrasto alla povertà, che emerge solo parzialmente dallo studio delle forme di partenariato espressamente dedicate al REI/RdC.

Gli attori che vanno a confluire nella nuova rete zonale, di recente coinvolti dalla nuova SdS nelle più ampie attività di programmazione e solo in parte nelle progettualità del REI/RdC che la SdS va coordinando, sembrano in realtà ancora caratterizzati dai due precedenti sistemi zonali di riferimento. In quest'unica zona si trovano ora a convivere due reti con una storia differente, sia nella loro struttura che nelle diverse modalità operative individuate dal pubblico per l'implementazione della misura REI/RdC.

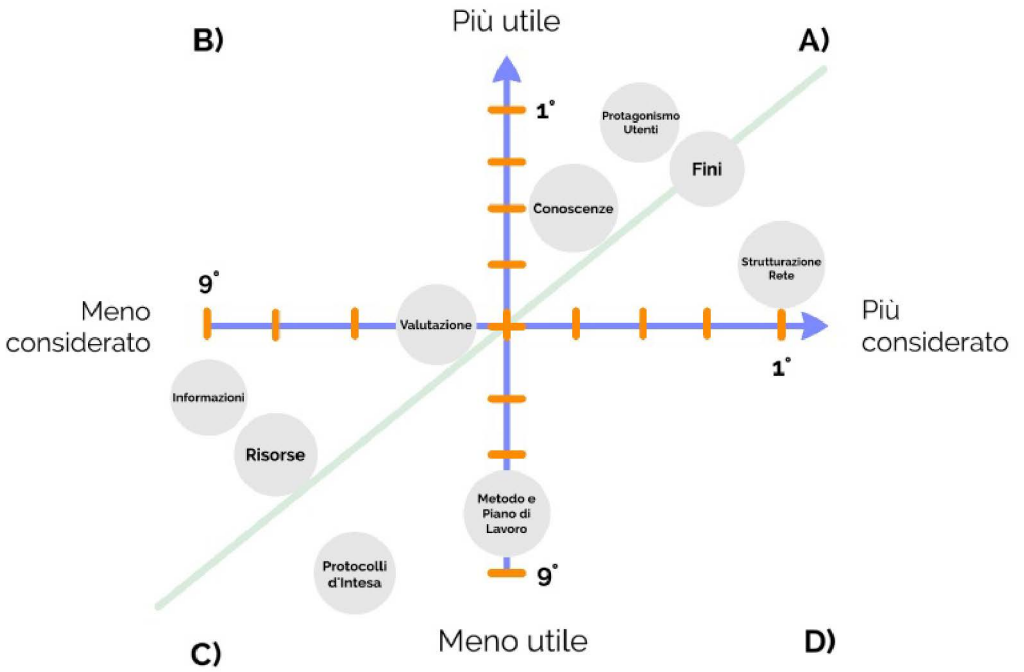
Da un lato l'attività dei soggetti del Terzo Settore nell'area del Valdarno Inferiore, e il loro lavoro di continuo confronto che non ha ancora trovato ufficializzazione nel *framework* istituzionale della progettualità REI/RdC che va formandosi nella SdS Empolese Valdarno Valdelsa, e che quindi risulta completamente 'sommerso' nella fotografia offerta dalla *social network analysis*.

Dall'altro lato una rete organizzata e ad alta formalizzazione dell'Empolese, i cui attori del Terzo Settore trovano una forma di rappresentanza nel "progetto WIN" della APS "Vecchie e Nuove Povertà": un laboratorio di welfare sociale che attraverso una cabina di regia e 11 tavoli territoriali coinvolge in attività di rete orientate al progetto personalizzato associazioni, cooperative, pubbliche assistenze, enti caritativi, l'Unione dei Comuni del Circondario Empolese-Valdelsa, CPI, sindacati, associazioni di categoria e ASL, e che fino ad ora ha costituito per l'Empolese la base per una presa in carico e un'attuazione dei progetti personalizzati REI/RdC integrata.

Processi interni

Se da un lato la gerarchizzazione delle priorità ideali nel grafico della SPO ha costituito una occasione utile a costruire una nuova visione di territorio tra i soggetti della rete, i partecipanti del *focus group* hanno trovato ben più arduo il compito di riportare fedelmente le 'priorità reali' della nuova zona a partire da due esperienze di rete nei fatti distinte. Dunque le conclusioni che si possono trarre sul funzionamento delle reti a partire dal grafico che è risultato dal *focus group* sono particolarmente provvisorie.

FIGURA 51: GRAFICO SPO DELLA RETE EMPOLESE VALDARNO INFERIORE. ANNO 2019



Fonte: elaborazione di dati del focus group

Tuttavia, entrando nello specifico, la descrizione delle priorità che i partecipanti sono arrivati a considerare come rappresentativa di entrambe le zone non mostrano un particolare scollamento tra priorità ideali e priorità reali (e cioè, tutti gli elementi proposti si collocano nei quadranti C e A, e dunque il loro posizionamento nelle due gerarchie differisce in maniera non significativa).

In sintesi il rapido sviluppo delle misure di contrasto alle povertà, per quanto non certo ignote nella pratica operativa delle reti territoriali, mettono a dura prova reti che si trovano a fare quella che abbiamo chiamato una doppia transizione. La prima riguarda la transizione da modelli di intervento conosciuti e con procedure e modalità già sperimentate, alla proceduralizzazione di REI/RdC nella loro natura di Livelli Essenziali delle Prestazioni. La seconda è invece una transizione dovuta ai processi di fusione delle zone Toscane che mettono a confronto modalità operative che possono essere differenziate e che necessitano dunque di messe a punto affatto semplici.

Se nelle misure generali di contrasto alla povertà il lavoro di rete riesce a leggere i bisogni territoriali, per il REI/RdC si segnala il persistere della rigidità dei servizi offerti

Il *focus group* esprime questa condizione in modo paradigmatico. Se nelle misure generali di contrasto alla povertà il lavoro di rete a livello di zona riesce già a leggere i bisogni dell'utente e rispondervi adeguatamente e di concerto come previsto dalle funzioni della SdS, per quanto riguarda la misura del REI/RdC si segnala il persistere di un certo grado rigidità dei servizi offerti, che i partecipanti riconducono in parte ad una natura *top down* della misura, in parte ad un lavoro di riorganizzazione delle risorse che è ancora in corso. A tale proposito, alcuni contenuti del progetto personalizzato sono stati definiti come dei "pacchetti" preconfezionati, che talvolta rischiano di non combaciare davvero con le esigenze riscontrate nella efficace fase di valutazione.

La tensione tra la natura multidimensionale del bisogno, la profilazione degli strumenti, le pratiche di rete e l'attivazione dei contesti comunitari ancora una volta possono avere effetti generativi e di sviluppo anche nel campo della costruzione di policy territoriali orientate a finalità comuni e al protagonismo degli utenti, obiettivi che da questo focus come da altri emerge con grande evidenza.

3.3.4.7 UNA RETE CON CIRCOLARITÀ E MANAGEMENT CONDIVISO: L'ESEMPIO DELLA ZONA PIANA DI LUCCA

La rete nasce da un processo di co-progettazione che è risultato in due tavoli: uno formativo e informativo, e un tavolo concertato per gli interventi

Strategia di implementazione della rete

La rete della Piana di Lucca nasce da un processo di co-progettazione direttamente mirato alla gestione della misura REI. L'obiettivo era quello di formalizzare rapporti e interconnessioni già esistenti. La rete, intenzionalmente coordinata dal Servizio Pubblico, ha creato relazioni strette nell'ambito di due tavoli: un tavolo formativo ed informativo (tavolo tecnico della co-progettazione), ed un tavolo concertato per gli interventi (tavolo permanente di contrasto alla povertà).

Strutturazione della rete

La rete così formata lavora anche autonomamente sia in fase di ascolto che di risoluzione dei problemi più urgenti anche al di fuori del confine dei beneficiari del REI/RdC, e tuttavia lo studio delle azioni di rete indirizzate alle misure di contrasto delle povertà mostra il pieno coinvolgimento di attori del pubblico e del privato sociale nel framework istituzionale offerto dalla nuova legge.

Tra l'altro i partecipanti al *focus group* fanno emergere un coordinamento importante con le scuole che, sebbene non riescano ad essere coinvolte al livello dell'équipe, sono tuttavia ben presenti nell'attuazione del progetto per gli obiettivi che competono loro. Qui di seguito il risultato della *social network analysis* per la zona Piana di Lucca nelle tre fasi di accesso, valutazione multidimensionale e attuazione del progetto personalizzato.

FIGURA 52A: SOGGETTI DELLA ZONA PIANA DI LUCCA COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ACCESSO

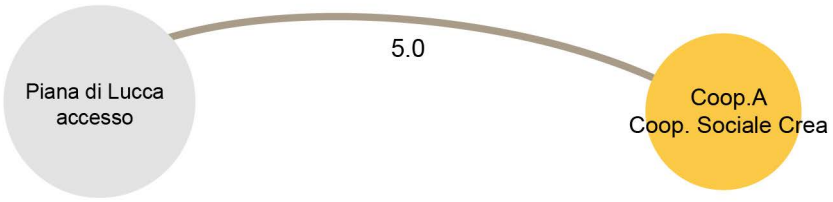


FIGURA 52B: SOGGETTI DELLA ZONA PIANA DI LUCCA COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - VALUTAZIONE

FIGURA 52C: SOGGETTI DELLA ZONA PIANA DI LUCCA COINVOLTI NEL REI/RDC, DIVISI PER LEP. ANNO 2019 - ATTUAZIONE

Fonte: elaborazione dati del questionario

I diversi soggetti aderenti alla rete trovano un coordinamento interno nella Caritas di Lucca che, d'accordo con l'ente pubblico, ha curato incontri di for-

Il servizio pubblico ha individuato figure di program manager, con il compito di mantenere la rete funzionale

mazione con i soggetti coinvolti, che hanno costituito una base di conoscenza comune e ha favorito una modalità comune di intervento. Il servizio pubblico ha peraltro individuato figure di **program manager**, che hanno il compito di manutenere la struttura del programma e la funzionalità della rete che si avvale anche di un buon flusso di dati interno e di una mappatura delle competenze dei diversi nodi che funge da "mappa" per gli interventi da porre in essere.

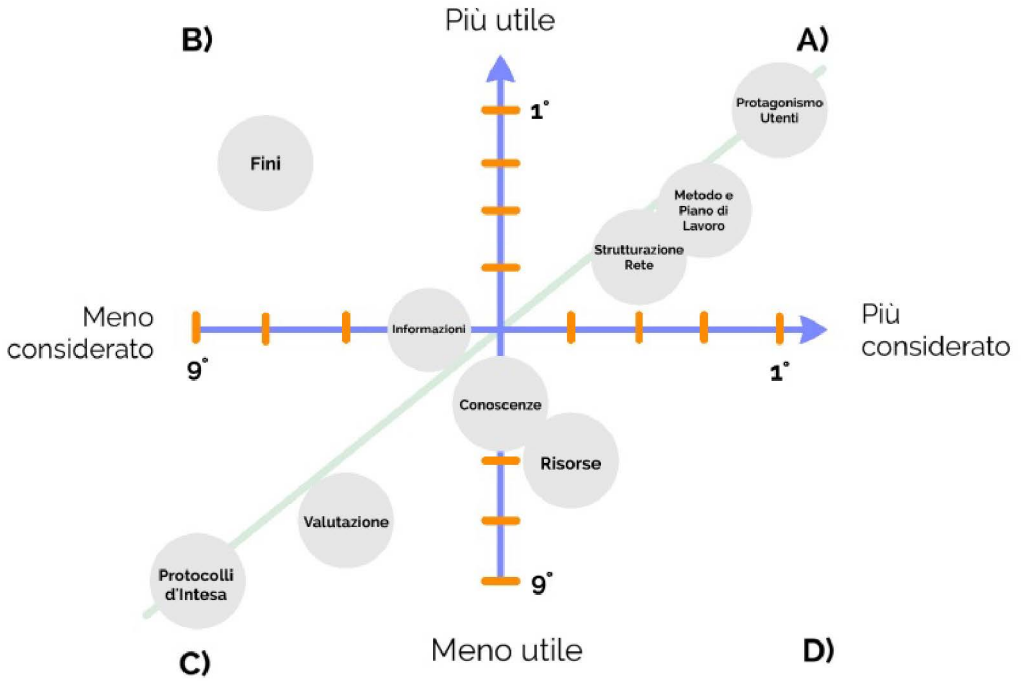
Processi interni

La rete condivide procedure di accompagnamento (si evidenzia la presenza del tutor sociale) e partecipa a pieno titolo alla fase di valutazione multidimensionale oltre che alle fasi di attuazione del progetto. Come già detto l'attività di *program management* del servizio pubblico e il coordinamento Caritas della rete si accompagna alla condivisione delle strategie di sviluppo degli obiettivi e delle azioni previste del progetto personalizzato/patto per l'inclusione. Da questo punto di vista il vuoto informativo che si è causato nella fase di prima attuazione del RdC viene vissuto dai diversi attori della rete come una battuta di arresto, rispetto ad un rapporto di forte vicinanza tra servizi sociali e nodi della rete anche al livello dell'operatività dei microterritori. Tale diffusione ha come effetto qualche asimmetria di rapporto con i servizi che rimanda probabilmente ad un problema più generale di governance zonale. A riprova della circolarità esistente all'intero della rete pubblico-privato emerge dal *focus group* l'esperienza di una delle associazioni che, raccogliendo un bisogno di sostegno scolastico in una delle aree geografiche di intervento, organizza un servizio di "doposcuola" che poi viene assunto dai servizi sociali come riferimento per invii mirati.

La stessa dinamica di intervento si esplicita nell'analisi che i diversi nodi di rete riportano della dinamica degli interventi che vedono, anche se non sempre e non su tutto il territorio con la stessa intensità, un interscambio virtuoso tra servizi e nodi di rete non solo al livello degli invii e della definizione di azioni condivise, come già sottolineato, ma anche nella individuazione di bisogni e risorse dei nuclei beneficiari, elemento di grande importanza in sede di valutazione multidimensionale e di approccio con le persone stesse. La rete, per quanto strutturata e innervata da ruoli e processi comunicativi ben finalizzati, ritiene poco importanti sia dal punto di vista teorico che nella pratica la presenza di protocolli e, sebbene in misura minore, una attività di valutazione. La condivisione dei fini e la condivisione delle informazioni cui era stata prestata una attenzione prioritaria dal punto di vista dell'utilità teorica, sono poi state riconsiderate di minore importanza dal punto di vista della pratica quotidiana

La rete ha invece dato un valore estremamente elevato e coincidente sia sul piano teorico che sul piano delle pratiche al protagonismo degli utenti, che pure non aveva ricevuto nel dibattito grande attenzione. Importanza di poco minore, a riprova di un deciso orientamento "operativo" della rete, viene dato al metodo di lavoro comune, un elemento che emerge come caratteristica peculiare di questo modello di rete.

FIGURA 53: GRAFICO SPO DELLA RETE PIANA DI LUCCA. ANNO 2019



Fonte: elaborazione di dati del focus group

In sintesi, astraendo dall'analisi particolare alcuni elementi di modellizzazione, la rete si presenta come una sorta di "concrezione" di una rete diffusa e preesistente in vista della gestione condivisa della misura REI e del RdC.

L'azione del pubblico, che parte da una co-progettazione, si configura attraverso un management di processo cui corrisponde un management della rete da parte di uno dei nodi principali, riconosciuto da tutti gli altri nodi compresi quelli non connessi con l'organizzazione Caritas.

