



LE POVERTÀ E L'INCLUSIONE SOCIALE IN TOSCANA

OTTAVO
RAPPORTO
2024



Regione Toscana



Le povertà e l'inclusione sociale in Toscana – Ottavo rapporto – anno 2024

Regione Toscana

Direzione Sanità, Welfare e Coesione sociale

Settore Welfare e Innovazione sociale

Osservatorio Sociale Regionale

Responsabile dell'Osservatorio Sociale regionale è Alessandro Salvi (Regione Toscana – dirigente Settore Welfare e Innovazione sociale)

Il gruppo di lavoro dell'Osservatorio Sociale – Povertà e inclusione sociale, coordinato da Cristina Corezzi (Settore Welfare e Innovazione Sociale Regione Toscana), è composto da Cristina Corezzi, Marco La Mastra Silvia Brunori e Massimiliano De Luca (Regione Toscana), Alessio Arces, Andrea De Conno, Gennaro Evangelista, Federico Grassi, Marzio Mori (Federsanità ANCI Toscana), Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli, Nicola Sciclone, Sara Dominici (IRPET), Riccardo Franchini, Giulia Mascagni, Andrea Valzania (Università di Siena), Enrico Bartolini (Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza – Regione Toscana e Istituto degli Innocenti), Massimiliano Lotti (Caritas Toscana), Massimiliano Faraoni (Simurg Ricerche per Anci Toscana). Hanno collaborato alla presente edizione del rapporto Caterina Cortese (fia.PSD), Federica Santillo (Caritas Toscana).

Il testo è opera congiunta del gruppo di lavoro. Cristina Corezzi e Massimiliano Faraoni ne hanno curato l'edizione.

Progetto grafico di Osman Bucci, Sandro Bartoletti

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

Le "povertà e l'inclusione sociale in Toscana: ottavo rapporto: anno 2024 / Regione Toscana, Direzione sanità, welfare e coesione sociale, Settore Welfare e innovazione sociale, Osservatorio sociale regionale ; a cura di Cristina Corezzi e Massimiliano Faraoni ; lavoro collettivo di Marco La Mastra ... [et al.] ; presentazione di Serena Spinelli ; introduzione di Cristina Corezzi. - Firenze: Regione Toscana, 2025

1. Toscana <Regione> : Direzione sanità welfare e coesione sociale 2. Toscana <Regione> : OSR 3. Corezzi Cristina 4. Faraoni Massimiliano 5. La Mastra Marco 6. Bucci Osman 7. Spinelli Serena 362.509455

Povertà - Toscana - Ricerche

ISBN 9791281783010

2025 Federsanità-Anci Toscana

Attività sviluppata nell'ambito dell'accordo di collaborazione tra Regione Toscana e Anci Toscana di cui alle DGRT 1663/2019 e 171/2023 "Osservatorio sociale regionale".

Per il download di questa e delle precedenti edizioni del Rapporto:

www.osservatoriosocialeregionale.it/publicazioni

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

Distribuzione gratuita

In collaborazione con:



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

INDICE

PRESENTAZIONE	9
PREFAZIONE	11
INTRODUZIONE	13
SEZIONE I – LA POVERTÀ E IL RUOLO DELLE POLITICHE DI CONTRASTO	19
1 La povertà in Toscana: il quadro aggiornato	21
1.1 La povertà in Toscana	22
1.2 L'indagine Irpet sulle famiglie	24
1.3 Il disagio economico a livello locale nei dati Isee	26
1.4 Il ruolo delle politiche di contrasto alla povertà	27
1.4.1 Il Reddito di cittadinanza nel quinquennio 2019-2023	27
1.4.2 Le politiche di contrasto dopo l'introduzione dell'Adl	28
2 La povertà nelle famiglie con minori e gli interventi a loro sostegno	33
2.1 La povertà nelle famiglie con figli minorenni	33
2.2 L'offerta di servizi e trasferimenti a favore delle famiglie con figli minorenni	37
2.2.1 Gli interventi di assistenza economica	37
2.2.2 L'Assegno unico e universale	39
2.2.3 I bonus nidi nazionale e regionale	40
2.3 La capacità delle misure di ridurre il disagio economico delle famiglie minorenni	41
SEZIONE II – ACCESSO ALLE MISURE E PRESA IN CARICO	43
3 L'impatto della nuova misura di sostegno al reddito sulla rete dei servizi	45
3.1 Introduzione	45
3.2 Primi dati sull'attivazione dell'Assegno di Inclusione	47
3.3 Nota metodologica	48
3.4 L'introduzione della certificazione	52
3.5 Utenza dei Servizi	55
3.6 Social Network Analysis	58
3.7 Gestione utenza ex RdC	62
3.8 Conclusioni	68
4 Senza Misura: studio longitudinale della povertà e della percezione delle politiche di contrasto	69
4.1 Una prospettiva longitudinale per osservare e intervenire sulla povertà	69
4.2 La ricerca. Disegno e metodologia	71
4.3 Scivolare, galleggiare, risollevarsi: analisi longitudinale di cinque anni di povertà	72

Box n. 1 - Fare Stare Abitare: Comunità di pratica per l'inclusione sociale in Toscana	82
4.4 Povertà senza misura. Una lettura dal basso della fine del Reddito di Cittadinanza	84
4.5 Conclusioni	89
SEZIONE III - LA MULTIDIMENSIONALITÀ DELLA POVERTÀ	91
5 Verso un indicatore multidimensionale di povertà e vulnerabilità zonale della Toscana	93
5.1 Premessa	93
5.2 La selezione degli indicatori	94
5.3 L'analisi delle diverse dimensioni	95
5.4 L'indicatore sintetico	98
6 La povertà educativa	99
6.1 Premessa	99
6.2 Definizioni, concetti e tentativi di misurazione	100
6.2.1 Definizioni	100
6.2.2 Tentativi e metodi di misurazione: dall'IPE alle nuove misure Istat	100
6.3 Le nuove misure di povertà educativa: primi risultati e prospettive future	103
6.3.1 Primi risultati	103
6.3.2 I passaggi da completare e le prospettive future	107
7 Il sistema territoriale di contrasto alla povertà alimentare	109
7.1 Premessa	109
7.2 Le caratteristiche della povertà alimentare	110
7.3 La rete territoriale di sostegno alla popolazione bisognosa della Caritas Diocesana	111
7.3.1 Gli Empori della solidarietà	113
7.3.2 Le mense dei poveri	114
7.3.3 La fase dell'emergenza sanitaria	115
7.3.4 Una valutazione del sistema e dei servizi erogati	116
7.4 I dati degli Empori della solidarietà	117
7.5 I dati del Banco alimentare della Toscana	119
Box n. 2 - Gli interventi di Regione Toscana per combattere la povertà materiale ed il disagio sociale per la soddisfazione dei bisogni immediati	121
Box n. 3 - Il progetto "Perché niente vada perduto"	123
Focus - Le reti territoriali in risposta ai bisogni primari e ai percorsi delle persone vulnerabili	124
Principali evidenze del Rapporto	131
Appendice I - Nuclei e minori beneficiari di misure di sostegno	135
Appendice II - I dati sulle attività degli Empori della solidarietà	137
Attribuzioni	139
Riferimenti bibliografici	141
Il nuovo portale dell'Osservatorio Sociale Regionale	145
Osservatorio Sociale Regionale	147



Ritrovarsi insieme è un inizio, restare insieme è un progresso, ma riuscire a lavorare insieme è un successo.