Le due azioni creano circolarità e, per quanto emerge dal *focus*, generano conflitti. Ancora una volta il funzionamento della rete si pone in relazione dialettica con la governance territoriale che può avere effetti di catalizzazione dei processi, ovvero di divaricazione delle azioni.

Il protagonismo degli utenti, che già compare in analoga posizione prioritaria in altre rappresentazioni, funge da elemento cardine valoriale (si può dire che rappresenti una sorta di "mission" per la rete) e operativo. L'apporto del volontariato è molto alto e conferisce alla rete una sostenibilità di non poco conto.

3.4. Suggerimenti conclusivi

Le zone campione indagate nell'ambito dei *focus group* evidenziano strategie diversificate di ingaggio, composizione e funzionamento della rete.

La dialettica tra il ruolo del Pubblico nelle sue articolazioni comunali e zonali, gli strumenti di attivazione delle risorse locali (protocolli, tavoli, procedure di co-progettazione), le culture degli Enti del Terzo Settore con la loro maggiore o minore capacità di auto coordinamento e tutti questi elementi messi in tensione da misure molto strutturate per **principi** (Livelli Essenziali delle Prestazioni), **procedure** (Piattaforme e strumenti professionali molto definiti: Quadro di Analisi) e **processi** (percorso sociale semplice, percorso lavorativo, percorso complesso, percorso specialistico) generano posizionamenti dei diversi soggetti tra loro e in relazione ai servizi piuttosto diversi e non scevri da conflittualità e mancati incontri.

Il fattore cruciale della coesione sociale e del management delle reti entrano in gioco come attitudini dei soggetti che si attivano, siano essi Pubblici o Enti del Terzo Settore, Organizzazioni Caritative o altri soggetti comunitari. Si tratta di soggetti, talvolta al confine dei processi di partnership pubblico-privato, che assumono con i "beneficiari" una funzione di ponte che trova una valorizzazione sia nella sussidiarietà delle azioni poste in essere che nelle fasi stesse di valutazione e di costruzione del progetto.

Permane nel coinvolgimento del Terzo Settore una tensione tra due poli: formalizzazione e non-formalizzazione; in questo caso la sfida che si presenta alle zone è quella di riuscire a intercettare e incorporare le sperimentazioni e le esperienze più virtuose intraprese dal Terzo Settore senza perderne attori fondamentali o snaturarne l'operato.

Il livello zonale di programmazione appare come la dimensione privilegiata perché una misura di tipo nazionale come quella del RdC possa impreziosirsi delle piccole e grandi esperienze già maturate localmente e adattarsi ad un territorio nel perseguire le sue generali finalità di contrasto ai fenomeni di povertà, di disuguaglianza, e di cronicizzazione delle condizioni di emarginazione sociale. Una modalità di azione, quella dell'ascolto del territorio, che promette di raggiungere quella che la quasi totalità delle zone ha identificato come mezzo e come fine di priorità assoluta per la misura REI/RdC: il protagonismo degli utenti.

Rispetto alla dialettica formalizzazione-non formalizzazione, il guardare le misure di contrasto alla povertà con le lenti della rete conferisce ai partecipanti particolare lucidità nell'evitare logiche auto-referenziali legate all'erogazione di "pacchetti di servizio" come contenuti predefiniti di prestazioni. La normativa e la strumentazione professionale costruita prima su REI e ora, con ancora maggiore enfasi, su Reddito di Cittadinanza, ha certo utilizzato la stella polare del protagonismo dei nuclei familiari beneficiari.

I benefici che i *focus group* fanno emergere dall'azione di rete sono indubbi anche sotto il profilo dell'ingaggio attivo delle comunità locali, comprendendo con questo anche i beneficiari diretti e sotto il profilo di una rinnovata capacità di lettura dei bisogni del territorio, e lo sviluppo di progettualità ad essi coerenti.

Il compito non è semplice e appare un indubbio elemento di fatica. Paradigmatico è il tema del protocollo d'intesa, e quindi quello della struttura formale in cui inquadrare il lavoro di rete. Chi predilige la formalizzazione dei rapporti lo considera come un primo strumento per includere i soggetti e responsabilizzarli, oppure anche come un modo di sancire e sistematizzare una collaborazione fattiva che ha già dato i suoi frutti – altri ancora sembrano rifuggire l'idea che un protocollo debba proprio esistere, preferendo perseguire gli stessi obiettivi del REI/RdC al di fuori della misura e delle sue responsabilità, come quei tagliatori di diamanti olandesi che si passavano tra di loro il prezioso basandosi esclusivamente su buona memoria e fiducia reciproca. Il fattore co-progettazione, come processo di dialogo strutturato tra pubblico e Terzo Settore assume certo una funzione importante che merita una particolare attenzione.

In questo senso, quasi tautologicamente, un elemento fondamentale per favorire il lavoro di rete sembra essere la rete stessa: la creazione di occasioni di incontro "faccia faccia" e di confronto tra gli attori che la compongono, perché possa emergerne una definizione chiara e condivisa dell'orizzonte d'azione, delle priorità da assumere, e delle visioni di tipo meccanico e valoriale che sottendono simili scelte. Una piattaforma di questo tipo sembra fungere da magnete anche per quegli attori ancora non conosciuti dai servizi, che camminano lungo i suoi margini perché ignari o perché sospettosi.

4

CARRIERE DI IMPOVERIMENTO E STRATEGIE DI RESISTENZA

Una ricerca sui beneficiari delle misure di contrasto alle povertà attraverso il "racconto di vita"

4.1 Introduzione

Il presente capitolo riporta i principali risultati di una ricerca che l'Università di Siena ha condotto su un campione di cittadini utenti in carico ai servizi sociali della Toscana in relazione ai loro percorsi di impoverimento.

Il progetto, nato all'interno delle attività dell'Osservatorio sociale regionale, ha cercato di rispondere ai due interrogativi di fondo con i quali si era conclusa la giornata di presentazione del "Rapporto sulle povertà 2018", ovvero: quali sono le modalità principali dei processi di impoverimento in Toscana? Quali le strategie di difesa (soggettive e istituzionali) messe in campo per fronteggiarli (e quali le eventuali differenze tra i "nuovi" poveri)?

Come sappiamo, stime, statistiche e altre fonti conoscitive ci permettono di ricostruire un quadro della situazione, di pesare il fenomeno e anche di leggerne le ricadute sulla popolazione, ma non ci consentono di capire il ruolo svolto da eventi, più o meno significativi e duraturi nel tempo, nel produrre o radicalizzare processi di impoverimento; in altre parole, di individuare elementi ricorrenti generalizzabili in "punti di svolta" di tipo biografico (Bonica, Cardano 2008).

La scelta di mettere al centro le storie di persone che beneficiano delle misure di contrasto nazionale alla povertà non ha tuttavia solo una ratio meto-

dologica e conoscitiva ma nasce anche dalla constatazione che, nonostante il tema della lotta alla povertà abbia assunto una crescente importanza a livello europeo, nazionale e regionale, l'attuale dibattito non sembra prestare adeguata attenzione all'eterogeneità dei percorsi e delle condizioni esistenziali esperite da chi si trova in condizione di grave indigenza economica.

La diffusa rappresentazione della povertà come un fenomeno internamente omogeneo si traduce spesso in una difficoltà ad elaborare strumenti di intervento flessibili in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze di chi si trova in tale condizione.

L'obiettivo del presente studio è stato dunque quello di dare visibilità alle molteplici sfaccettature che la parola "povertà" può prendere, facendo luce sulle esperienze di coloro che quotidianamente si trovano ad affrontarla e dando voce al loro specifico punto di vista su cosa significhi essere poveri in Toscana.

Dopo aver brevemente presentato le caratteristiche metodologiche della ricerca (par. 4.2), i successivi paragrafi si concentreranno sui principali aspetti indagati nel corso della ricerca: i percorsi di impoverimento e i punti di svolta "in negativo" individuati dagli intervistati come rilevanti per comprendere l'attuale condizione di indigenza in cui vertono (par. 4.3); gli effetti psicologici, relazionali e pratici della marginalità sociale (par. 4.4); le strategie quotidiane attraverso cui gli intervistati affrontano la propria condizione nel quotidiano (par. 4.5); ciò che circonda la persona in stato di indigenza; ovvero il ruolo della famiglia, degli amici, delle istituzioni e del territorio lungo il percorso di impoverimento (par. 4.6); il ruolo del servizio sociale professionale (par. 4.7).

4.2. Nota metodologica

Come già anticipato, lo strumento di ricerca per la raccolta dei dati è stato l'intervista biografica focalizzata sulla narrazione delle principali tappe che hanno caratterizzato le carriere di impoverimento degli intervistati. L'intervista biografica ha come peculiarità la sua capacità di esplorare il mondo degli intervistati ponendo al centro il loro universo di senso (Bichi 2002) e, quindi, è apparsa lo strumento più appropriato per una ricerca che si poneva l'obiettivo di fare luce sui significati attribuiti dagli intervistati alla propria storia di vita ed agli eventi da essi intrepretati come rilevanti nello spiegare l'evoluzione del loro percorso esistenziale.

La domanda stimolo che segue è stata proposta agli intervistati per avviare l'intervista, il cui percorso è stato poi guidato primariamente dagli intervistati stessi.

> *Come sa, l'obiettivo della ricerca che stiamo conducendo è quello di comprendere gli effetti del reddito di cittadinanza*

sulla vita quotidiana dei beneficiari. Uno degli scopi della ricerca è però anche quello di capire i percorsi di vita dei beneficiari, ovvero ciò che li ha portati ad essere nella condizione di chiedere e ottenere questa misura di supporto al reddito.

Per questa ragione, Le chiederei di parlarmi della Sua vita partendo dall'inizio e raccontandomi tutto quello ritiene rilevante per comprendere la Sua attuale condizione di difficoltà economica.

Si prenda tutto il tempo che Le serve, non La interromperò. Prenderò solo delle note e Le farò delle domande più dirette alla fine del Suo racconto.

Il basso livello di standardizzazione che distingue questo tipo di intervista lascia infatti ampio margine di libertà all'intervistato rispetto ai temi da trattare. Ulteriore caratteristica di questi tipo di strumento di ricerca è il basso livello di direttività da parte del ricercatore: durante l'intervista biografica, gli intervistatori si limitano infatti a fornire stimoli all'intervistato senza indirizzare il flusso narrativo (Cardano 2003).

Considerati gli obiettivi della ricerca, sono stati oggetto di specifica attenzione due principali aspetti: i percorsi di impoverimento e la vita quotidiana degli intervistati.

Per quanto concerne i percorsi di impoverimento, ci si è concentrati soprattutto sulle ragioni e sugli eventi che gli intervistati hanno individuato come determinanti per comprendere il loro attuale stato di difficoltà. In tale prospettiva, si è cercato di prestare attenzione tanto alle difficoltà e agli ostacoli quanto alle risorse e ai supporti incontrati lungo il proprio percorso di impoverimento. Attenzione è stata inoltre data ai "punti di svolta" che hanno portato gli intervistati a cadere "improvvisamente" nella condizione di povertà, così come ai "processi" di consolidamento e di trasmissione intergenerazionale della condizione di indigenza tra quegli intervistati che sono "nati" poveri.

Per quanto concerne gli aspetti legati alla vita quotidiana degli intervistati, dopo una prima valutazione complessiva delle proprie condizioni di vita, gli intervistati sono stati invitati a riflettere sulle difficoltà che incontrano e le strategie attraverso cui cercano di affrontare la loro attuale situazione di difficoltà rispetto a diversi ambiti di vita. In particolare, sono stati richiamati i seguenti temi:

- lavoro, esplorando il peso di percorsi lavorativi precari o di improvvise perdite di lavoro sul processo di impoverimento, ma anche le strategie messe in atto dall'intervistato per inserirsi nel mercato occupazionale;

- salute, guardando all'influenza che l'emergere di problematiche di salute hanno sulle carriere di impoverimento, ma anche alle difficoltà incontrate dagli intervistati nel curarsi adeguatamente a causa della propria condizione di indigenza;
- condizione abitativa, prestando attenzione alle soluzioni abitative adottate dagli intervistati nonché alle strategie messe in atto per recuperare le risorse necessarie al pagamento di affitto e bollette;
- alimentazione, mettendo sotto analisi le scelte e le possibilità degli intervistati.

Per ciascuno di questi temi si è quindi cercato di esplorare il peso che essi hanno nel determinare la condizione di indigenza dell'intervistato, ma anche di fare luce su quelle pratiche quotidiane attraverso cui l'intervistato affronta tali questioni.

Vi sono poi altre dimensioni esplorate nel corso dell'intervista e che risultano trasversali a quelle già citate. Si tratta del ruolo della rete familiare, dei servizi e del territorio sul percorso di impoverimento dell'intervistato. In particolare, gli intervistati sono stati invitati a riflettere su:

- l'influenza che la propria rete familiare e le sue dinamiche hanno avuto sul percorso di impoverimento come origine di problematiche, oneri e ostacoli, ma anche come agenti di supporto e sostegno;
- la capacità o meno dei servizi sociali di accompagnare e sostenere il percorso di uscita dell'intervistato dalla condizione di indigenza;
- la percezione del territorio di riferimento come elemento determinante sul proprio percorso di impoverimento a causa, per esempio, di assenza di opportunità lavorative e reti di supporto adeguate o, viceversa, le dinamiche di solidarietà e supporto locali di cui l'intervistato sente di aver beneficiato.

Infine, l'intervista ha affrontato anche il tema delle prospettive future, tentando di analizzare bisogni, necessità, desideri e speranze dell'intervistato, oltre che i suoi timori per il proprio futuro.

Le interviste sono state realizzate nei mesi di luglio e agosto 2019 e hanno visto il coinvolgimento di un campione di quarantatré persone in contatto con i servizi sociali, residenti o domiciliati in diverse aree della regione Toscana.

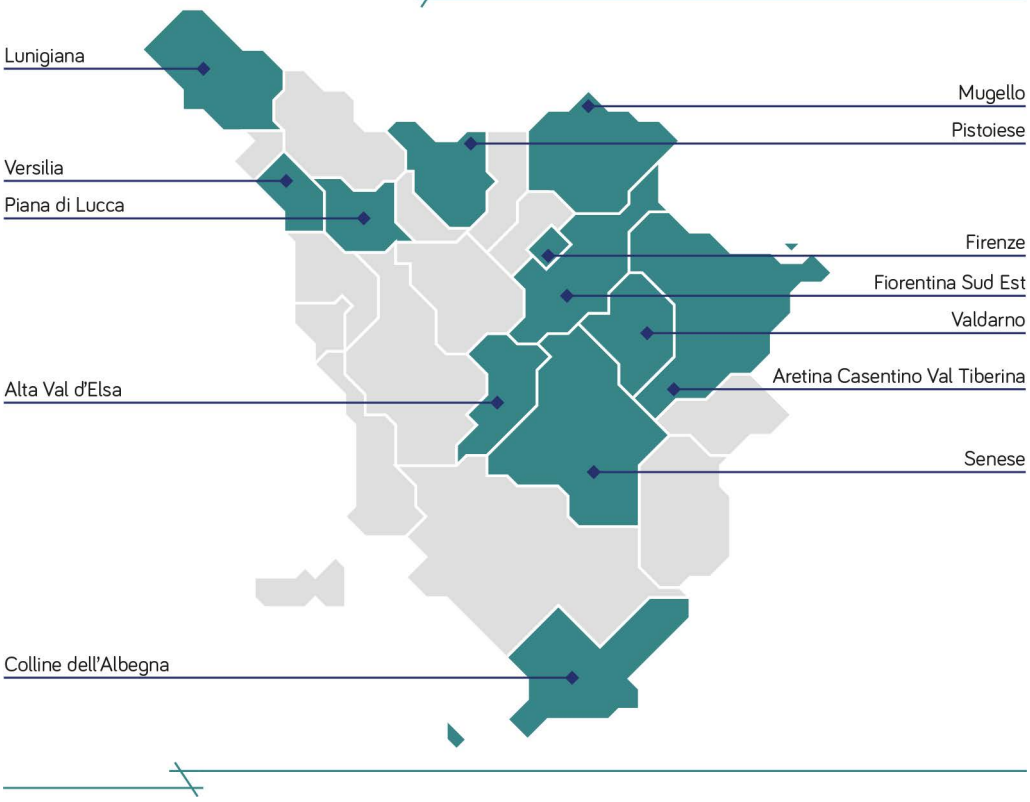
La selezione degli intervistati è stata guidata primariamente dalle indicazioni ricevute dai servizi locali delle diverse aree. In questo senso, i servizi territoriali sono stati essenziali allo svolgimento della ricerca non solo facendo da tramite con gli intervistati ma anche condividendone la traccia di intervista e partecipando ad alcuni incontri preliminari di discussione della stessa.

Una volta individuate le persone da intervistare, gli assistenti sociali hanno verificato la disponibilità dei loro utenti a prendere parte allo studio e, ricevuta la disponibilità, i nominativi degli utenti sono stati trasmessi al team di ricerca dell'Università di Siena e successivamente ai sei intervistatori che hanno provveduto alla realizzazione delle interviste in tempi e luoghi definiti con gli intervistati stessi.

Le regole di inclusione sono state orientate in relazione al genere e alla longevità del rapporto degli intervistati con i servizi. Rispetto alle prime due variabili il campione è composto di 14 uomini e 29 donne e di dieci persone di origine straniera. Per quanto concerne la dimensione della longevità del rapporto con i servizi la volontà di dare voce alle molteplici facce della povertà ha portato al coinvolgimento nella ricerca sia di persone aventi lunghe storie di disagio socio-economico e consolidati contatti con i servizi sociali, sia di "nuovi utenti", ovvero di intervistati che si sono interfacciati con i servizi solo recentemente (spesso in concomitanza con la richiesta del Reddito di Cittadinanza).

Le interviste sono state effettuate nelle tre aree territoriali in cui si è articolata la ricerca (Figura 54): area Ovest (con particolare riferimento alle aree di Lunigiana, Piana di Lucca, Versilia); area Centrale (con particolare riferimento alle zone di Pistoiese, Fiorentina Sud-Est, Mugello, Firenze) e area Sud-Est (con particolare riferimento alle zone di Colline dell'Albegna, Alta Val d'Elsa, Valdarno, Aretina-Casentino-Valtiberina, Senese).

FIGURA 54: ZONE COINVOLTE NELLA RICERCA EMPIRICA



Le interviste, che hanno avuto una durata media di circa 90 minuti, sono state registrate mediante supporto audio, dopo esplicito consenso da parte degli intervistati, e sono state poi integralmente trascritte al fine di procedere con l'analisi dei risultati. Particolare attenzione è stata posta nel rendere anonime le trascrizioni e il materiale utilizzato nell'ambito di questo rapporto: le storie e le citazioni riportate sono state "pulite" di tutti gli elementi che potrebbero rendere possibile il riconoscimento degli intervistati, il cui diritto alla riservatezza ha rappresentato una priorità nella presente ricerca.

Come si è potuto evincere dalla lettura dei resoconti di campo prodotti dagli intervistatori, le interviste sono state effettuate nelle situazioni più disparate e complesse, dalla presenza di altre persone al momento dell'intervista (che ovviamente ha costretto l'intervistatore ad una particolare attenzione metodologica) alla difficoltà di chiuderla, fino al caso limite di un intervista ad una signora

anziana in struttura durata addirittura tre giorni. La difficoltà implicita dell'intervista si è quindi spesso sommata a quella del luogo di fortuna nel quale è stato possibile realizzarla o alle emozioni che ha generato sia negli intervistati che negli intervistatori. In taluni casi, luoghi, oggetti, emozioni finiscono per comunicare quanto e forse di più delle parole; ad esempio, chiedere di fare l'intervista fuori della propria abitazione o, al contrario, fare entrare l'intervistatore in un luogo spoglio e misero nel quale aprire un frigorifero vuoto.

4.3. La povertà come un processo: percorsi di impoverimento e punti di svolta

La povertà è un fenomeno altamente disomogeneo. All'interno di tale categoria, infatti, si possono rintracciare diverse condizioni di indigenza influenzate dai fattori più disparati: l'età, il genere, la presenza o l'assenza di figli, il livello educativo, il luogo di origine e quello di residenza, la presenza o l'assenza di un lavoro, l'esperienza di condizioni di disabilità o malattia, i rapporti con i servizi e col territorio. Questi e altri fattori rendono ogni intervista raccolta nell'ambito di questa ricerca una storia a sé. Questa analisi non mira a ricondurre ad un unicum una realtà così complessa ed articolata, quanto piuttosto a rintracciare, nella diversità del materiale raccolto, degli elementi ricorrenti e delle dinamiche comuni.

In questa prospettiva, il presente paragrafo è guidato da una serie di domande di ricerca relative all' "origine" della condizione di povertà: come si diventa poveri? Quali eventi segnano l'ingresso nella condizione di marginalità? Quali significati attribuiscono gli intervistati a questi eventi?

Queste domande di ricerca hanno reso possibile rilevare tre principali tipi di eventi che gli intervistati individuano in modo ricorrente come l'incipit (o l'aggravarsi) delle loro difficoltà. Questi "punti di svolta" hanno a che vedere con:

- Difficoltà lavorative;
- Malattie e incidenti;
- Lutti, nascite, separazioni, divorzi e altri eventi familiari.

L'analisi delle interviste raccolte ha evidenziato la necessità di distinguere i percorsi degli intervistati tra coloro che sono nati poveri e coloro che sono diventati poveri. Se infatti per alcuni intervistati la condizione di indigenza economica costituisce un vero e proprio "mondo di vita" fin dalla nascita, per altri la povertà emerge come una condizione inattesa e improvvisa a cui ci si deve adattare progressivamente. Mentre per i primi i "punti di svolta" vanno letti come

eventi che "radicalizzano" una condizione di difficoltà persistente, per i secondi si può più chiaramente parlare di veri e propri inizi della condizione di indigenza.

Le difficoltà sul piano lavorativo si presentano come uno degli eventi più frequentemente riportato dagli intervistati come momento chiave nelle loro carriere di impoverimento. La perdita del lavoro (proprio o di un proprio familiare), il fallimento di un'attività imprenditoriale, l'impossibilità di inserirsi o re-inserirsi nel mondo del lavoro sono esperienze che hanno determinato l'attuale condizione di povertà della maggior parte degli intervistati.

Se per alcuni intervistati tali eventi si collocano in un passato piuttosto remoto, per molti di essi appare possibile notare una netta correlazione tra le proprie difficoltà lavorative e l'emergere della crisi economica.

Il caso di Antonio (55 anni), ex operaio specializzato con una piccola invalidità lavorativa, caduto in povertà a seguito della crisi dell'impresa per cui lavorava, appare particolarmente esemplificativo di un rapido e inatteso processo di impoverimento legato alla crisi economica.

> *Dopo [il fallimento della ditta] io praticamente sono andato in questa agenzia interinale ma avendo già una certa età... che volevano le agenzie interinali? Volevano gente con esperienza però di 25 anni e io purtroppo 25 anni ce li avevo il secolo scorso. Mi sono arrangiato, trovavo qualsiasi cosa mi davano, un mese qui e un mese là. 15 giorni qui e 15 giorni là, l'ho fatto. Un giorno mi sono rifiutato di andare a lavorare in posto che sta a più di 60 Km da qua. Io gli avevo detto si va bene ci vado ma almeno fatemi il contratto di un mese non di 15 giorni. Se devo prendere 400 euro e ne spendo 350 di benzina che ci vado a fare? Da quel giorno lì quell'agenzia lì non mi ha più chiamato sembrava che io fossi uno che rompeva le scatole io ho cercato... [...] Nelle altre agenzie c'era il discorso che io passata la cinquantina ero troppo vecchio «si lei ha esperienza ma noi cerchiamo ragazzi più giovani» e allora come fai ad avere esperienza? Io ho venti anni di esperienza [...] Da lì è cominciato ad andare tutto male poi mi è anche passata la voglia perché sentirmi dire che sono vecchio [...].*

La perdita improvvisa del lavoro o il fallimento di una attività imprenditoriale appaiono costituire un evento determinante soprattutto per quelle categorie sociali che incontrano maggiori difficoltà di reinserimento lavorativo: le persone anziane, gli stranieri, e le donne (specie quelle su cui gravano carichi familiari).

Per queste categorie, infatti, non solo diventa difficile reinserirsi nel mondo del lavoro, ma anche quando ciò accade si realizza spesso un chiaro declassamento professionale. La storia di Marisa, diplomata di 54 anni con una lunga esperienza come contabile costretta a reinventarsi badante a seguito della crisi economica, descrive questo processo.

> *Non avevamo mai avuto bisogno, avevamo cinque milioni di fatturato l'anno, soldi ce n'erano abbastanza per reinvestire ogni anno [...] Alla fine del 2007 già facevamo in anticipo fatture, alla fine del 2008 un disastro mancavano i soldi. Nel 2009 fallì il nostro cliente più importante con un incasso mancato per noi di oltre un milione di euro che su un fatturato globale di quasi cinque milioni è veramente un'esagerazione, chiusura, chiudi e mandi a casa le persone. Ma non eravamo gli unici, tutti vivevamo quella situazione e quindi io mi ritrovo di nuovo a casa. Faccio tutte le mie cose per benino mi iscrivo all'ufficio per l'impiego, mando un curriculum [...] Io sono stata chiamata a due colloqui in cinque anni uno non sono andata bene [...] Nel frattempo, non sono una che si ferma continuavo a lavorare: andavo a fare le pulizie, andavo a fare le ripetizioni, andavo a cucire [...] ovviamente a nero perché questi sono lavori che puoi fare solo così, senza nessuna garanzia però fra la pensione di invalidità che era di 270 euro e quello che riuscivo a tirare fuori da questi lavoretti pagavo l'affitto e un pochino di vita la facevo. Fino a quando non è stato più possibile neanche fare questo e ho avuto lo sfratto. Allora mi è venuto in mente che potevo andare a fare la badante e così è stato.*

Le storie raccolte permettono inoltre di evidenziare come l'esperienza di una iniziale difficoltà economica si traduca spesso anche nell'innescarsi di un percorso lavorativo "intermittente" in cui una pressoché costante condizione di disoccupazione è intermezzata da lavoretti a nero e micro-contratti precari che assumono funzioni contraddittorie nel percorso di vita dell'intervistato. Da un lato, qualsiasi "lavoretto" contribuisce a garantire agli intervistati l'accesso a delle risorse economiche necessarie per la loro sussistenza e viene accettato immediatamente; dall'altro, questi stessi lavoretti intrappolano gli intervistati in una fase di perenne ricerca focalizzata esclusivamente sul quotidiano che ruba energie, rende impossibile l'accumulazione di competenze, diminuisce il senso di controllo sul proprio destino, impedisce di "prendere fiato". Le esperienze di ricerca di un lavoro di Carla, madre single di 39 anni, illustrano questo aspetto.

> *Mi hanno fatto un contratto [in una mensa scolastica] di 5 mesi dal 17 gennaio al 10 di giugno del 2017. Dal 2017 di settembre fino al 2018 di giugno finisce la scuola e non me lo rinnovano, io da allora mi sono rimessa in cerca e trovo in un asilo materno mi fanno il contratto dal 5 di novembre al 22 dicembre, vengo chiamata un'altra volta me lo rinnovano fino al 28 febbraio [...]*

Se la correlazione tra difficoltà economiche e difficoltà lavorative appare scontata, vi sono anche altri tipi di eventi che impattano sul percorso di impoverimento degli intervistati. L'esperienza della malattia o di incidenti comportanti gravi danni di salute è un tema ricorrente nei racconti di molti intervistati e un evento spesso individuato come prima causa delle proprie difficoltà economiche. La malattia, infatti, rende difficile trovare o mantenere un lavoro, cambia le esigenze economiche degli intervistati, li rende maggiormente dipendenti dalle reti familiari e sociali che li circondano. L'intreccio tra malattia e impoverimento appare particolarmente ben descritto dalla storia di Sonia, donna di 49 anni, la cui intera vita risulta segnata dall'esperienza di difficoltà di salute.

> *A 11 anni mi trovano un tumore alla tibia, mio padre come un grandissimo uomo abbandona mia madre con un sacco di problemi e mia madre rimane sola con tre ragazzi [...] e partono i problemi economici. Io ho sempre avuto problemi economici perché prima di tutto l'intervento è costato tantissimo perché qui in Italia mi volevano tagliare l'arto e invece cercando in Svizzera ho trovato quest'équipe che mi ha operato però ha voluto 130 mila euro. Poi sono stata 3 anni in carrozzina e ho fatto 2 cicli di chemioterapia, ho cominciato nel 1993 fino al 2000 perché è riapparso. Io se non avessi avuto la mia nonna viva e i miei zii, mia madre si è rimessa in ballo e ha lavorato anche la notte, mia sorella studiava e smise. Poi niente io credendo di stare bene ho incominciato a lavorare all'incirca quando ho smesso con la carrozzina ho incominciato a lavorare con una stampella e il primo posto quale è? Nei bar, lavori nei bar sei sfruttato lavoravo tantissimo in nero perché mi servivano i soldi per curarmi. Poi incomincio ad avere mal di pancia, mal di pancia, sto male [...] A 36 anni vengo sterilizzata come un cane, abbandonata, non posso mangiare, bere, fare sesso, fare niente. Io lavoravo come barista, come barman in più avevo*

> *una creperia e andavo a tutti i concerti d'Europa con un camper [...] facevo le crepes perché avevo sempre bisogno di soldi per curarmi. Per il mio osteosarcoma ci sono voluti 130 milioni capito? Mia madre si è venduta le case, tutto e paghiamo 600 euro di affitto. Mia madre è invalida, prende 500 euro di pensione [...] io quando lavoravo vivevo da sola. Mi è toccato tornare a casa con mia madre anche perché in due non facciamo per una.*

Accanto alla malattia, altri eventi di natura strettamente privata vengono spesso interpretati come marcatori di un "prima" e un "dopo" nelle proprie storie di vita da parte delle persone coinvolte in questo studio. Si tratta di una serie di eventi familiari quali, ad esempio, lutti, separazioni e divorzi, ma anche nascite. Le storia di Marica, 58 anni, aiuta a comprendere l'impatto che tali dinamiche possono avere sul percorso di impoverimento. Nonostante la laurea in biologia, Marica decide di non intraprendere un lavoro in tale ambito "per la nascita [di mio figlio], il matrimonio, tutto un insieme di cose che mi hanno bloccata". Decide invece di aprire una attività commerciale con la madre, una cartoleria, che però è costretta a chiudere quando la madre si ammala e muore. La separazione dal marito porta Marica a tornare a vivere col padre ed è proprio il fallimento dell'impresa artigiana di quest'ultimo e il successivo pignoramento dei beni che la porta a restare senza casa e a doversi trasferire in una struttura residenziale per anziani.