Henry Ford



OTTAVO RAPPORTO LE POVERTÀ E L'INCLUSIONE SOCIALE IN TOSCANA 2024



PRESENTAZIONE

Il lungo strascico della pandemia, i precari equilibri geopolitici connessi alle guerre in corso e il crescere esponenziale dell'inflazione stanno acuendo le diseguaglianze e mettendo a dura prova le capacità di 'galleggiamento' delle famiglie.

Come da ormai diversi anni viene sottolineato dal Rapporto sulle povertà e l'inclusione sociale, la povertà non si traduce solo in deprivazione economica ma rappresenta l'esito di una complessa e multipla interazione di fattori, che genera disparità relative alla capacità delle famiglie di far fronte ai bisogni primari, quali quelli sanitari, alimentari e abitativi.

Sappiamo ormai bene – e il Covid-19 ne ha dato ampia dimostrazione – che la povertà in tutte le sue sfaccettature, e le diseguaglianze ad essa correlate, colpiscono in maniera più forte i gruppi di popolazione maggiormente vulnerabili, come in una sorta di circolo vizioso.

Di fronte a tale complessità non si può più improvvisare, occorrono risposte integrate e decise che mettano al centro la persona nella sua globalità, al di là delle categorie, delle differenze geografiche e di etnia.

Servono risposte coraggiose, che vadano oltre la logica imperante dello spreco e dello scarto, non solo economico, o alimentare, ma soprattutto sociale.

Il Rapporto illustra il quadro generale della situazione delle povertà in Toscana ma evidenzia anche i percorsi e gli strumenti attivati in questi ultimi anni, tracciando la direzione da seguire per contrastare in maniera sempre più efficace questo fenomeno, puntando sull'integrazione tra settori e risorse e su una visione multidimensionale dei bisogni delle persone più fragili.

Per tutto questo ringrazio quanti hanno contribuito alla sua realizzazione.

Eugenio Giani Presidente della Regione Toscana



PREFAZIONE

La pandemia da Covid 19 e le crisi economiche e sociali dovute ai vari conflitti che si sono susseguiti negli ultimi anni hanno acuito le disuguaglianze già ampiamente presenti nel nostro Paese; nuove e diversificate situazioni di disagio hanno coinvolto quote della popolazione che fino ad allora potevano considerarsi “al riparo”. Le difficoltà sono ovviamente maggiori per le fasce cosiddette vulnerabili e, ancor più, per coloro che si trovano in condizioni di “grave emarginazione”.

Se fino a qualche anno fa il lavoro rappresentava un forte fattore di protezione contro la povertà, oggi tale vantaggio è sempre meno netto. Chi è occupato certamente è meno esposto allo svantaggio economico rispetto a chi un lavoro non ce l'ha, ma sempre più spesso avere un impiego non basta ad evitare lo scivolamento in povertà: molte persone con redditi inferiori alla soglia di povertà sono occupate in mansioni a bassa remunerazione e qualifica, con carriere lavorative precarie, segmentate e irregolari e con contratti di lavoro non standard.

Nel contesto generale, occorre presidiare in particolare la situazione dei minori, dal momento che è ormai noto il carattere “ereditario” della povertà: condizioni di disagio economico del passato si ripercuotono sul rischio di povertà attuale, e così via, dando vita a quello che viene definito “circolo dello svantaggio sociale”. E la situazione socio-economica si riverbera anche sulla povertà educativa, fenomeno rilevante in Italia che pone diverse domande e sfide a livello di politiche locali: i progetti, gli interventi, le politiche di contrasto alla povertà educativa infatti non possono ignorare l'aspetto delle diversità territoriali.

In questo scenario segnato dall'incremento delle disuguaglianze è intervenuta all'inizio del 2024 la riforma delle misure di contrasto alla povertà, che ha introdotto l'Assegno di Inclusione apportando modifiche significative ai requisiti di accesso: di fatto, siamo tornati ad una misura categoriale, perdendo la caratteristica di universalità che aveva il Reddito di cittadinanza.

Nei precedenti rapporti era già emerso chiaramente che la riforma delle politiche di contrasto alla povertà ne avrebbe ridimensionato notevolmente il ruolo ed i primi dati disponibili ad oggi confermano questa situazione.

La distinzione tra le famiglie che ricevono un supporto economico pubblico e le famiglie escluse che possono contare solo sulle risorse di terzo settore sta diventando progressivamente più netta: la selettività delle misure di contrasto pubblico alla povertà affida inevitabilmente alla famiglia e alle relazioni informali responsabilità e compiti sempre più gravosi. Le famiglie povere sono impegnate quotidianamente per gestire un bilancio familiare costantemente insufficiente, per accedere ai servizi di supporto, per risparmiare sul cibo, sui trasporti, sul riscaldamento dell'abitazione e per pagare l'affitto, se hanno una casa: l'abitare è infatti uno tra i diritti la cui esigibilità è negata nella pratica a una porzione sempre più ampia della popolazione; alle fasce tradizionalmente riconosciute nella storia della politica della casa come destinatarie, almeno sul piano formale, di forme di supporto pubblico, si sono aggiunte, nel corso degli anni, nuove e diversificate situazioni di disagio connesse all'abitare.

Emerge dunque la necessità che le nuove misure di contrasto alla povertà adottino – anche in risposta alle sollecitazioni contenute nella Raccomandazione del Consiglio Europeo del 30 gennaio 2023 relativa a “un adeguato reddito minimo di inclusione che garantisca l'inclusione attiva” – un approccio quanto più possibile integrato, sostenendo misure di politica attiva in grado di tener conto dei reali bisogni delle persone e valorizzando sistemi di governance efficaci e inclusivi.

Per questo ormai da anni Regione Toscana sta promuovendo la costituzione di equipe multidisciplinari territoriali: la valutazione multidimensionale – volta a identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti, tenuto conto delle risorse e dei fattori di vulnerabilità nonché dei fattori ambientali e di sostegno presenti – è infatti il fulcro della presa in cura globale delle persone e deve essere effettuata da operatori del servizio sociale coinvolgendo operatori afferenti alla rete dei servizi territoriali, con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione.

Il profilo delle persone che si rivolgono ai servizi chiedendo supporto ci dice che stanno avvenendo cambiamenti strutturali, culturali, economici che generano profili di domanda mutabili, ma anche difficilmente intellegibili, come se mancassero i luoghi e gli strumenti concettuali per comprenderli e accompagnarli.

Per questo è importante intervenire sulle dimensioni fondamentali dell'agire politico: sull'etica della cura dell'altro, qualunque sia la sua condizione economica, sociale, culturale, sull'etica pubblica, sulla costruzione di civiltà e di benessere collettivo, sul superamento di situazioni di sofferenza, di isolamento, di separazione, di anaffettività civica, di rinuncia.

Serena Spinelli Assessora Politiche sociali,
edilizia residenziale pubblica e cooperazione internazionale



INTRODUZIONE

L'edizione di quest'anno del rapporto sulle povertà e l'inclusione sociale rappresenta un punto di arrivo del percorso di analisi e ricerca iniziato cinque anni fa – e per questo nel testo daremo conto dei principali temi affrontati e degli strumenti promossi nel quinquennio – ma anche un punto di partenza per sviluppare nuovi tracciati.

Uno dei principali progetti nati in questo periodo è quello della costruzione della comunità di pratica (CdP) per l'inclusione sociale in Toscana. La CdP nasce nel 2020 - in un momento complicato dall'emergenza pandemica - nel quadro dell'Accordo di collaborazione tra Regione Toscana e ANCI Toscana finalizzato allo svolgimento e al coordinamento delle azioni previste in materia sociale e sociosanitaria, in collaborazione con Irs (Istituto per la Ricerca Sociale di Milano). Gli obiettivi sono quelli di evidenziare i bisogni (delle famiglie, dei minori, degli stranieri), effettuare approfondimenti, organizzare le informazioni ed affrontare le pratiche di presa in carico ed integrazione professionale ed interprofessionale degli operatori, favorendo le connessioni fra interventi e percorsi in atto. Gli strumenti operativi utilizzati sono seminari tematici, laboratori multiprofessionali per lo scambio di esperienze e buone pratiche, disponibilità della documentazione nel portale della CdP ed una newsletter bimensile con gli aggiornamenti normativi e procedurali nazionali e regionali, dati e ricerche, esperienze territoriali.

La prima fase, avviata a luglio 2020, ha centrato l'attenzione sulle misure di contrasto alla povertà ed ha quindi coinvolto operatori dei servizi sociali e del terzo settore che si occupano della presa in carico delle persone fragili.

Nel 2021 il campo di interesse è stato allargato a politiche ed interventi per l'inclusione sociale delle famiglie in situazione di vulnerabilità - in particolare sui bisogni di quelle con minori - come un supporto/contributo per avviare

un processo di accompagnamento e sostegno alle zone distretto per lo sviluppo e il rafforzamento, in dimensione laboratoriale, dell'equipe multidisciplinare, non solo attraverso lo scambio e di competenze e conoscenze, ma anche per la definizione di alcuni dei requisiti organizzativi e amministrativi necessari affinché i percorsi di valutazione e di presa in carico integrata delle famiglie fragili possano diventare unità operative e funzionali, attive a livello di ogni zona distretto.

Nella seconda parte del 2021 e nei primi mesi del 2022 l'attenzione si è poi focalizzata sulle interazioni sociale/lavoro in Toscana, selezionando buone pratiche/esperienze di integrazione tra i due settori a livello territoriale.

A partire dall'introduzione delle misure nazionali di contrasto alla povertà ed in particolare del Reddito di cittadinanza (RdC), infatti, l'integrazione tra operatori del sociale e del lavoro si è resa sempre più necessaria ma l'effettiva collaborazione non è omogenea su tutto il territorio toscano: è quindi estremamente utile poter condividere gli strumenti e le modalità di lavoro che possono essere mutuati anche in luoghi diversi, con i necessari aggiustamenti.

Questo approccio integrato e centrato sulle persone persegue una chiara dimensione universalistica e, oltre a facilitare i percorsi delle persone che più difficilmente accedono ai servizi, funge da connessione tra le equipe multi-professionali, le nuove misure di contrasto alla povertà (Assegno di Inclusione AdI e Supporto Formazione lavoro SFL varati dal DL 48/2023), i percorsi sviluppati sulla scorta dei fondi FSE Plus nei Piani Regionali e nei Piani Nazionali, la rete dei presenti e futuri Centri Servizi di contrasto alla povertà (come previsti dalla misura PNRR 5C2 investimento 1.3.2), le reti di sportelli tematici e di interventi di comunità posti in essere, spesso con strumenti di amministrazione condivisa, da Enti del Terzo settore e da Agenzie Caritative nelle zone toscane.

- Utilizzare questo modello operativo permette di valorizzare e disseminare anche l'esperienza del progetto Reticulate¹, sperimentato in quattro zone della Toscana e nel 2024 rilanciato ed allargato ad altri territori, che vede insieme i servizi sociali e i servizi dei centri per l'impiego collaborare, per quanto necessario, in modalità congiunta anche fisicamente in luoghi unitari di accesso con una focalizzazione su target specifici caratterizzati da forti asimmetrie di accesso: le persone senza dimora e le famiglie italiane e straniere con minori destinatari o non destinatari di misure di sostegno.
- Tutto ciò senza dimenticare il lavoro sull'integrazione tra sociale e sanitario, già avviato nel secondo semestre del 2022, con particolare riferimento ai temi della salute mentale, della casa e dell'occupabilità delle persone fragili. Infatti il coinvolgimento a livello di equipe di valutazione multidimensionale dei servizi per le dipendenze e la salute mentale deve essere promosso e facilitato, anche alla luce delle categorie di svantaggio delineate dai decreti attuativi di AdI; gli one-stop-shop costituiscono dunque luoghi unitari di accesso, in colloquio peraltro con le case di comunità delineate nel DM 77/22 e ulteriormente articolate e conformate al modello integrato di presa in carico toscano nella DGR 1508/2023.