> *Poi ho messo su una cartoleria. E mi sono divertita tantissimo, perché io a stare in mezzo alla gioventù, avevo i giovani che venivano a fare le dispense, c'era l'Università sai come funziona no? Poi facevo i libri e mi divertivo da morire perché stavo in mezzo ai ragazzi. A mezzogiorno chiudevo ma li trovavo lì fuori ad aspettarmi seduti lì per terra quindi dissi a mia mamma "Mamma, facciamo un sacrificio e stiamo aperti anche a mezzogiorno, mi dai solamente il cambio per mangiare poi scendo io...". E per un po' di tempo andò avanti così, poi si ammalò mia madre, tre anni di sofferenze, per un tumore ai polmoni e poi la morte. La morte di mia madre e poi la chiusura del negozio perché non ce la facevo da sola a tirarlo su. [...] Mi è dispiaciuto tantissimo ma sono stata costretta perché dovevo seguire la mia mamma che era più importante della copisteria.*

Appare opportuno sottolineare che la rilevanza degli eventi familiari sui percorsi di impoverimento degli intervistati appare con straordinaria evidenza quando si concentra l'analisi sulle donne. Mentre gli intervistati di sesso maschile tendono a leggere questi momenti come circostanze che aggravano (ma non determinano) una preesistente condizione di difficoltà, le donne coinvolte nella ricerca interpretano questi eventi come un vero e proprio spartiacque nelle loro vite su cui si innestano, successivamente, altre avversità. Nel caso di Carla (39 anni), per esempio, è proprio il fallimento del matrimonio che la fa precipitare in una condizione di povertà, costringendola ad entrare nel mercato del lavoro all'età di 37 anni per mantenere sé stessa e la figlia.

> *Perché io nel 2006 sono andata via di casa con la bambina, mi sono separata e sono andata via solo con la valigia, i calzini e le mutande della bambina. Quindi io sono partita da zero, sempre a lavorare in nero perché nessuno mi assumeva [...] Giù sai quando sposi un meridionale la donna deve stare a casa ad allevare i figli e io ne ho fatti tre, ne ho tre di figli però due vivono con il padre perché mio marito mi mise i ragazzi contro. Quindi i ragazzi hanno scelto il padre, io ho preso la bambina con una separazione davanti al giudice. Non ha mai dato, mai esclusivamente mai il mantenimento né a me né a lei. [...] Io stavo a casa con i bambini [...] però poi ti può succedere come a me che ti trovi a 37 anni, 38 anni nemmeno con un anno di contributo. [...] Mi sento una donna forte, perché sono forte e potrei stare a lavorare dalle cinque la mattina alle cinque la sera senza fermarmi mai. Ti viene la forza quando hai delle responsabilità di portare avanti un figlio essendo sola, avere la forza di dire al marito io con te non ci sto più perché non provo niente voglio ricominciare da capo. [...]*

Chiamati a riflettere sui loro percorsi di impoverimento, gli intervistati tendono quindi ad individuare come cause della loro attuale condizione di marginalità sociale una serie piuttosto specifica di eventi e ad attribuire ad essi la natura di vere e proprie "svolte" in negativo nella loro esistenza.

Ciò che sorprende è la paradossale ordinarietà dei momenti individuati come centrali nei propri percorsi: nella maggior parte dei casi, si tratta infatti di "comuni" e "normali" eventi che marcano la vita della maggior parte delle persone, ma che sommandosi tra loro o a preesistenti condizioni di difficoltà hanno gettato gli intervistati in una spirale di impoverimento o radicato la loro condizione di marginalità sociale.

4.4. La povertà come condizione: effetti psicologici, relazionali e pratici della marginalità sociale

Come avremo modo di evidenziare nei paragrafi successivi, il modo in cui la condizione di povertà è "vissuta" a livello quotidiano si compone di una miriade di strategie di adattamento fortemente influenzate dal territorio, dalla rete dei servizi e dalla rete familiare del soggetto. Tuttavia, al di là delle specificità che contraddistinguono ciascuna delle storie raccolte nell'ambito di questa ricerca, l'esperienza della condizione di marginalità sociale si manifesta trasversalmente lungo il nostro campione attraverso quattro principali ordini di effetti:

- effetti psicologici relativi alla perdita di autostima, allo sviluppo di sentimenti di impotenza, di ansia o di depressione;
- effetti relazionali legati all'isolamento derivante dalla vergogna e/o dalla stigmatizzazione;
- effetti pratici in termini di ridotta possibilità di scelta.

Alla categoria degli effetti psicologici possono essere ricondotte tutta una serie di conseguenze che l'esperienza della povertà produce sul senso di sé e la psiche. Questi effetti sono stati ampliamente messi in luce dalla letteratura in materia di analisi dei percorsi di impoverimento e fanno riferimento ad un generale degradamento del senso di controllo che il soggetto in condizione di protratta difficoltà socioeconomica esperisce e che può manifestarsi sotto forma di ansia, panico, depressione, incapacità di azione, perdita di autostima e senso di impotenza.

> *Per me basta avere un lavoro per vivere che non voglio diventare ricca. Io vorrei un lavoro io e mio marito per bene almeno per pagare l'affitto, le bollette, il mangiare. Non che arriva una bolletta e quasi svieni per la paura, ti viene una rata d'affitto e ti prendono i brividi, come faccio. Avere una vita normale, se hai voglia di mangiare un gelato, di uscire a prendere come hai detto tu un caffè, fare una vita normale senza stress. Perché lo stress per dodici anni ne ho passato tanto. [...] Perché sai non ho avuto possibilità neanche di uscire nei bar e in queste cose sai dopo un po' sei sempre tra i pensieri. Vado per strada e non guardo perché sai i pensieri sono sempre sulle mie spalle perché sai la donna di casa pensa a tutto: il mangiare, le bollette, pensa a tutti i problemi (Stefania, 55 anni).*

Sebbene molti intervistati tendano a sottolineare la propria forza e capacità di resilienza di fronte alle difficoltà, la continua pressione psicologica a cui vengono esposti dalla propria condizione di fragilità economica emerge soprattutto dalle frequenti crisi di pianto registrate con le interviste e dai sottili ma onnipresenti richiami ai potenziali rischi psicologici della propria condizione. In altri termini, gli intervistati raramente ammettono in modo esplicito di soffrire di difficoltà psicologiche, ma sottolineano continuamente come la loro condizione "possa" portare alla depressione, al panico, all'ansia.

Tali fantasmi vengono quindi al contempo richiamati e allontanati e in tale gioco può essere letta una volontà di raccontarsi (a sé stessi e agli altri) come non ancora vinti. "Tu davanti hai una guerriera ricordatelo [...] davanti hai una persona che non molla" (Carla, 39 anni) dice una delle nostre intervistate all'intervistatore, mentre un'altra intervistata si descrive come una "lottatrice" (Bianca, 59 anni).

Una certa attenzione deve essere prestata agli effetti che il processo di impoverimento manifesta sul piano relazionale in termini di isolamento. Questo può infatti assumere sfumature particolarmente differenziate. L'isolamento relazionale del soggetto può essere "imposto" dall'esterno ed emergere da un processo di stigmatizzazione che l'intervistato subisce da parte di chi lo circonda, ma molto spesso si assiste anche ad un vero e proprio processo di auto-isolamento determinato da un forte senso di vergogna che gli impedisce di cercare aiuto.

Nel caso di Antonio, per esempio, è possibile evidenziare entrambe le dinamiche: se da un lato la caduta in povertà si traduce in un allontanamento della ex-moglie e del figlio, per molti anni l'intervistato ha ammesso di essersi auto-isolato, rifiutando l'aiuto dei familiari ed evitando di cercare sostegno nelle reti di supporto presenti nel territorio.

> *Mia sorella mi diceva "Mangia qui" ma a me scocciava, mi vergognavo a chiedere anche il reddito, quando ho chiesto il reddito io ho avuto delle cose di coscienza che non ti puoi neanche immaginare. [...] Quando sono stato in difficoltà per esempio con la stufa io non gli avevo detto niente a mia sorella che stavo al freddo quando l'ha saputo da mia nipote che ha fatto la spia si è arrabbiata, si è arrabbiata con me: "Ma come! Perché non lo dici!". Mi portò quella, mi portò tre bombole perché va con le bombole. "Se hai bisogno dillo", dillo... non è facile dirlo. [...] Io ho sempre avuto difficoltà ad essere aiutato, a me piace di più aiutare così è natura.*

Nel loro complesso, le storie raccolte evidenziano come effetti della povertà possano essere particolarmente dannosi e corrosivi sul piano relazionale. La povertà è infatti una condizione sociale altamente stigmatizzata e l'esperienza della povertà in una società benestante può essere particolarmente isolante e socialmente dannosa.

Infine, effetti evidenti della povertà si manifestano sul piano pratico. Nelle interviste, i soggetti coinvolti nella ricerca hanno evidenziato gli effetti sociali ed emotivi della povertà, menzionando come l'indigenza economica ridefinisca la vita personale e familiare nei termini di una limitazione delle proprie possibilità di scelta. Una fondamentale mancanza di possibilità di decidere liberamente cosa fare delle proprie risorse emerge come una dimensione chiave nelle storie raccolte: poiché il reddito disponibile è in grado di coprire solo una parte delle spese essenziali del soggetto e/o della sua famiglia, gli intervistati si trovano costantemente nella condizione di non poter realmente scegliere. La necessità di potersi solo e necessariamente adattare a ciò che le circostanze offrono e/o richiedono emerge con evidenza, per esempio, nelle parole con cui Giusy, 47 anni, descrive la sua quotidianità.

> *Io vivevo grazie alla pensione [del mio compagno] e essendomi venuto a mancare lui e non avendo ancora l'età della pensione mi sono trovata senza niente. E nulla... ho cominciato a rivolgermi alla Caritas e agli assistenti sociali. Si viveva in una casina di legno, abusiva, che ci si era fatti da soli in un pezzettino di terra con degli ulivi che c'aveva e che ora è pignorata, dovrebbe andare all'asta. [...] Mi ci sono voluti tre mesi per sistemarmi in questa casa [dove mi sono trasferita dopo lo sfratto] e chiedi a uno a un altro: era piena di problemini, problemoni, chiedi aiuto di qui di là. [...] La macchina mi è venuta fuori una spia bisogna vada dall'elettrauto ma poi comunque sarebbero soldi e io non ce li ho, quindi mi muovo per qui sperando che se mi si deve fermare mi si fermi vicino. [...] E' dieci anni che non vado dal parrucchiere, me li taglio da me. Se mi devo comprare un vestito non me lo posso comprare perché non ho soldi. Le ciabatte me le ha portate un'amica quando ero all'ospedale, ho tutta roba raccattata in qua e in là. [...] Mi pesa di più non poter andare a fare una giratina, andarmi a mangiare una pizza. Se voglio mangiare una pizza la devo comprare surgelata e metterla in forno...non uscire da qui. Io sto sempre qui, non posso uscire.*

L'analisi della povertà a partire da una prospettiva attenta alle carriere di impoverimento e ai punti di svolta evidenzia quindi l'esistenza di un continuum tra avversità e condizione di marginalità. Ad un certo punto lungo la storia degli intervistati, gli eventi avversi smettono infatti di essere calamità isolate e distinte per diventare una "condizione" di svantaggio con conseguenze psicologiche, relazionali e pratiche. È nel manifestarsi di questi effetti che si realizza il fondamentale passaggio dal "momento di avversità" temporaneo alla condizione di marginalità sociale. Questi effetti, infatti, marcano il radicamento di una serie di eventi avversi nella vita quotidiana del soggetto e testimoniano il modificarsi del suo modus vivendi.

4.5. La povertà come quotidiano: strategie di adattamento e resistenza

Nell'immaginario comune, le persone in condizione di indigenza socioeconomica vengono ancora spesso rappresentate come passive di fronte alla loro condizione.

Nel tentativo di dare concretezza all'esperienze "vissuta" della povertà, ma anche di restituire centralità alla capacità di agency dell'individuo, in questo paragrafo si tenterà di fare luce sulla vita quotidiana dei nostri intervistati prestando particolare attenzione alle strategie attraverso cui gestiscono la propria condizione di difficoltà.

Questa prospettiva di analisi mira, in primo luogo, ad evidenziare le risorse strategiche che gli individui attivano nei momenti di difficoltà e si propone, quindi, di raccontare la capacità di resistenza dei nostri intervistati. In secondo luogo, tale prospettiva di ricerca intende fare luce sui processi di apprendimento che le persone in condizione di indigenza intraprendono lungo le loro carriere di impoverimento. Imparare a gestire la povertà significa in primo luogo apprendere a rinunciare.

Fare a meno di qualcosa è parte integrante della quotidianità dei nostri intervistati che, ogni giorno, si trovano costretti a dover rinunciare ad una serie di beni e servizi. La lista delle mancanze si estende dal cibo ai vestiti, dalla luce al riscaldamento, dall'auto alle medicine e ovviamente ad una serie di beni "non essenziali" quali il parrucchiere, le sigarette, il gelato, la pizza, le cene fuori, le vacanze, i giochi.

> *Ho una forte cefalea, un problema molto complesso [...] però non sono mai riuscita ad andare da un professore proprio in gamba a pagamento, a volte non mi potevo nemmeno comprare le medicine (Sara, 33 anni)*

La mancanza di risorse mette gli intervistati di fronte alla necessità di razionare ciò che hanno. Una minuziosa e pervasiva attività di razionamento delle proprie risorse economiche viene quotidianamente posta in essere dagli intervistati. Questa attività, come illustrato dalle parole di Antonio (55 anni) richiede un continuo sforzo in termini di auto-controllo: la sensazione di vivere sapendo di non potersi permettere il minimo sbaglio è ricorrente nelle testimonianze raccolte.

> *Però io sempre con 270 euro ci pagavo le bollette, ci pagavo il cibo, ci pagavo l'acqua, ci pagavo quello che avevo da pagare e in più ci campavo. Io avevo calcolato una media di 3 euro al giorno, io con 3 euro al giorno dovevo fare tutto, non potevo sgarrare.*

Nei processi decisionali relativi al razionamento e distribuzione delle risorse, i bisogni degli eventuali minori presenti nel nucleo familiare vengono sempre indicati come prioritari. Se gli intervistati sembrano in larga misura aver fatto i conti con la propria condizione di indigenza, la sensazione di non riuscire a dare ai figli tutto quello di cui hanno bisogno e la paura che questi vengano visti come "diversi" dai loro compagni risultano essere forti fonti di stress.

> *Per dirti vai alla coop o il figliolo esce e vede "oh babbo mi garba il gelato" e non lo puoi prendere, a volte passa una settimana con manco una mela in casa. Non è che muore qualcuno però il minimo indispensabile, almeno uno spicchio di frutta no? Non dico una intera. A volte capita una settimana che non te la puoi permettere quindi non è una cosa bella. [...] Quindi ti senti anche un pochino a disagio perché non ce la fai però uno cerca il necessario, non è che cerca l'eccezione (Akram, 53 anni).*

> *Da quando [mia figlia va alle superiori] ha fatto amicizia [...] ha fatto amicizia con tutte le sue amiche che stanno tutte bene, bene bene. Di cui c'è una famiglia [...] in poche parole se la portano in tutti i posti, tutti i posti perché l'hanno presa così in simpatia da due anni se la sono portata a Roma, a Grosseto, in piscina, qualsiasi posto, la portano al ristorante, in tutti i posti! Però giustamente sai quale è il discorso? [...] Ogni tanto fanno "Ci vediamo e facciamo shopping? Compriamo magliette, pantaloncini". Queste non vanno nei negozi [economici]...capisci cosa voglio dire...Mia figlia non se lo può permettere. E allora o una volta deve rinunciare o una volta deve imbrogliare questo o quell'altro, a me questo... (Carlo, 62 anni).*

Tra i bisogni primari, la mancanza di cibo emerge nella maggior parte delle interviste come un aspetto rilevante da fronteggiare per fuoriuscire dallo stato di vulnerabilità. Da una parte troviamo coloro che davvero hanno difficoltà ad alimentarsi, ovvero che si trovano in uno stato di deprivazione materiale, dall'altra coloro che invece, pur riuscendo ad alimentarsi lo fanno in maniera scorretta.

Come sappiamo, il pacco alimentare è stato uno tra gli strumenti che a livello locale è stato maggiormente utilizzato - insieme alla mensa - per dare una risposta concreta e immediata al problema della povertà alimentare. È stato e lo è tutt'ora, come si evince dalle risposte contenute nelle interviste e rappresenta un aiuto di primaria importanza:

> *Anche qui in Misericordia mi danno una busta di spesa una volta a settimana, un pacco alimentare... Anche quello fa tanto. (Dragan, 52 anni)*

> *R: Si, io ho l'aiuto della Croce Rossa, ogni tot mi danno un pacco alimentare. D: Ogni quanto tempo più o meno? R: ogni due mesi all'incirca; però può essere una volta al mese, ogni due mesi, dipende anche loro dalla disponibilità che hanno. Ritiene che sia un aiuto valido? si! (Anna, 39 anni)*

> *Si, siamo andati una volta a prendere qualcosa 3/4 pacchi di riso 2 di spaghetti, 1 di olio, 1 di pomodori qualcosina. Non c'è il pacco a modo che c'era prima, prima ce lo davano una volta il 15, però grazie lo stesso (Abdullah, 49 anni)*

Ciò nonostante, il pacco è vissuto anche con estremo disagio dai beneficiari e viene per lo più esperito come un marcatore di inferiorità sociale e interiorizzato come tale. Alla base di tutto c'è il rapporto tra necessità e scelta, con il sacrificio continuo della seconda a discapito della prima e, di conseguenza, un senso di inadeguatezza e frustrazione in coloro che vi devono poi adeguare il proprio comportamento:

> *Quello che ti dà fastidio che ti chiamano per avere il numero, perché vai a prendere i pacchi e ci sono i nomi scritti, una lista...Allora se io devo andare lì per fare una fila, per prendere una roba di due euro e sentirsi umiliato. La gente è lì non è che c'è privacy, la gente domanda "che fa sta gente?" "eh si dà il pacco alimentare"... Poi dicono "eh noi li manteniamo", "no". Allora io non li prendo, non metti il mio nome, una volta mi hanno*

> *chiamato e "scusa" dico "io sono venuto a chiederti?" "no" "allora cancella immediatamente questo numero e il nome perché non vorrei che quello con scritto il mio nome fosse dato a un'altra persona (Akram, 53 anni)*

In taluni casi, la critica al pacco viveri si concentra sulla composizione dei beni alimentari in esso contenuti, sulla presenza quasi esclusiva di carboidrati, sulla scarsa varietà degli alimenti:

> *Parliamo chiaro che cosa ti danno? La pasta. La mia bambina mangia sempre la pasta e mi dice sempre pasta, si è stufata. Se io esco con la mia bambina mi dice babbo mi compri questo, io non mi posso permettere di comprare niente. Non solo io tante famiglie sono in difficoltà così, compresi gli italiani ne conosco tanti (Giovanni, 49 anni)*

> *E alla fine noi li regaliamo perché proprio si ha l'assuefazione di queste penne, penne penne penne.. (Alessandra, 55 anni).*

In realtà, al di là di coloro che fanno affidamento al solo pacco alimentare, nella maggior parte dei casi la scelta del cibo resta largamente condizionata dal suo costo; in altre parole, ciò che emerge con una certa evidenza è che gli intervistati sono costantemente ad inseguire le offerte (esemplificata bene da un passaggio di una intervista: "io compro solo con le offerte") senza avere la possibilità di scegliere realmente cosa comprare.

> *Il mangiare [lo compro a] seconda dell'offerta, vado all'Eurospin, a seconda dell'offerta. Se ci sono delle belle offerte vado alla Conad qua ce l'ho vicino (Serena, 64 anni)*

> *Risparmio. Invece di prendere la carne a 15, la prendo a 7. Non la prendo tutti i giorni ma ogni 15 giorni. Dove ci sono le offerte ci sono io (Marta, 49 anni)*

> *Seguo le offerte, le scorte le faccio poco perché non riesco nemmeno a fare quella, magari se c'è l'offerta prendo solo quello di cui ho bisogno lì per lì. Vado a fare la spesa ogni due giorni e quei 20 euro alla fine li spendo per forza anche cercando di risparmiare, di non comprare niente, con due ragazzi, il più è per loro, io per me non ho nessuna esigenza ma per loro anche se posso andare al Penny dove costa meno per*

forza ogni due giorni quei venti euro li spendo (Linda, 46 anni)

Molte interviste lasciano pertanto intravedere l'adozione di stili alimentari carenti sia in termini qualitativi che quantitativi da parte di molti intervistati che tendono inoltre a condividere l'idea che il cibo non sia una esigenza impellente, che basti mangiare un po' meno, che non serva molto per sfamarsi.

Menomale io non mangio, cioè nel senso mangio una zucchina e poco... [...] Infatti allora, la quotidianità io cerco di uscire il meno possibile non consumo mai benzina né niente, mangiare pochissimo. Mia madre si arrangia con tutto caffè e latte, pane e olio perché i miei zii mi portano l'olio sono tutti contadini; io mangio frullati, frullati. Mia sorella quando va a fare la spesa prende roba più costosa tipo omogeneizzati, niente... (Sonia, 49 anni).

Anche laddove si abbia la consapevolezza di avere uno stile alimentare sbagliato, la scelta è sempre condizionata dalla maggiore possibilità, a parità di spesa, di acquistare cibo che possa sfamare più persone (quindi che sia più calorico) o durare nel tempo.

No, non mangiavo abbastanza bene. Le cose sono limitate dal prezzo. Quando andavo al supermercato, anche ora perché le cose sono rimaste uguali, non mi posso permettere di fare come vorrei. Non posso comprare la bistecca e spendere 10 euro per 700 grammi di carne da mangiare tutto insieme. Io prendo carne macinata mista pago 2,50 prendo pomodori, cipolle e faccio il ragù che mi basta per tre giorni, meno male ai miei figli piace. Spesso congelo anche perché tutti i giorni non fa bene e congelo e posso dare in una settimana due tre volte, anche quattro e così con i 10 euro della bistecca io faccio il ragù per un mese... la frutta è cara e se devo scegliere tra il primo e la frutta scelgo di comprare le cose per fare il primo. Perché la frutta è una cosa bella, buona ma il bambino ha bisogno di mangiare solo con la frutta non si va avanti. Devi fare delle scelte, non sei libero di andare a comprare quello che vuoi (Anastasia, 61 anni)

Eppure la possibilità di andare a fare la spesa rappresenta, non solo nell'immaginario collettivo, una importanza capitale per gli intervistati che riescono ad avere una minima autonomia, perché è una forma di libertà positiva mediante la quale la persona si sente in grado di autosostenersi nel tempo e, pertanto, socialmente protetta. Si riporta qui, a titolo puramente esemplificativo, un passaggio di una intervista nella quale traspare in maniera chiara la gioia di condividere un rito sociale quale andare a fare la spesa mensile riempiendo l'auto di sacchetti.

> *D: Hai detto che siete abituati a fare una spesa al mese, una grande? R: Si anche perché...Quello l'ho sempre avuto come abitudine, cioè vai lì ci trovi tutto, riempi il carrello e di conseguenza la macchina perché ho una Atos, anche quando si andò ora con la mia figliola e avevo da fare la spesa per me e per la mia mamma, perché poi mia mamma ovviamente c'ha da fare la spesa anche per quell'altri quattro cinque che sono di sopra! Si stette un quarto d'ora a scaricare la macchina! (Katia, 46 anni)*

Ovviamente i limiti di budget impongono una focalizzazione del consumo sui bisogni essenziali. Se permettersi una vacanza è impossibile, anche uscire a cena, andare al cinema, andare dal parrucchiere, fare compere sono esperienze sporadiche nella vita degli intervistati. La loro partecipazione alla "società dei consumi" assume forme necessariamente "periferiche": la soddisfazione dei bisogni non essenziali viene continuamente rimandata o abbandonata con evidenti effetti in termini di compromissione della sfera relazionale.

> *Niente cinema, io poi non bevo, non fumo, non ho mai bevuto io sono astemio così quei problemi lì non ce l'ho però a me piaceva tanto il cinema e niente cinema. Sono fissato con Star Wars e io gli ultimi Star Wars li ho visti ora [tre anni dopo l'uscita] (Antonio, 55 anni).*

> *Ma quale sfera relazionale? Quale sfera relazionale? Lei ce li ha i soldi per andare a relazionare! Io mi mangio le patate e la pasta qui perché ogni volta che metti piede fuori paghi 20 euro. [...] La pizza è una festa, il cinema non esiste più. [...] Noi però non fumiamo. Ci tengo a precisare che non mi compro le sigarette. Non abbiamo vizi, non vado al cinema, non vado a mangiare fuori. (Rosa, 64 anni)*

Per alcuni degli intervistati il processo di impoverimento ha comportato la necessità di imparare non solo a "fare a meno", ma anche a "fare da soli". Tagliarsi i capelli da sole, per esempio, sembra essere una pratica comune tra le donne intervistate. Su questo fronte appare importante segnalare come alcuni degli intervistati dimostrino interesse per pratiche di auto-produzione di cibo, ma riscontrino difficoltà pratiche del porle in essere a causa dell'assenza di spazi e strutture in cui farlo.

> *D: Dove comprate da mangiare? R: Andiamo al supermercato a comprare la spesa. Quando abitavamo in un'altra casa avevamo l'orto [...] Però ora qui non abbiamo terreno. D: Ti piacerebbe poter coltivare qualcosa? R: Si come no! Tanto, tantissimo. D: Però ti manca la terra? R: Si, si sai mi piacerebbe essere in una casa che abbia un po' di terra, mi piaceva tanto lavorarla. Perché a me piace lavorare in tutto, con gli anziani, nell'orto, in giardino, non è che ho problemi lavoro con tutto. (Abdullah, 49 anni).*

> *D: Cosa mangiate di solito? R: Un po' di pasta... pomodoro. D: Non avete un orto? R: Magari, è sempre stato il mio sogno. Gli orti comunali sono tutti occupati. Li chiamano gli orti degli anziani. (Marcello, 60 anni).*

Infine, vivere la condizione di povertà significa anche imparare ad attendere il momento giusto.

La gestione della povertà infatti implica anche una dimensione temporale che si manifesta a diversi livelli. Per esempio, tra l'arrivo di uno stipendio (se presente) o di un sostegno al reddito e quello successivo intercorre un tempo che deve essere gestito. Alcune spese – come quelle per il riscaldamento o per la scuola - hanno tempi precisi, scanditi stagionalmente, da coordinare. E ancora alcuni acquisti – come i vestiti, ma anche certi cibi – possono essere più o meno convenienti a seconda del periodo dell'anno e vanno organizzati in relazione a tali tempi.

L'attenzione al "momento giusto", alla programmazione, alla pianificazione delle spese rende la vita quotidiana delle persone intervistate un continuo calcolo di ingressi e uscite in cui il coordinamento temporale fa la differenza.

> *R: Insomma, dovevo essere molto attenta sempre a conteggiare anche un centesimo e poi comunque non bastava mai e ero costretta ad andare a fare credito all'alimentari e poi il mese dopo veniva pagata... D: Aveva un posto dove le facevano credito? R: Si, ma*

> *non potevo andare sempre anche perché poi il mese dopo non ce la facevo a pagare. D: E quando riceveva l'accredito sulla carta quale era la prima cosa che pagava? R: La spesa o le bollette ma molto spesso le bollette le pagavo con la mia pensione [di invalidità]; la pensione per le bollette e il REI per la spesa. (Sara, 33 anni)*

Nella vita quotidiana delle persone in condizione di indigenza, la gestione della dimensione "temporale" della povertà si traduce in una serie di pratiche volte a rimandare una serie di spese o il pagamento di alcuni acquisti al momento più opportuno, ma anche in frequenti richieste di prestiti e crediti a familiari, amici e commercianti locali.

> *Quando ci siamo ritrovati con la luce staccata, l'acqua staccata e c'era da raccattare tutti insieme … si è chiesto 100 euro alla suocera che poi si è reso al primo rientro economico, ma i ragazzi ci hanno dato mano. E glieli ho resi appena possibile, magari al momento che rientrava l'assegno del terzo figlio minore a carico: e allora "bene, quanto è rientrato?" tot. Ok, allora con questo ti rendo a te con questo ci pagherò l'acconto al meccanico con questo è arrivata l'altra bolletta la si paga.... (Claudia, 39 anni)*

La sfida della gestione del budget familiare è un'esperienza comune per la gran parte delle persone. La gestione del proprio budget, infatti, implica la necessità di compiere una serie di scelte che, a loro volta, riflettono un ordine di priorità e determinano la rinuncia a qualcosa.In questo meccanismo, in realtà, non c'è niente di straordinario, ma ciò che rende peculiare l'esperienza delle persone in stato di grave indigenza è la già citata condizione di ridotta capacità di scelta derivante dalla combinazione di a) scarsità di risorse e b) molteplicità di problemi/bisogni/esigenze di simile priorità da affrontare.

> *Se hai un lavoro più che dignitoso e lavori bene se non tutti i giorni almeno ogni tanto puoi fare delle scelte che hanno un impatto diverso, così no. Io alla fine del mese porto a casa oggi come oggi 780 euro e la metà mi vanno in farmacia (Marisa, 54 anni).*

A fronte di questa situazione, le persone in condizione di indigenza pongono in essere una serie di strategie di gestione del proprio budget. L'uso del termine strategia non è casuale. La presente analisi ha voluto infatti interpretare le pratiche degli intervistati come azioni strategiche attraverso cui soggetti collocati in

una posizione sociale subalterna cercano di riappropriarsi dello spazio sociale e della dignità che gli sono negati. Le azioni quotidiane poste in essere dagli intervistati per affrontare la propria condizione di difficoltà non devono essere comprese solo nei termini di pratiche di adattamento, ma anche come pratiche quotidiane di "resistenza" attraverso cui i più deboli cercano di ricavarsi margini di manovra in un contesto ostile.

Queste pratiche possono considerarsi comuni anche tra coloro che non si trovano ad esperire una condizione di povertà. Ciò che rende peculiare l'esperienza delle persone che vivono una situazione di grave indigenza socioeconomica è che esse:

- devono essere poste in essere: non vi è margine per poter scegliere se, per esempio, andare a fare la spesa al discount anziché al supermercato;
- devono essere combinate tra loro: non è sufficiente porre in essere una sola di queste strategie affinché la propria condizione migliori;
- scandiscono e plasmano la vita quotidiana delle persone.