¹ Reticulate è un progetto finanziato dal programma EASI - EU Programme for Employment and Social Innovation, che ha sperimentato l'One Stop Shop quale modello per l'accesso unitario e la realizzazione di servizi integrati, rivolto a persone senza fissa dimora e a famiglie vulnerabili. ANCI Toscana è capofila di un raggruppamento di cui sono partner ARTI - Agenzia Regionale Territoriale per l'Impiego, IRS - Istituto per la Ricerca Sociale, FIO.PSD - Federazione Italiana Organizzazioni Persone Senza Dimora, ESN - Europe Social Network, SDS Pistoiese, CoeSo SDS Grosseto, Comune di Capannori, Comune di Livorno, INPS; sono partner associati Actionaid Italia, PPS (Belgio), Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Grecia) e Regione Toscana. www.reticulate.it



Il panorama del rapido cambiamento delle misure e la frammentazione delle risposte, rende sempre più urgente coinvolgere ulteriori figure professionali nei percorsi di presa in carico integrata; in questo contesto, il focus centrale del 2024 è stato identificato nel tema dell'abitare, inteso nel senso più ampio del termine ed in stretta relazione con i percorsi ed i progetti per/delle persone: la difficoltà nel mantenere un'abitazione come spinta verso lo scivolamento nel disagio sociale, gli interventi per le persone senza dimora (housing first, housing led), le connessioni tra precarietà lavorativa e abitativa, la centralità dell'abitare nello sviluppo armonico e nell'effettività dei diritti dei bambini e delle bambine, la casa come approccio terapeutico e riabilitativo per le persone con disabilità.

Tanti dunque i temi affrontati in questi anni nella CdP ma tutti accomunati da un filo rosso: la centralità del lavoro in equipe multidisciplinare.

L'Atto di programmazione regionale per gli interventi ed i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023 c.d. Piano regionale povertà² (approvato con DGR 557/2022 ed ancora vigente, nelle more dell'approvazione formale del Piano nazionale povertà 2024-2026³) infatti mette al centro delle modalità di attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali proprio le equipe, inserendo come obiettivo prioritario la costituzione di micro equipe tra servizio sociale e centro per l'impiego e una strutturazione organizzata e permanente delle equipe multidisciplinari e multiprofessionali per la presa in carico dei casi complessi, in particolare favorendo la partecipazione dei servizi socio-sanitari e degli uffici per le politiche abitative.

Nella sezione dedicata agli interventi programmati, si ritrovano tra gli altri i seguenti obiettivi:

- redigere linee guida regionali integrate in maniera condivisa con le zone tra Servizio Sociale e Centri per l'Impiego;
- redigere linee guida regionali integrate in maniera condivisa con le zone tra Servizio Sociale, Servizi per le Dipendenze, Servizi per la Salute Mentale, Servizi Consultoriali;
- formalizzare le equipe di presa in carico multidimensionali nel 70% delle zone nell'ambito di vigenza del piano, promuovendo in particolare il coinvolgimento dei servizi socio-sanitari e degli uffici per le politiche abitative.

² Si tratta dell'atto di programmazione regionale dei servizi necessari per l'attuazione del RdC come livello essenziale delle prestazioni e degli interventi individuati dal Piano nazionale, compresi quelli in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora. In particolare l'atto regionale ha i seguenti contenuti: il quadro di contesto, le modalità di attuazione, le risorse finanziarie (dedicate al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali ed agli interventi e servizi per la povertà estrema), la descrizione degli interventi e dei servizi programmati. Il percorso di approvazione dell'atto di Regione Toscana ha previsto l'elaborazione ed integrazione del testo all'interno della Cabina di regia tecnica del Tavolo regionale della Rete per la protezione e per l'inclusione sociale, che lo ha poi approvato in seduta allargata alla consultazione delle parti sociali e degli organismi rappresentativi del Terzo settore.

³ La Rete della protezione e dell'inclusione sociale ha discusso e approvato il nuovo Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali per il triennio 2024-2026, che contiene al suo interno il Piano sociale nazionale e il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà. Il Piano verrà adottato con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa intesa in sede di Conferenza Unificata; successivamente saranno avviate le procedure per i nuovi piani regionali.

È proprio da quanto stabilito dal Piano regionale povertà e dai percorsi attivati dalla CdP è nata l'elaborazione delle linee guida per l'integrazione sociale-lavoro: nel dicembre 2022 infatti è stato costituito un gruppo di lavoro tra rappresentanti degli Ambiti territoriali facenti parte della Cabina di Regia del Tavolo regionale della rete per la protezione e l'inclusione sociale⁴, rappresentanti di Anci Toscana, funzionari del Settore lavoro e del Settore welfare e innovazione sociale della Regione Toscana e rappresentanti di Arti (Agenzia Regionale Toscana per l'Impiego) per l'elaborazione di linee guida per l'integrazione sociale-lavoro.

Il documento scaturito dal lavoro del gruppo è stato discusso nella seduta dell'11 maggio 2023 del Tavolo regionale della rete per la protezione e l'inclusione sociale, allargata ai rappresentanti del terzo settore.

Le linee sono state poi approvate con la DGR 544 del 15.05.2023, portata anche all'attenzione dei gruppi di lavoro ministeriali che seguono l'attuazione di AdI e lo sviluppo del nuovo Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024-2026. Questo passaggio potrebbe rivelarsi funzionale anche nell'ottica di promuovere una normativa nazionale sul lavoro in equipe, che potrebbe favorire il superamento dei problemi di privacy nello scambio di dati tra servizi di settori diversi, tante volte rilevato dagli operatori che lavorano in equipe, così come evidenziato nella ricerca presentata nel VII Rapporto sulle povertà e l'inclusione sociale in Toscana – anno 2023. Il percorso dovrebbe condurre al raggiungimento di un obiettivo di sistema quale quello dell'istituzione di un vero e proprio LEPS equipe multiprofessionale.

Il fulcro delle linee guida è la progressiva strutturazione di un Servizio Integrato Inclusione e Lavoro (SIIL) – pensato come servizio di secondo livello, non ad accesso diretto ma con segnalazione da parte di altri servizi ed enti del terzo settore, rivolto alle persone in situazione di fragilità e vulnerabilità sociale in carico ai servizi che necessitano di un approccio integrato e di sostegno per percorsi personalizzati di inclusione e cittadinanza – che deve però passare necessariamente per la costituzione di equipe multidisciplinari zonali.

La DGR 544/23 delinea due livelli di equipe:

- Equipe essenziale: formata da Centro Impiego/Servizio sociale strutturalmente definita nella composizione e nel funzionamento – in termini di livello essenziale di prestazione – con una modalità che permetta ai diversi territori toscani di articolare il servizio secondo le caratteristiche geografiche, demografiche, sociali, di governance del territorio stesso;
- Equipe allargata: equipe minima integrata e rafforzata con altri servizi pubblici e enti del terzo settore chiamati in campo in relazione a specifiche progettualità e/o alle diverse tipologie di bisogno e svantaggio della persona, con particolare riferimento ai servizi della formazione e ai servizi dipendenze e salute mentale e altri servizi sanitari, ai servizi dell'amministrazione penitenziaria e quelli per le politiche abitative nel caso di complessità collegate al proprio ambito di intervento; il lavoro dell'equipe è rafforzato dalla presenza di tali servizi secondo un approccio di recovery e risolvendo i problemi connessi con la privacy nei processi di lavoro multi-professionale dell'equipe.