4.6. La povertà come rete: relazioni, servizi e territorio

Mettere al centro dell'attenzione il vissuto soggettivo della condizione di povertà permette di fare luce non solo sulle strategie quotidiane attraverso cui la condizione di indigenza viene gestita, ma anche sul fatto che il modo in cui la povertà viene esperita è largamente influenzato da ciò che circonda la persona in difficoltà. Questo aspetto, per quanto possa apparire scontato, è in realtà raramente oggetto di attenzione nelle pratiche di contrasto alla povertà che spesso faticano ad includere anche una dimensione "relazionale".

Spostando lo sguardo dall'intervistato a ciò che lo circonda, l'analisi delle interviste biografiche ha invece permesso di evidenziare come l'esperienza della povertà sia fortemente determinata da tre principali elementi riferibili alla relazione che l'intervistato ha con:

- la rete relazionale di prossimità;
- il contesto locale;
- gli operatori dei servizi sociali locali;

Come avremo modo di mettere in evidenza nell'arco di questo paragrafo, questi risultati sottolineano la necessità di prestare particolare attenzione alla dimensione spaziale della povertà. L'esperienza della povertà varia infatti non solo al variare di caratteristiche individuali, riferibili al soggetto in stato di indigenza, ma anche al combinarsi di queste con il contesto territoriale di riferimento.

Il primo elemento di contesto che immediatamente emerge delle interviste fa riferimento alla rete relazionale di prossimità dell'intervistato. Questa comprende familiari, ma anche amici e vicini di casa e la sua capacità di plasmare l'esperienza della povertà si rivela sia in termini positivi che in termini negativi. L'assenza di contatti umani aumenta il senso di solitudine e porta molti degli intervistati a sviluppare sentimenti di depressione e angoscia che, in un circolo vizioso, radicalizzano il processo di esclusione sociale.

Viceversa, storie come quella di Carlo (62 anni) mostrano come una rete sociale forte possa fare la differenza nell'affrontare un percorso difficoltoso. Rimasto solo e disoccupato con una figlia minorenne, Carlo vive anche grazie all'aiuto offerto da una serie di persone della comunità locale tra cui spicca il ruolo di un vicino e quello del parroco.

> *Ho lo sfratto dal Comune. Casa popolare significa casa del popolo, delle persone in difficoltà, io sono in difficoltà e mi date lo sfratto? E dove me ne vado io con mia figlia, in mezzo alla strada? [...] Ho parlato con questa persona [vicino di casa] e [...] me l'ha pagati lui i 1200 euro in tre rate. Sono andato a parlare con l'ente che gestisce le case popolari e mi hanno fatto tre rate di 400, ho le ricevute, 408 euro. E lui ogni mese veniva e mi portava 408 euro. E il comune, l'assessore, l'assistente sociale mi dicevano tutti "non ti preoccupare". Se non era per lui io ero non dico in mezzo alla strada perché lui mi ha detto "in mezzo alla strada non ci vai". Mi diceva stai tranquillo, ma non come me lo dicevano l'assessore, "tu e tua figlia in mezzo alla strada non ci andrete né ora né mai". E così è successo. [...] Questo signore... io ero quasi senza denti. Un giorno è venuto e mi ha detto "scusa, ti offendi se ti faccio fare i denti?" Gli ho detto "no, non mi offendo". Ha speso 1800 euro! Mi ha fatto fare la dentiera. E non sono barzellette, questa è verità, esistono queste persone, ringraziando Dio esistono [...] Perché oltre questi benefattori io ho un altro benefattore: il prete, che mi paga le bollette, mi paga luce, acqua e gas da tre anni.*

Le comunità locali e le reti relazionali di prossimità, se capaci di riconoscere le condizioni di estrema povertà, se educate ad andare oltre lo stigma, se consapevoli delle opportunità di sostegno offerte a livello istituzionale possono diventare dei veri e propri mediatori tra la persona in stato di indigenza e i servizi. Per esempio, un vicino di casa di origine straniera costituisce il vero e proprio anello di congiunzione tra Angelo (55 anni) e le varie forme di supporto offerte da enti caritatevoli e istituzioni.

> *Io ora ho avuto il contatto con gli assistenti sociali perché ho chiesto il REI, ho chiesto il REI perché c'è stata una persona, il cerchio della vita, questa persona qui è di una Onlus tramite la chiesa che mi ha fatto conoscere il mio vicino che si faceva portare la roba da mangiare. Hanno un'organizzazione e loro sono venuti in casa sia a lui sia a me, perché lui gli aveva detto che anche io... e mi dissero: "Guarda noi tutti i mesi diamo un pacco di roba da mangiare: pasta, zucchero, caffè" e io lì per lì avevo detto no, no grazie no, poi invece avevo detto si, perché no. Anche lui, questo qui è un algerino «Ma perché scusa? Tu sei come me allora neanche io lo devo prendere?». Infatti mi sono deciso, poi loro hanno un'altra situazione, loro vanno in casa della gente se hanno problemi di riscaldamento se hanno problemi e devono andare a farsi qualche visita ti accompagnano loro. Bene questo signore qui qualche inverno fa, due inverni fa mi disse le bombole te le facciamo dare noi e sinceramente ho detto no, lascia stare ma perché... Invece no, l'inverno mi hanno dato sei bombole di gas. Lui mi disse: «Ma perché non chiedi un sussidio? C'è il REI» mi spiegò com'era la cosa e dissi «no, lascia stare ho le bombole, ho tutto». Poi ho avuto dei problemi di salute sono stato un po' male e lui tutte le volte mi diceva «ma perché non lo fai? Vieni con me andiamo insieme, si va dall'assistente sociale si spiegano le cose" (Angelo, 55 anni).*

L'influenza del contesto locale sui percorsi di impoverimento si evidenzia anche concentrando l'attenzione sul rapporto tra povertà, aree urbane e aree rurali. Pur non esistendo un contesto "migliore" o "peggiore" in cui essere poveri, è possibile evidenziare come ciascuno dei due contesti abbia pro e contro peculiari e caratterizzanti.

Da questo punto di vista le storie raccolte nell'ambito di questa ricerca mettono infatti in evidenza come l'esperienza della povertà sia qualitativamente

diversa a seconda che l'intervistato viva in un centro urbano (o nelle sue immediate vicinanze) o in un contesto rurale.

Se i contesti urbani offrono indubbiamente maggiori opportunità lavorative, nei contesti rurali sembrano più evidenti dinamiche solidali da parte della comunità locale. Se in città è possibile risparmiare sulla spesa grazie alla presenza diffusa di discount, la campagna offre maggiori opportunità in termini di autoproduzione e scambi di favori tra vicini.

Senza voler generalizzare, le città più grandi sembrerebbero rendere più sostenibile la condizione di povertà per gli intervistati più giovani, autonomi e che sono ancora in grado di lavorare che appaiono, invece, particolarmente limitati delle scarse opportunità occupazionali offerte dai contesti rurali.

> *Io mi sposterei [...] io lo dico sempre siamo cittadini del mondo, se dopo un po' non trovi fortuna ti devi spostare anche perché qui il lavoro non te lo danno, la casa non te la danno, un aiuto non te lo danno ... (Sonia, 49 anni).*

Viceversa, i piccoli paesini – ove caratterizzati da un buon livello di coesione sociale – sembrano in grado di rispondere meglio alle esigenze di socialità e solidarietà delle persone più anziane, prossime alla pensione e per cui il reinserimento lavorativo non appare una prospettiva realistica.

Appare comunque opportuno precisare che la scarsità dei servizi pubblici di trasporto appare essere un problema trasversalmente sentito dalle persone in stato di indigenza intervistate che abitano in piccoli contesti rurali.

> *I pullman ci sono nel periodo della scuola che vanno dentro questi paesini, finita la scuola ne rimangono tre e non ti fanno tutti i paesi. Per esempio, ad andare a X adesso d'inverno c'è la scuola ma non c'è l'orario per quando io inizio a lavorare, non c'è neanche un taxi, ci sono delle corriere quando ci sono i ragazzi. Sono scomodi questi paesini qua, [...] le corriere ci sono d'inverno, alla mattina ne passa una alle sette e mezza poi [...] ritorna alle undici e mezza e poi basta. Sono scomodi, al mio paese se non hai la macchina tu sei bloccato lì e ci sono un tabacchino e una farmacia, il tabacchino che vende pasta e pane, basta (Serena, 64 anni).*

La necessità di prestare maggiore attenzione ad una dimensione micro, territoriale e relazionale nell'approccio alla povertà emerge anche nel momento in cui si concentra l'attenzione sul rapporto tra intervistati e servizi sociali.

4.7. Il ruolo cruciale del servizio sociale professionale nella gestione delle politiche di contrasto alle povertà

La complessità dei bisogni sociali, la fragilità delle carriere di vita delle persone e la continua trasformazione del sistema di welfare nazionale e locale fanno crescere l'attenzione sulle professioni sociali -ed in particolare sugli assistenti sociali- oltre al ruolo che esse ricoprono nel fronteggiare la domanda sociale (Facchini, Ruggeri, 2012).

Nei racconti di vita delle persone intervistate ricorre spesso il riferimento al servizio sociale professionale e all'azione degli assistenti sociali del territorio anche se con accenti e sfumature diversi. C'è infatti chi ne esalta le qualità di empowerment, enfatizzandone, impropriamente, un ruolo quasi salvifico.

> *D: Qual è il Suo rapporto con i servizi sociali? R: Sono molto bravi, molto educati anche per il permesso di soggiorno mi hanno aiutato anche per questa carta REI. Si guarda sono molto educati, molto bravi, si.*

> *Sai non sono andata troppo perché sai mi sento come fosse... perché ho paura che do noia alla gente, chiedo aiuto e ho paura che si sentono obbligati ad aiutarmi. Io vorrei essere... di non aver bisogno ecco e faccio tutto di meno per non disturbare gli altri... però comunque tutte le volte che sono andata... mi hanno dato una strada, ecco (Terezina, 29 anni)*

C'è anche chi, come racconta Carlo (62 anni), il nome della sua assistente sociale di riferimento lo ripete ben sedici volte durante l'intervista, valorizzando l'importanza che questo rapporto ha nella gestione quotidiana dei suoi problemi economici e di salute.

> *Poi la fabbrica è fallita nel 2014 [...] E sono andato dall'assistente sociale, da Martina. Martina ha preso tutto in mano e mi hanno dato aiuto immediatamente, poi mi hanno fatto fare la domanda per una casa popolare. E così in più ho avuto il Reddito di Cittadinanza, perché prima mi aiutava Martina che mi dava 180 [...] E niente poi che ti posso dire, ora quello che ho chiesto a Martina, perché mia figlia giustamente va in terza superiore quest'anno e ha cambiato corso perché nel terzo si cambia e si deve comprare tutti i libri nuovi. Mi sono fatto fare la lista e mi costa 286, dove li prendo io? Sono andato da Martina e ho detto*

> *280 euro sei poi ci vuole quaderni, matite tutte queste cose qua, più di 320-330 euro. Martina stamattina ha detto che deve portare questo foglio alla Commissione e loro decidono di aiutarmi. Magari per due mesi e magari mi danno 180 al mese così magari mi tolgo il debito dal libraio dove ho ordinato i libri per mia figlia. Stiamo andando avanti così. [...] Io sono in attesa per un altro intervento, perché o a settembre o ottobre mi devo operare ai femori e sto rimandando perché dove la lascio mia figlia? Dovrò stare quindici-venti giorni [in ospedale]. Martina mi ha detto "troveremo qualcuno".*

Ma oltre alle storie di interventi efficaci e di una fiducia nella relazione con l'assistente sociale, ci sono anche diversi racconti di chi, in modo diametralmente opposto e nonostante l'investimento relazionale e materiale fatto, non ritiene per nulla sufficiente l'intervento del servizio sociale professionale nel rispondere ai propri bisogni. Spesso la figura dell'assistente sociale non gode di buona reputazione, anche a causa delle narrazioni mediatiche: è una professione poco conosciuta, scarsamente valorizzata e rappresentata in maniera prevalentemente negativa, come descrive Franco (61 anni).

> *Loro [gli assistenti sociali] ti dicevano mandi le richieste via internet io le mandavo, facevo i corsi ma poi non è successo niente. Io faccio il corso per fornaio, vado in una panetteria ma lì cercano una persona giovane. Quello che io ho letto nella legge è che doveva funzionare diversamente e che dovevano essere anche gli assistenti sociali ad attivarsi per trovare occasioni di lavoro e fare un certo tipo di percorso... Cosa è successo allora, che mi è stato accettato il REI, io prendo 294 euro al mese del REI che accoppiato a quello che mi da mia suocera si vive con poco meno di 600 euro. Cosa succede, mi ricaricano la scheda, io posso prelevare 240 euro e con quei 50 euro che ci rimangono si va a fare la spesa un pochino più ampia. Essendo due persone si cerca di farceli bastare*

> *Per curare la mia malattia ci sono voluti 130 milioni capito? Mia madre si è venduta le case, tutto e paghiamo 600 euro di affitto. Mia madre è invalida, prende 500 euro di pensione, se non ci fossero i miei fratelli o le mie zie... io ho preso i miei fratelli e gli ho detto «vi do un Postpay mettetemi 150, 200 euro al mese lì perché io non vado avanti, non si va avanti» (Alessia, 41 anni)*

Ma, al di là della rappresentazione dell'assistente sociale, scavando oltre alla superficiale fotografia che lo vede ritirato in un ruolo di asettico burocrate, rinchiuso in un «professionalismo» sempre più impersonale e distaccato, nei racconti di vita delle persone e dei nuclei familiari intervistati emerge anche un lavoro sociale complesso, che non si limita al prestazionismo o alla singola erogazione emergenziale. Si tratta di percorsi di presa in carico orientati anche a riformulare il problema e la domanda sociale per riorganizzare strategie di fronteggiamento, responsabilità e attivazione di risorse condivise. Quelli raccolti sono racconti di relazioni spesso lunghe, di confronti talvolta accesi e di negoziazioni faticose di natura dinamica e processuale.

> *Il rapporto con i servizi praticamente è iniziato quando mi sono separata, otto anni fa, e mi sono trovata sola con i bimbi. Il mio marito a quel tempo lì faceva il rappresentante e diciamo che mi passava un mantenimento e io con quel mantenimento ci pagavo l'affitto [...]. Poi lui ha perso il lavoro e il mantenimento non me l'ha dato più; io a quel tempo facevo qualche lavoretto e riuscivo a pagare il resto ma senza i soldi che mi dava lui e con cui pagavo l'affitto io non ce la facevo più, non sapevo come fare e allora mi sono rivolta ai servizi sociali... forse all'inizio ho avuto un contributo economico ma non mi ricordo nemmeno se me l'hanno dato, ma era anche per avere una figura accanto, un riferimento a cui potermi rivolgere per un bisogno, anche per i bimbi, soprattutto per i bimbi (Linda, 46 anni)*

Linda oltre al contributo economico cerca un sostegno, un riferimento in un momento di profonda fragilità della propria vita. E lo cerca nel servizio sociale professionale. È questa una delle tante storie che sottolineano la necessità e talvolta anche l'urgenza di poter affiancare alla misura di sostegno al reddito un percorso più ampio di inclusione, progettato, o meglio, co-progettato assieme alla persona beneficiaria della misura, per poterle ridare capacità di scelta, occasioni di vita, potere di essere sé stessi.