⁴ La DGR 917/2021, in particolare l'all. A "Tavolo regionale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale - Funzioni e organizzazione" all'art. 6 specifica che per particolari argomenti che necessino approfondimenti tecnici o in vista della definizione di documenti o strumenti operativi di interesse regionale, la Cabina di Regia tecnica del tavolo regionale può costituire gruppi di lavoro ristretti.



La DGR 544/2023 ha previsto anche di supportare la strutturazione delle equipe sociale-lavoro definendo una cornice operativa flessibile che si adatti alle varie peculiarità territoriali, proprio per garantire la diffusione di un modello omogeneo ma condiviso e costruito attraverso processi partecipativi da realizzarsi nei vari Ambiti territoriali.

Il gruppo di lavoro nel corso del 2024 ha dunque elaborato delle linee guida operative, discusse e integrate dal Tavolo regionale della rete per la protezione e l'inclusione sociale e approvate con DGR 1627 del 23/12/24.

In particolare il documento - sviluppato a partire da quanto stabilito dalla DGR 544/2023 e basato anche su quanto contenuto nei decreti attuativi di AdI - identifica e specifica i seguenti passaggi in riferimento alle equipe zonali:

- attivazione
- strutturazione dell'equipe multidisciplinare integrata
- costituzione dell'equipe e modalità di coinvolgimento degli operatori
- modalità operative
- strumenti condivisi

Tutti questi temi e strumenti hanno trovato spazio e approfondimento all'interno dei rapporti sulle povertà e l'inclusione sociale degli anni a partire dal 2020.

Il rapporto si è strutturato progressivamente in tre sezioni, una dedicata ai dati quantitativi sulle povertà ed alle varie misure di contrasto che si sono susseguite nel tempo; una riservata all'accesso alle misure e alla presa in carico, con le diverse risposte messe in campo, come la strutturazione di reti territoriali, lo sviluppo delle equipe multidisciplinari, la costituzione dei Centri servizi di contrasto alla povertà e dei one-stop-shop (con spazi per progetti e buone pratiche territoriali.); una, infine, riguardante gli approfondimenti sulla multidimensionalità della povertà (povertà alimentare, povertà educativa e rischio di esclusione per bambini/e e ragazzi/e, emergenza abitativa e interventi per le persone senza dimora, lavoro povero).

Questo con l'obiettivo principale di fare in modo che negli anni il rapporto possa diventare una sorta di manuale da consultare e utilizzare nei momenti in cui si rende necessario avere un quadro di contesto aggiornato, dati su fenomeni specifici, spunti per nuovi progetti o interventi da costruire sulla base di precedenti esperienze di successo.

Il rapporto 2024, oltre a sviluppare nuovi approfondimenti, riporta dove possibile anche informazioni e considerazioni complessive riferite al quinquennio appena concluso.

La prima sezione come di consueto riporta il quadro nazionale e regionale sulle condizioni di povertà ed un'indagine ad hoc sulle condizioni economiche delle famiglie toscane. Illustra inoltre la situazione delle misure di contrasto nazionali ed in particolare riporta una disamina su povertà nelle famiglie con minori e gli interventi a loro sostegno.

La seconda sezione riguarda l'accesso alle misure e la presa in carico delle persone, con una serie di rilevazioni ed analisi specifiche attraverso indagini rivolte agli operatori dei servizi ed ai soggetti fragili; nel primo capitolo dopo un quadro numerico generale sullo stato di attivazione dell'Assegno di Inclusione ad oggi, si riportano i principali temi emersi dalle interviste agli operatori dei settori coinvolti nella certificazione di svantaggio (Sociale, Sanità, Centri per l'Impiego, Ufficio esecuzione



penale esterna); nel capitolo successivo si riportano i risultati di un'indagine longitudinale su funzionamento e identità dei percettori del Reddito di Cittadinanza e loro eventuale passaggio ad Adl, con un focus sul percorso 2024 della Comunità di pratica per l'inclusione sociale in Toscana che ha lavorato sul tema "abitare" in relazione ai progetti per le persone fragili.

La terza sezione riguarda la multidimensionalità della povertà e contiene approfondimenti su temi diversi: il percorso verso un indicatore multidimensionale di povertà e vulnerabilità per le Zone della Toscana; definizioni, concetti e tentativi di misurazione della povertà educativa; il sistema territoriale di contrasto alla povertà alimentare con i dati quantitativi ed i risultati di alcune interviste ai beneficiari delle mense Caritas; i risultati emersi dai seminari tenutisi nel mese di ottobre 2024 in collaborazione tra Regione Toscana e Caritas Toscana con gli operatori dei servizi pubblici e gli operatori Caritas e del privato sociale relativamente alle reti territoriali in risposta ai bisogni primari e ai percorsi delle persone vulnerabili .

Cristina Corezzi

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



SEZIONE 1

LA POVERTÀ

E IL RUOLO

DELLE POLITICHE

DI CONTRASTO



1. LA POVERTÀ IN TOSCANA: IL QUADRO AGGIORNATO

Superati, seppure non ancora completamente, gli eventi economici eccezionali vissuti negli ultimi anni, prima la crisi innescata dalla pandemia e poi l'inflazione, riprendiamo per questo rapporto a fornire il consueto aggiornamento annuale sulla povertà assoluta in Toscana misurata sull'Indagine sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie Eu-Silc dell'Istat. Forniamo, in questo rapporto, un dato quinquennale per dar conto di come la povertà sia cambiata in questo arco temporale, caratterizzato da vicissitudini economiche straordinarie, e da importanti riforme nelle politiche di contrasto alla povertà. Arricchiamo il quadro fornendo per lo stesso periodo l'indicatore Europa 2030 la cui riduzione l'Unione Europea si è posta come obiettivo nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. Terminiamo mostrando come è percepita la povertà dai toscani in una recente indagine dell'Irpet e analizzando le differenze tra le Zone nelle condizioni economiche familiari facendo ricorso ai dati delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche presentate per certificare l'Issee.

1.1 La povertà in Toscana

Nel 2023 le famiglie toscane che hanno un reddito disponibile al di sotto delle soglie di povertà assoluta stimate dall'Istat¹ sono 57mila e rappresentano il 3,5% del totale, un numero inferiore rispetto a quello del 2019, quando era in questa condizione il 5,3% dei nuclei. Si conferma, quindi, nel 2023, il trend di decrescita iniziato nel 2020 e non ostacolato, in modo significativo, né dalla crisi economica che ha fatto seguito alla pandemia né dagli effetti dell'inflazione sulle condizioni di vita delle famiglie.