Com'è noto, quando il Governo iniziò a lavorare sulla misura del Reddito di Cittadinanza, questa rispondeva concentrandosi quasi esclusivamente sulle misure di inclusione lavorativa, con un ruolo assolutamente predominante dei Centri per l'Impiego, relegando i servizi di inclusione sociale dei Comuni in una posizione del tutto marginale, come se la povertà della famiglia e della persona dipendesse esclusivamente dalla mancanza di lavoro. Era evidentemente una lettura fragile del fenomeno che relegava la povertà in una dimensione mono-

dimensionale. Il testo attuale[1] riporta invece la titolarità dei Comuni nei processi di inclusione sociale, individuando le strategie di integrazione al reddito, il patto per il lavoro e quello per l'inclusione sociale quali strumenti capaci di affrontare la complessità del fenomeno della povertà nella sua multidimensionalità.

Gli esiti della ricerca empirica hanno sollecitato l'emersione di domande nuove nel gruppo di assistenti sociali che sono stati coinvolti nel disegno di ricerca[2]. Ad esempio, su come coinvolgere in modo nuovo i cittadini utenti, posto il cambiamento della domanda sociale. Accanto alle numerose richieste "a sportello/ catalogo/ prestazione", legate alla soddisfazione di esigenze specifiche, soprattutto su necessità materiali, si coglie sempre più l'emersione di soggetti che esigono la soddisfazione di aspirazioni, che sono portatori di risorse e non solo portatori di bisogni.

> *Sì, ho chiesto all'assistente sociale di poter fare il corso di animatore, perché mi piacerebbe parecchio; oppure fare il corso di sartoria che ho conosciuto l'insegnante è bravissima, ti sta dietro e quindi mi garberebbe parecchio fare questo corso di cinque mesi (Antonella, 33 anni)*

Lasciarsi interrogare ed approfondire, anche metodologicamente, tali temi significa rendere possibile il passaggio da interventi finalizzati a elargire interventi tesi a costruire abilità, incentivando gli utenti ad attraversare la soglia del servizio diventando al tempo stesso consumatori e produttori. La questione è particolarmente rilevante se consideriamo il corpo professionale degli assistenti sociali come parte importante della "policy making community" (Nothdurfter, 2011). Anche se non sempre riconosciuta come tale, infatti, il servizio sociale professionale dà sempre una risposta politica, e non solo una prestazione tecnica, nel rapportarsi con i cittadini utenti.

Con l'introduzione del RdC lo scenario per i servizi sociali dei territori sarà più complicato di quello disegnato dal REI anche a causa della frammentazione delle risposte e dell'allargamento -troppo veloce- dell'utenza. Ci sarà quindi ancora più bisogno della creatività e dell'impegno di tutti gli operatori locali dei Comuni, delle Aziende, degli Enti di Terzo Settore. I servizi sociali del territorio hanno riacquisito centralità nella gestione del processo della misura che, sep-

[1] Si tratta del D.L. 4 del 28 gennaio 2019, convertito poi con modificazioni dalla Legge n. 26 del 28 marzo 2019 - Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

[2] Si fa qui riferimento ai risultati del focus group organizzato dall'équipe di ricerca dell'Università di Siena il 7.10.2019. Lo stesso ha visto coinvolti gli assistenti sociali toscani che hanno partecipato, con i loro servizi, all'attività di ricerca empirica coordinando le disponibilità delle persone utenti da intervistare e svolgendo una preziosa funzione di filtro tra i ricercatori e i beneficiari delle misure di contrasto alla povertà.

pur nazionale, lascia ampi margini di operatività e di declinazione a livello locale. Tra le professioni interessate, quella degli assistenti sociali riveste ovviamente un ruolo cruciale, nell'auspicio che i professionisti possano cogliere la sfida legata anche alla propria responsabilità politica. Gli assistenti sociali fanno infatti parte dei processi di traduzione delle politiche in pratiche e vedono quindi la capacità di esse a fornire risposte ai bisogni delle persone.

> *D: Quando ha iniziato ad essere in contatto coi servizi è stato ad aprile dell'anno scorso o prima? R: Prima. Con l'assistente Sara, non so se la conosci, la sorella di Laura Pausini! [Risata] Veramente ci somiglia...una bravissima ragazza. E ora ho cambiato e sono con Alessia. D: E che tipo di supporto le hanno dato in questi anni? R: Un paio di volte mi hanno pagato una bolletta oppure, che so, 25 euro di spesa alla Lidl o anche da un altro. L'idea di spenderli tutti insieme non c'è verso, non si può comprare quello, non si può comprare quell'altro... Che poi se compri frutta e verdura, quanta ne puoi comprare… va a male. Una volta praticamente mi sono riempito la casa di bottiglie di candeggina, non è che mi cambia la vita avere dieci bottiglie di candeggina invece che due. Là il vino non si può comprare, quello non si può comprare. D: Con la carta dice… R: No, anche con i buoni che mi davano. Con la carta vai al supermercato e compri ogni cosa, anche quello fanno... Guarda, meno male è durato poco, non si può fare spese "immorali"! Ma chi lo dice che è una spesa immorale? Se io vo' a comprare un preservativo è una spesa immorale? (Mario, 66 anni)*

4.8. Riflessioni conclusive

A conclusione di questa analisi ci sembra di poter tracciare almeno tre riflessioni: la prima riguarda i soggetti, coloro cioè che sono stati protagonisti della nostra indagine attraverso le loro storie di vita; la seconda, invece, pur strettamente collegata alla prima, riguarda le politiche ed il ruolo dei servizi, così come sono emerse dai racconti e dalle esperienze degli intervistati; ultima ma non per importanza, la terza riflessione riguarda la conoscenza del fenomeno e le strade che possono essere aperte per il futuro a partire da questa prima indagine qualitativa.

Dal punto di vista dei soggetti, guardare alla povertà a partire da una prospettiva processuale e riflessiva, così come promossa dall'indagine, ha enfatizzato

e messo al centro l'importanza della valutazione soggettiva delle avversità nei percorsi di impoverimento. Se la transizione da un evento avverso ad una condizione di svantaggio è un "processo", il modo in cui gli eventi negativi sono interpretati e integrati dal soggetto nel proprio stile di vita quotidiano assume un'importanza centrale in tale progressione. In altri termini, guardare alla povertà come un evento processuale evidenzia come ogni persona possa negoziare il significato della medesima esperienza negativa in modo diverso e ciò che è percepito come una calamità da alcuni, può essere considerato un evento normale da altri. Allo stesso tempo, questo tipo di approccio, mettendo in evidenza la natura di per sé ordinaria e comune degli eventi che possono marcare il percorso di impoverimento, implica la necessità di prestare attenzione non solo all'evento in sé, ma anche alle circostanze in cui si viene esposti ad esso.

La capacità o meno di reagire ad un singolo momento avverso appare infatti fortemente determinata da quelle che la letteratura definisce come "circostanze di esposizione" (Cooter, Schafer, 2012), ovvero alla fase di vita in cui l'evento si presenta, la sua magnitudine, la sua durata e l'eventuale natura multidimensionale. Inoltre, guardare alla povertà come ad un processo implica anche comprendere la marginalità sociale come una condizione a cui l'individuo è chiamato progressivamente ad adattarsi e che va a cambiare la sua quotidianità implicando un rimodellamento del suo modus vivendi. Le tante e diversificate strategie di resistenza messe in atto dagli intervistati ed emerse nelle storie di vita raccolte evidenziano un caleidoscopio di risposte che le politiche di contrasto devono necessariamente prendere in considerazione per migliorare la personalizzazione delle misure di intervento, a partire dalle differenze evidenziate da coloro che da tempo sono in carico ai servizi rispetto a coloro che sono entrati solo recentemente.

Da un punto di vista delle politiche, inoltre, un aspetto non trascurabile emerso dalla ricerca è quello relativo alla ordinarietà dei percorsi di impoverimento: la ricorrenza con la quale gli intervistati hanno evidenziato il peso giocato da episodi apparentemente "normali" di vita quotidiana nel peggiorare la loro situazione complessiva, lascia pensare che la presenza immediata delle istituzioni e la programmazione di interventi di supporto di carattere preventivo in concomitanza con certi eventi potrebbe contribuire fortemente a scongiurare sia la radicalizzazione di condizioni di indigenza che l'emergere della marginalità sociale. Per la professione del servizio sociale non è questa una sfida del tutto nuova. Gli assistenti sociali si collocano da sempre tra i bisogni sociali e la struttura di risposta, come una membrana di trasmissione. La sfida da cogliere, che emerge con forza dai racconti di vita dei beneficiari, è di rafforzare il ruolo più tradizionale di presa in carico e di empowerment, affiancandolo a spazi più innovativi come la capacità di accogliere e gestire la complessità delle povertà e delle disuguaglianze sociali e, da un punto di vista più meramente organiz-

zativo, cercare di conciliare maggiormente i tempi della risposta dei servizi con quelli di vita delle persone bisognose.

Da un punto di vista conoscitivo, lo studio della povertà e dell'esclusione sociale da una prospettiva soggettiva e qualitativa costituisce ancora un approccio di analisi relativamente nuovo e la comprensione del fenomeno è ancora largamente demandata alla ricerca quantitativa e all'analisi statistica degli effetti, dei trend e dei rischi della povertà. Nonostante l'indiscutibile apporto fornitoci da dati e stime per la comprensione delle dinamiche e delle conseguenze della povertà, così come per altro proposto anche nella prima parte di questo Rapporto, abbiamo intrapreso questo percorso di ricerca qualitativo per fornire alle politiche informazioni e conoscenze integrative nella convinzione che la ricerca quantitativa presenti solo un quadro parziale di ciò che la povertà significa per le persone che la vivono. Le esistenti conoscenze sull'impatto della povertà sulla vita quotidiana delle persone e sui rapporti sociali ed economici sono ancora scarse e, in questo scenario, la ricerca qualitativa appare in grado di aggiungere una dimensione sociale e relazionale alla comprensione dei fenomeni della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il diretto coinvolgimento delle persone in condizione di indigenza. In questo senso, il presente lavoro è soltanto un primo passo verso un percorso di ricerca che, muovendosi nel prossimo futuro su un piano longitudinale, sia in grado di leggere ciò che succede nelle storie di vita anche da un punto di vista delle misure di contrasto, ad oggi ancora troppo recenti per poter rientrare in questa indagine, con l'obiettivo di permettere anche ai servizi e alle politiche di ricalibrare la propria capacità di successo.

LE PRINCIPALI EVIDENZE DEL RAPPORTO

La povertà in Toscana e il Reddito di Cittadinanza

IL QUADRO NAZIONALE: LA DEPRIVAZIONE MATERIALE CONTINUA A RIMANERE A LIVELLI ELEVATI

Mentre nei paesi anglosassoni e più in generale del nord Europa, già dal 2013 la deprivazione materiale torna a scendere ai livelli pre-crisi, in quelli mediterranei, a partire dall'Italia, la quota di persone che vivono in grave deprivazione materiale continua invece a salire fino al 2014 e negli ultimi anni, nonostante una lieve ripresa economica, rimane ad un livello di diversi punti percentuali al di sopra del periodo pre-crisi.

IL QUADRO REGIONALE: LA POVERTÀ ASSOLUTA COLPISCE SEMPRE PIÙ LE FAMIGLIE NUMEROSE E COMPOSTE DA GIOVANI O STRANIERI MENTRE RIMANE PRESSOCHÉ IMMUTATA LA SUA DIFFUSIONE TERRITORIALE

Nel 2017, la povertà assoluta in Toscana interessa circa 117mila individui e 63mila famiglie, contro rispettivamente 66mila e 32mila nel 2008, raddoppiando pertanto il proprio peso quantitativo. Nel 2017 è povero in senso assoluto in Toscana il 3,9% delle famiglie e il 3,1% degli individui. Rispetto al 2016 la povertà assoluta registra un calo significativo in termini di individui coinvolti (117mila contro 142mila) mentre registra un aumento del numero di famiglie (63mila contro 61mila).

Le famiglie colpite più duramente sono quelle numerose e composte da giovani e stranieri mentre da un punto di vista territoriale le differenze non si sono modificate nei quasi dieci anni tra il 2009 e il 2018: la povertà assoluta continua ad essere maggiore nelle grandi aree urbane, nella costa e all'estremo Nord e Sud della regione.

IL REDDITO DI CITTADINANZA: RISPETTO AL REI AUMENTANO LA PLATEA E LE RISORSE MA NON CRESCE LA CAPACITÀ DI COPERTURA

Se tutti i potenziali beneficiari facessero effettivamente domanda il Reddito di Cittadinanza potrebbe coinvolgere circa 52mila nuclei familiari e 116mila individui. L'ammontare complessivo di risorse erogate alle famiglie sarebbe di 236 milioni di euro. Mediamente una famiglia riceverebbe 380 euro al mese, 170 euro per componente. Se fosse rimasto in vigore il REI, ne avrebbero potuto beneficiare circa 44mila nuclei familiari e 103mila individui, con un trasferimento medio di 230 euro al mese a famiglia e 97 euro a persona. Ciò nonostante, l'intervento non copre tutte le famiglie in povertà assoluta, anche ipotizzando che tutti i potenziali beneficiari facciano domanda. Su 100 famiglie povere 60 sono, infatti, eligibili al RdC mentre il grado di copertura del REI non era molto diverso, pari al 52%, e questo nonostante le risorse stanziate fossero molto minori.

LE DOMANDE PRESENTATE E ACCOLTE IN ITALIA E TOSCANA

In Italia le domande di Reddito di Cittadinanza accolte sono 960mila, di cui il 12% per Pensione di Cittadinanza. Il RdC ha coinvolto 2,3 milioni di individui, il 3,9% della popolazione, con un ammontare complessivo di risorse erogato pari a 5,5 miliardi euro, lo 0,3% del PIL nazionale, numeri in linea con i paesi europei a sviluppo più avanzato.

Le domande presentate in Toscana sono invece 65mila. Di queste ne sono state accolte 37mila circa (di cui il 16% per la Pensione di Cittadinanza), che coinvolgono 82mila persone.

UNA SCARSA EFFICACIA NEL FAR USCIRE I BENEFICIARI DALLA POVERTÀ ASSOLUTA, UNA BUONA EFFICACIA NEL RIDURRE L'INTENSITÀ DELLA POVERTÀ

Nonostante il trasferimento ricevuto, sia per il RdC che per il REI, i beneficiari difficilmente riescono ad uscire dalla condizione di povertà assoluta. Considerando il complesso delle famiglie, su 100 beneficiari solo 10 per il RdC e 6 per il REI.

Con sussidi di importo quasi doppi il RdC si distingue invece dal REI sulla efficacia nel ridurre l'intensità della povertà. Senza il trasferimento, infatti, le famiglie povere hanno un reddito che è il 50% della soglia di povertà assoluta. Con il REI questa distanza rimane alta, al 39%, con il RdC, quasi si dimezza, arrivando al 28%.

La natura multidimensionale della povertà

LA CARENZA ALIMENTARE SI CONFERMA UNA DELLE PIÙ IMPORTANTI FORME DI POVERTÀ

I processi di povertà alimentare non riguardano più in modo esclusivo le persone in situazione di marginalità estrema. Nelle Caritas della Toscana le richieste di sostegno alimentare di vario tipo, registrate per l'anno 2018, sono 16.332 ovvero lo 0,7% in più rispetto al 2017. Sono oltre 3.200 le famiglie accolte e accompagnate nei dieci "Empori sociali" della Toscana, nei quali, grazie al volontariato, si lavora per la promozione di percorsi formativi e di corretti stili di vita.