“Nel 2023 le famiglie toscane con reddito disponibile sotto la soglia di povertà assoluta sono 57mila e rappresentano il 3,5% del totale. Erano il 3,9% nel 2022 e il 5,3% nel 2019.”

L'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie toscane nel 2021, stimata sui redditi del 2020, l'anno della pandemia², aumenta in misura limitata (dal 3,8% al 4,4%) per poi diminuire, seppur leggermente, già l'anno successivo, quello della ripresa post Covid-19 (3,9%). Nel 2023, nonostante l'aumento dei prezzi, l'incidenza di famiglie in povertà assoluta, grazie alle misure adottate a livello nazionale e con un mercato del lavoro in miglioramento, è in riduzione rispetto al 2022 (3,5%).

Come più volte sottolineato nei precedenti rapporti sulle povertà e l'inclusione sociale in Toscana, il Reddito di cittadinanza e gli interventi straordinari a sostegno delle famiglie messi in campo per contenere l'impatto del Covid-19, tra i quali l'estensione della cassa integrazione, l'erogazione delle indennità una tantum e il Reddito di emergenza, e per mitigare gli effetti dell'inflazione, tra cui l'erogazione di bonus per lavoratori e pensionati, il rafforzamento dei bonus sociali a rimborso della spesa per elettricità e gas, l'esonero dal pagamento dei contributi sociali, hanno permesso di limitare l'aumento della povertà assoluta.

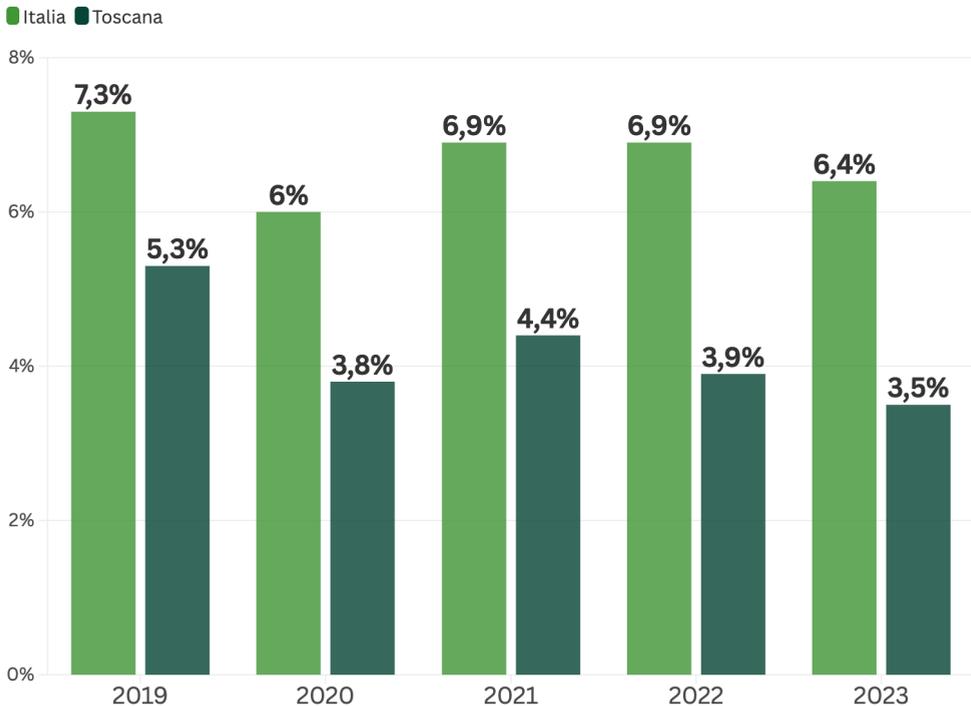
Dinamiche di riduzione del fenomeno della povertà assoluta non dissimili a quelle registrate in Toscana emergono a livello nazionale dove l'incidenza di nuclei in questa condizione è passata dal 7,3% del 2019 al 6,4% del 2023 con un leggero incremento negli anni più difficili della pandemia e dell'inflazione.

¹ Come descritto nel settimo rapporto “Le povertà e l'inclusione sociale in Toscana”, nel 2023 l'Istat ha rivisto la metodologia di stima della povertà assoluta modificando sia il paniere di beni e servizi necessari per vivere una vita dignitosa sia le variabili considerate per differenziare le soglie di povertà. Nella nuova metodologia le soglie non sono più distinte in tre ripartizioni geografiche ma sono differenziate per le venti regioni. Le classi di età utilizzate per individuare le tipologie di famiglia sono, invece, passate da sei a sette. Le nuove soglie di povertà assoluta sono state stimate e rilasciate dall'Istat solo per il 2021, 2022 e 2023. Per stimare la povertà assoluta negli anni precedenti è stato utilizzato l'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività.

² Per agevolare la lettura e la comprensione del testo, si ricorda che le indagini Eu-Silc raccolgono informazioni sui redditi degli individui e delle famiglie relativi all'anno precedente a quello dell'intervista.



FIGURA 1: INCIDENZA % DI NUCLEI IN POVERTÀ ASSOLUTA, ITALIA-TOSCANA, ANNI 2019-2023



Fonte: elaborazione su dati Eu-Silc - Istat

Un quadro simile a questo appena descritto emerge se si guarda all'indicatore utilizzato dall'Unione Europea per monitorare la povertà e l'esclusione sociale. Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali pone come obiettivo per l'Unione di ridurre il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale³ di almeno 15 milioni entro il 2030. L'evoluzione di questo indicatore dal 2019 al 2023 mostra un trend in decrescita, dal 24,6% al 22,8% per l'Italia e dal 18,4% al 13,2% per la Toscana, trainato soprattutto dall'incidenza di persone che vivono in famiglie a rischio di povertà e da quella di persone che vivono in condizione di grave deprivazione materiale e sociale.

³ Il rischio di povertà o di esclusione sociale coinvolge le persone che vivono in famiglie che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni: i) rischio di povertà, cioè con reddito disponibile inferiore al 60% della mediana, ii) grave deprivazione materiale e sociale, iii) bassa intensità di lavoro.