A livello regionale si lavora per rendere più strutturali gli interventi sulla prevenzione del fenomeno e sulla fuoriuscita dallo stato di bisogno rafforzando le reti territoriali anche per incrementare la redistribuzione dei beni.

IL BENESSERE RELAZIONALE E CULTURALE È UN INDICATORE IMPORTANTE PER MONITORARE L'IMPOVERIMENTO EDUCATIVO DEI MINORI

Dalla ricerca campionaria effettuata ogni tre anni nelle scuole della Toscana - che coinvolge più di 12mila adolescenti e preadolescenti tra gli 11 e i 17 anni - emerge un discreto livello di benessere relazionale e culturale, soprattutto tra i più piccoli, anche in relazione ai risultati di altre analisi comparabili a livello nazionale. Differenze significative, al contrario, emergono nei vari territori. Questo "capitale" sembra essere un valido supporto al contrasto alla povertà educativa minorile.

LA CRESCITA DELLA POVERTÀ TRA I GIOVANI ADULTI

Dai dati del sistema Mirod della Caritas Toscana emerge che i giovani adulti (18-24 anni) che si sono rivolti alle strutture diocesane sono il 5,4% del totale, prevalentemente uomini (66,0%) di origine straniera (85,7%). Da seguire con attenzione, tuttavia, la crescita recente anche del dato sui giovani adulti italiani, che ovviamente palesano bisogni differenti. Pur con un peso relativo sul totale delle persone che si sono rivolte alla Caritas, il trend storico di breve termine mostra infatti un andamento crescente, segno che questo fenomeno ha assunto un certo rilievo e necessita di essere monitorato per il futuro.

Il sistema territoriale e i suoi modelli di funzionamento

IL RAFFORZAMENTO DELLA FUNZIONE DEL SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE DEDICATO ALLE MISURE DEL RDC

I 2 milioni di euro circa dei fondi PON Avviso 3 e del Fondo Povertà hanno consentito di potenziare i servizi dedicati al contrasto della povertà attraverso l'assunzione di nuovi assistenti sociali (circa 70, in media più di 2 per zona) e un aumento delle ore degli assistenti sociali già in servizio. Permane qui come punto di debolezza l'assunzione a tempo determinato (necessariamente prevista dalle misure stesse) di una tipologia di personale che trova proprio nella continuità di rapporto una delle chiavi di efficacia del proprio operato.

IL PROGRESSIVO CONSOLIDAMENTO DELLE ÉQUIPE MULTIDIMENSIONALI E LE AZIONI DI EMPOWERMENT ORGANIZZATIVO DELLE ZONE SOCIO-SANITARIE

Negli ultimi anni il processo di consolidamento è stato "a geometria variabile" composto da alcuni soggetti fissi (assistente sociale/case manager e operatore CPI) e altri che vengono coinvolti in base al tipo di bisogno da valutare attraverso le nozioni di équipe base ed équipe allargata.

Il passaggio tra REI e Reddito di Cittadinanza sembra tuttavia avere in qualche misura "congelato" questo processo, rimandando con forza alla definizione di ulteriori linee guida multi-professionali, con particolare riguardo alla ricostruzione delle micro-équipe integrate tra servizio sociale e Centri per l'Impiego.

In questo quadro, le zone hanno comunque attivato importanti processi di empowerment organizzativo: formazione del personale; attività di supervisione; attività di coordinamento e supporto alla comunità di pratica; incontri e riunioni di monitoraggio e valutazione.

LA CENTRALITÀ DELLE RETI DEL TERZO SETTORE E DELLA CO-PROGETTAZIONE SOCIALE A LIVELLO TERRITORIALE

Si rileva la strutturazione, pur non uniforme sul territorio regionale, di reti composte da soggetti del Terzo Settore, che in maniera sussidiaria si integrano con l'operato dei servizi pubblici, sia al livello della valutazione multi-dimensionale che al livello dell'attuazione di parte delle azioni connesse ai Patti per l'Inclusione. Le procedure di co-progettazione in questo caso sembrano costituire il terreno privilegiato per l'affermarsi di forme di collaborazione efficaci, fondate sulla definizione di obiettivi comuni, la divisione delle responsabilità e un senso pratico di collaborazione che è fondamentale al successivo corretto funzionamento delle reti di intervento.

LA PROGRESSIVA CENTRALITÀ DELLA GOVERNANCE ZONALE NEL CONTRASTO ALLA POVERTÀ

La governance zonale appare come un elemento determinante nella predisposizione di contesti organizzativi e operativi dedicati a contrastare le povertà nella loro natura multi-dimensionale. Nella pianificazione zonale, si citano a questo proposito: l'attivazione di strumenti di governance (tavoli e protocolli); azioni di informazione e sensibilizzazione verso cittadini e imprese; azioni di rafforzamento delle competenze dei soggetti componenti la rete locale; azioni di ampliamento delle conoscenze e di monitoraggio delle risorse territoriali (mappatura).

LE INDICAZIONI DEL PIANO POVERTÀ E L'INGAGGIO ATTIVO DELLE COMUNITÀ LOCALI

Il Piano Povertà ha previsto un'intera sezione dedicata alla descrizione delle tipologie di interventi erogati (o da erogare) alle famiglie beneficiarie. Nei piani pervenuti sono complessivamente indicati interventi di inclusione per un totale di 11,5 milioni di euro investiti. In filigrana compare l'ingaggio attivo delle comunità locali, e il ruolo attivo dei beneficiari secondo una logica di generatività, utilizzando un termine ormai diffuso. Questo ingaggio, per quanto emerge dai focus group, deve ancora trovare piena espressione all'interno di quel framework normativo di collaborazione tra pubblico e privato sociale che è forse uno degli aspetti più sfidanti (e potenzialmente più remunerativi) della programmazione entro il Reddito di Cittadinanza. Le reti, le comunità, la programmazione futura (e quella che muoverà dai contenuti del PSSIR Toscano in connessione con le nuove risorse del Fondo Sociale Europeo e della cosiddetta "Quota Servizi", la correlazione tra programmi complementari come POR, FAMI e Homeless) potranno costituire ulteriori linee di indagine a servizio delle attività di programmazione.

IL RAFFORZAMENTO DELL'ATTIVITÀ DI CASE MANAGEMENT DA PARTE DELLE ZONE SOCIO-SANITARIE

La cifra programmata ammonta complessivamente a 1,6 milioni di euro, derivanti da una pluralità di fonti di finanziamento. Tra queste prevale nettamente il Fondo Povertà con il 64%, seguito con il 27,8% dai fondi PON. Le Zone comprese nel territorio della Asl Nord-Ovest investono nel case management il 47% delle risorse totali in termini assoluti pari a 748.059 euro, in termini relativi 130 euro per ogni beneficiario REI. Le zone dell'area Centro hanno investito mediamente in termini assoluti il 35% delle risorse totali pari a 555.414 euro, e 183 euro pro-capite in termini relativi al numero di beneficiari REI. Le Zone comprese nel territorio della Asl Sud-Est hanno investito mediamente in termini assoluti il 18% delle risorse, pari a 295.927, e circa 140 euro pro-capite.

Le "carriere" di povertà e le strategie di resistenza: una prima indagine sui beneficiari delle misure nazionali di contrasto in Toscana

L'ORDINARIETÀ DELLE CARRIERE DI IMPOVERIMENTO E LA FACILITÀ DI SCIVOLARE IN UNO STATO DI POVERTÀ

La transizione da un evento avverso ad una condizione di svantaggio è un "processo" ed il modo in cui gli eventi negativi sono interpretati e fatti propri dal soggetto assume un'importanza centrale in tale progressione. Dato che gli eventi avversi che possono marcare il percorso di impoverimento mostrano una evidente ordinarietà (perdita del lavoro, divorzio, malattia..etc), diventa necessario prestare attenzione soprattutto alle circostanze in cui si viene esposti ad esso. La capacità o meno di reagire ad un singolo momento avverso appare infatti fortemente determinata proprio dalle specifiche "circostanze di esposizione" soggettive e sociali nelle quali l'evento si presenta, la sua magnitudine, la sua durata e l'eventuale natura multidimensionale.

LE STRATEGIE SOGGETTIVE DI RESISTENZA

La marginalità sociale è pertanto una condizione a cui l'individuo è chiamato progressivamente ad adattarsi e che va a cambiare la sua quotidianità implicando un rimodellamento del suo modus vivendi. Le tante e diversificate strategie di resistenza messe in atto dai beneficiari intervistati evidenziano un caleidoscopio di risposte che le politiche di contrasto devono necessariamente prendere in considerazione per migliorare la personalizzazione delle misure di intervento, a partire dalle differenze evidenziate da coloro che da tempo sono in carico ai servizi rispetto a coloro che sono entrati solo recentemente.

COSTRUIRE POLITICHE PREVENTIVE, IN GRADO DI INTERVENIRE NEL MOMENTO IN CUI SI PALESA L'AVVERSITÀ

Rispetto alla ordinarietà degli eventi avversi spesso non è sufficiente una capacità individuale di resistenza. Le politiche di intervento restano fondamentali. Ciò che è necessario cambiare è la modalità di intervento, che deve essere in grado di intervenire in maniera sempre più preventiva e non successiva all'evento stesso. La sfida da cogliere, che emerge con forza dai racconti di vita dei beneficiari, è di rafforzare il ruolo più tradizionale di presa in carico affiancandolo a spazi più innovativi, come la capacità di accogliere e gestire la complessità delle povertà e delle disuguaglianze sociali e, da un punto di vista più meramente organizzativo, cercare di conciliare maggiormente i tempi della risposta dei servizi con quelli di vita delle persone bisognose.

IMPLEMENTARE LE CONOSCENZE QUALITATIVE SULLE "CARRIERE" DI POVERTÀ, ANCHE PER UNA VALUTAZIONE PIÙ COMPLETA SUL RDC

Da un punto di vista conoscitivo lo studio della povertà da una prospettiva soggettiva e qualitativa costituisce ancora un approccio di analisi relativamente nuovo e la comprensione del fenomeno è ancora largamente demandata alla ricerca quantitativa e all'analisi statistica degli effetti, dei trend e dei rischi della povertà. Nonostante l'indiscutibile apporto fornitoci da dati e stime per la comprensione delle dinamiche e delle conseguenze della povertà, la ricerca sulle "carriere" fornisce informazioni e conoscenze fondamentali per una completa comprensione del fenomeno. Il diretto coinvolgimento delle persone in condizione di indigenza nella ricerca stessa, peraltro, aggiunge anche una dimensione riflessiva che rimane del tutto assente altrimenti.

In questo senso, il presente lavoro rappresenta un primo passo verso un percorso di ricerca che, muovendosi nel prossimo futuro su un piano longitudinale, sia in grado di leggere ciò che succede nelle storie di vita anche da un punto di vista delle misure di contrasto, ad oggi ancora troppo recenti per poter rientrare in questa indagine.

APPENDICE

Le regole di funzionamento del REI e del RdC

	REDDITO DI INCLUSIONE	REDDITO DI CITTADINANZA
REQUISITI ANAGRAFICI		
Requisiti di residenza	2 anni continuativi	10 anni, di cui ultimi 2 continuativi
AMMONTARE DEL BENEFICIO		
Ammontare teorico del beneficio	2.250 euro per scala di equivalenza	- 6.000 euro per scala di equivalenza (7.560 euro per la Pensione di Cittadinanza) per i nuclei in proprietà - 9.360 per scala di equivalenza per i nuclei in affitto
Scala di equivalenza	Peso pari a 0,57 (2 membro),0,47 (3 membro), 0,42 (3 membro), 0,39 (4 membro), 0,35 membri successivi	Peso pari a 0,4 per ogni membro maggiorenne diverso dal primo e 0,2 per ogni minorenne, con un tetto massimo alla scala di 2,1
Indicatore dei mezzi	ISR	Reddito familiare (ISR senza detrazioni di spese e franchigie)
Trasferimento effettivo	Differenza fra ammontare teorico del beneficio e ISR. Ammontare max 6.478 euro nel 2018	Differenza fra il reddito familiare e l'ammontare teorico di 6.000 euro moltiplicato per la scala di equivalenza (7.560 se Pdc). La differenza è incrementata dell'eventuale canone di affitto (fino ad un max di 3.360 euro o 1.800 se Pdc) e della rata del mutuo (fino ad un max di 1.800). Ammontare minimo del beneficio di 480 euro annuo e max di 9.360 per scala di equivalenza.

Fonte: decreto legge 4/2019 e decreto legislativo 147/2017

	REDDITO DI INCLUSIONE	REDDITO DI CITTADINANZA
REQUISITI ECONOMICI		
ISEE	6.000 euro	9.360 euro
Patrimonio	20.000 euro 6.000+2.000 per ogni componente oltre il primo, max 10.000	30.000 euro 6.000 +2.000 per ogni componente oltre il primo, max 10.000+ 1.000 per ogni figlio successivo al secondo +5.000 per ogni disabile
DURATA		
Durata	18 mesi, seguiti da una interruzione di 6 mesi e poi eventualmente da un periodo di godimento di 12 mesi	18 mesi, seguiti da una interruzione di 1 mese e poi eventualmente rinnovato

Fonte: decreto legge 4/2019 e decreto legislativo 147/2017

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bichi R. (2002), L'intervista biografica, Vita & Pensiero, Milano.

Bonica L., Cardano M. (2008), (a cura di), Punti di svolta. Analisi del mutamento biografico, Il Mulino, Bologna.

Borges J. L. (1997), Storia Universale dell'Infamia, Adelphi, Milano

Cardano M. (2003), Tecniche di ricerca qualitativa, Carocci, Roma.

Crepaldi C., Da Roit B., Castegnaro C., Pasquinelli S. (2017), Minimum Income Policies in EU Member States, IP/A/EMPL/2016-22.

Dal Pra Ponticelli M. (2010), Nuove prospettive per il servizio sociale, Carocci Faber, Roma.

Einaudi, L., Prediche Inutili, Einaudi, Torino

Euromod (2018), Country reports 2015-2018, EUROMOD version I1.0

Figari F., Haux T., Matsaganis M, Sutherland H., Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in the European Union, EUROMOD Working Paper SeriesEM8/10.

Frazer H. and Marlier E. (2016), Minimum Income Schemes in Europe-A study of national polizie 2015.

AA.VV. (2015) Gedenskschrift to honour Brenda Zimmerman's contribution to understanding complexity and social innovation, Ed. Michael Quinn Patton

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

Nothdurfter U. (2011), “Servizio sociale e politiche sociali: quali professionisti per quale welfare?”, in Autonomie locali e servizi sociali, fascicolo 3 dicembre 2011

Osservatorio Sociale Regionale (2017), Le povertà in Toscana - Primo Rapporto, Firenze, Regione Toscana

Osservatorio Sociale Regionale (2018), Le povertà in Toscana - Secondo Rapporto, Firenze, Regione Toscana

Peña-Casas R. e Ghailani D. (2015), Towards a European minimum income, Final report.

Ranci Ortigosa E. (2009), La riforma del welfare Dieci anni dopo la «Commissione Onofri», Il reddito minimo di inserimento.

Sacchi S. (2019), Disposizioni in materia di reddito di cittadinanza, Audizione dell’Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche-Camera dei Deputati, Commissioni riunite XI e XII (Lavoro pubblico e privato, Affari sociali) - 4 marzo 2019.

Tomei G. (2016) Valutare gli outcome dei programmi complessi. Approcci, metodologie, tecniche, Franco Angeli, Milano