TABELLA 1: INCIDENZA % DI PERSONE IN POVERTÀ SECONDO GLI INDICATORI EUROPA 2030, ITALIA-TOSCANA, ANNI 2019-2023

	Persone a rischio di povertà		Persone in condizione di grave deprivazione materiale e sociale		Persone in condizione di bassa intensità di lavoro		Persone a rischio di povertà o di esclusione sociale	
	Italia	Toscana	Italia	Toscana	Italia	Toscana	Italia	Toscana
2019	20,1	14,3	6,4	nd	9,8	5,3	24,6	18,4
2020	20,0	14,1	6,2	nd	10,8	6,1	24,9	17,3
2021	20,1	12,4	5,9	2,7	10,2	6,0	25,2	16,7
2022	20,1	10,7	4,5	1,6	9,6	6,8	24,4	13,8
2023	18,9	10,2	4,7	2,9	10,7	5,7	22,8	13,2

Fonte: dati Eurostat

1.2 L'indagine Irpet sulle famiglie

Per fornire un dato più vicino alla situazione attuale e che consente di scendere a livello più disaggregato rispetto a quello che può fare l'indagine Eu-Silc dell'Istat, l'Irpet ha condotto fra maggio e giugno del 2024 una *survey* su un campione di 1.650 residenti toscani, rappresentativo della popolazione, chiedendo loro come percepiscono la propria situazione economica e quali difficoltà hanno nel fronteggiare le principali voci di spesa familiare.

A seguito dell'impennata inflazionistica del 2022, è, infatti, importante soffermarsi sulle difficoltà di accesso ai beni e i servizi necessari per vivere una vita dignitosa. Come già spiegato nel settimo rapporto "Le povertà e l'inclusione sociale in Toscana", l'Istat, che misura la povertà assoluta nello spazio dei consumi, ne ha registrato un incremento significativo nel 2022 rispetto al 2021 (dal 7,7% all'8,3% in Italia e dal 6 al 6,4% nel Centro), perché l'inflazione ha colpito in modo più accentuato le famiglie meno abbienti, e un ulteriore aumento, seppur più contenuto, nel 2023 (all'8,4% in Italia, al 6,7% nel Centro).

Dall'indagine dell'Irpet emergono nel 2024 segnali di miglioramento nella percezione della propria situazione economica. La percentuale di toscani che considerano nel 2024 la propria famiglia povera o molto povera è l'11%, mentre era il 16% nel 2023. In diminuzione, dal 20% al 18%, anche la quota di quanti affermano che la propria famiglia arriva con difficoltà o grande difficoltà alla fine del mese. A livello territoriale, la Toscana del sud si distingue per una percentuale più elevata di famiglie che si percepiscono povere o molto povere (19%) e che dichiarano di avere difficoltà ad arrivare a fine mese (28%).

TABELLA 2: PERCEZIONE DELLA PROPRIA SITUAZIONE ECONOMICA E DIFFICOLTÀ/FACILITÀ AD ARRIVARE A FINE MESE PER AREA TERRITORIALE - TOSCANA - ANNO 2024

	Toscana centrale	Toscana costiera	Aree interne	Toscana del sud
Percezione della propria situazione economica				
Povera	12%	15%	9%	19%
Né ricca né povera	85%	84%	88%	81%
Ricca	4%	3%	4%	3%
Difficoltà/facilità ad arrivare a fine mese				
Con difficoltà	17%	18%	17%	28%
Con qualche difficoltà	39%	37%	38%	37%
Con una certa facilità	25%	28%	21%	21%
Con facilità	19%	16%	24%	15%

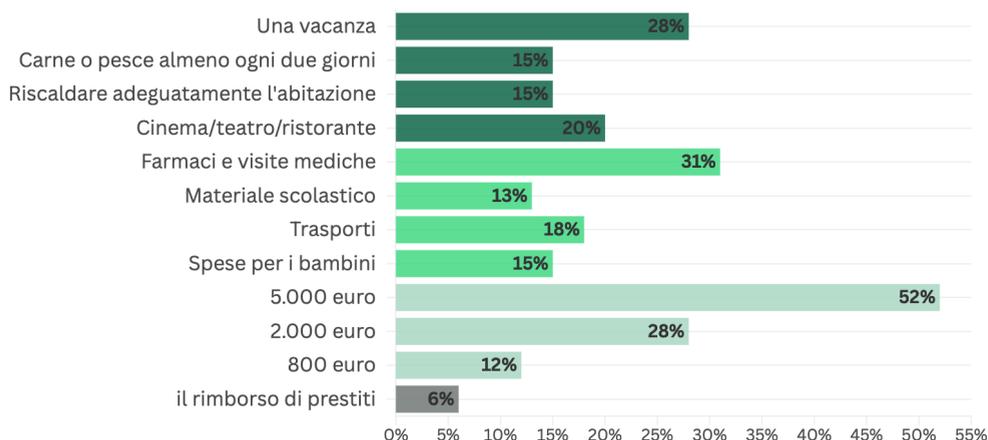


Nonostante i miglioramenti nella percezione della propria condizione economica, una quota non trascurabile di famiglie toscane ha, tuttavia, difficoltà nel fronteggiare le spese quotidiane. Il 15% dichiara di non poter riscaldare adeguatamente la propria abitazione e di non potersi permettere il consumo di carne o pesce almeno una volta ogni due giorni. Una quota simile di famiglie ha difficoltà a pagare prodotti per i bambini, come abbigliamento, giocattoli, alimenti per l'infanzia (15%) o materiale scolastico (13%), mentre ancora maggiore è la percentuale di famiglie che ha difficoltà a coprire le spese relative alla salute (31%) e quelle per il trasporto, come treni, autobus, carburante (18%). Il 20% non può permettersi di andare al cinema o a teatro e il 28% di fare una vacanza. Oltre la metà delle famiglie (il 52%), infine, non riuscirebbe a far fronte a una spesa imprevista di 5mila euro e poco più di un quarto (il 28%) nemmeno di 2mila euro. Il 12% dichiara che non potrebbe gestire un esborso non previsto di 800 euro e il 6% di essere in arretrato con il rimborso dei prestiti.

Il 15% delle famiglie ha difficoltà a riscaldare l'abitazione o a mangiare carne o pesce, il 20% non riuscirebbe a far fronte ad una spesa imprevista di 800 euro

FIGURA 2: DIFFICOLTÀ A SOSTENERE LE VOCI DI SPESA - TOSCANA - ANNO 2024

■ Non può permettersi
 ■ Ha difficoltà a pagare
 ■ Non può far fronte, con risorse proprie, a spese impreviste di:
 ■ È in arretrato con

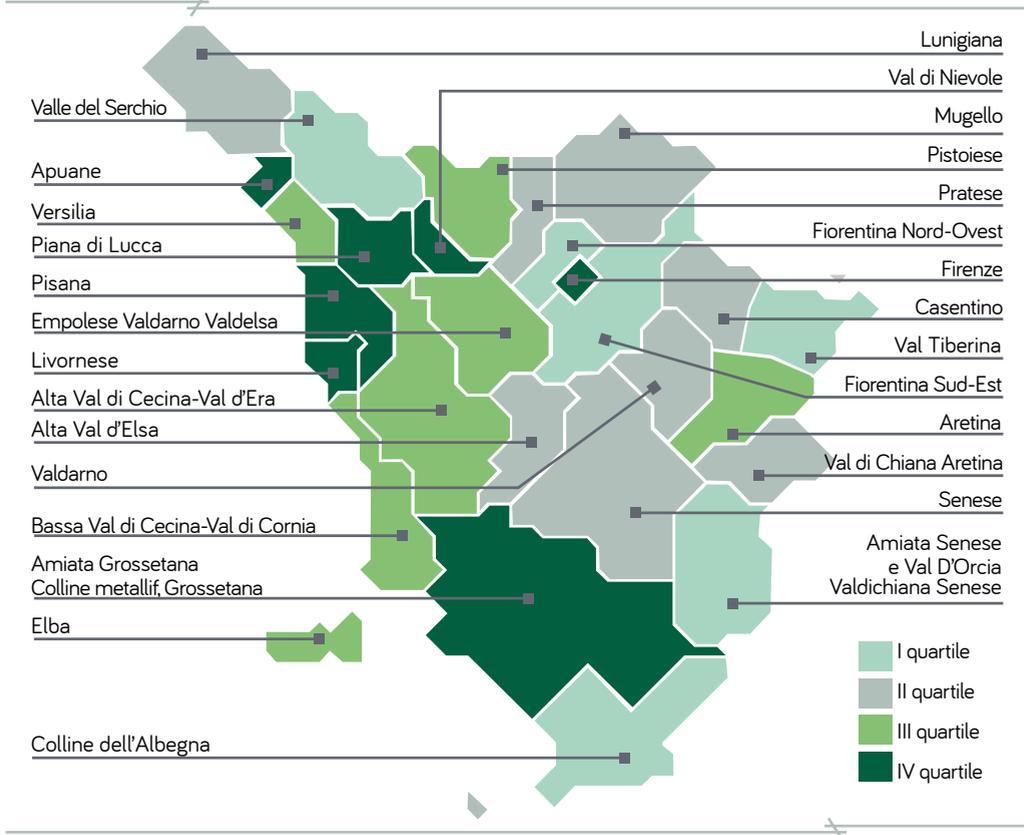


Fonte: elaborazioni da Indagine sui residenti toscani IRPET (2024)

1.3 Il disagio economico a livello locale nei dati Isee

Per fornire un dato sul livello di disagio economico ancora più disaggregato rispetto a quello che può restituire un'indagine campionaria utilizziamo i dati delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche presentate dai toscani per certificare il proprio Isee e per poter accedere a servizi socio-sanitari nel 2023. La quota di nuclei familiari con Isee inferiore a 6.000 euro, in media pari al 6,4% nella regione, presenta una certa variabilità territoriale. Per confrontare le Zone le abbiamo suddivise in quattro gruppi di uguale numerosità, dal primo, con l'incidenza di nuclei con Isee inferiore a 6.000 euro più bassa, al quarto con l'incidenza più elevata.

FIGURA 3: QUARTILI DELLA QUOTA DI NUCLEI CON ISEE INFERIORE A 6.000 EURO - TOSCANA - ANNO 2023



Fonte: elaborazioni su dati DSU 2023 e demo-ISTAT

La quota di famiglie con Isee sotto 6.000 euro risulta più marcata negli ambiti socio-sanitari del Nord-Ovest della regione, come in quello delle Apuane, della Piana di Lucca e della Val di Nievole, e in alcuni di quelli in cui è presente un capoluogo di provincia come nella Zona di Firenze, nella Pisana e nella Livornese. Meno numerosi sono i nuclei con Isee basso nelle Zone di cintura come la Fiorentina Sud-Est e Nord-Ovest e in alcune di quelle più turistiche come l'Amiata Senese, la Val d'Orcia-Valdichiana Senese e l'Elba.



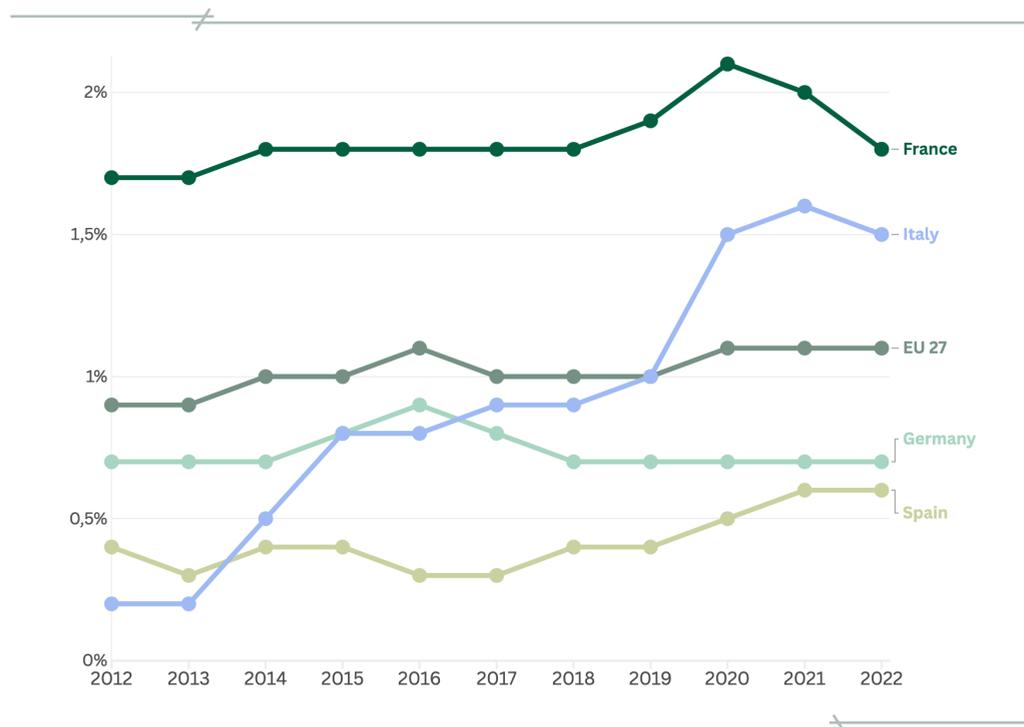
1.4 Il ruolo delle politiche di contrasto alla povertà

1.4.1 Il Reddito di cittadinanza nel quinquennio 2019-2023

Il quinquennio 2019-2023 non si è solo caratterizzato per l'intervento pubblico straordinario messo in campo a sostegno delle famiglie a seguito delle emergenze dovute alla pandemia e all'inflazione. In questi anni sono state riformate in modo importante e significativo le misure strutturali di contrasto alla povertà. Il 2019 è stato, infatti, l'anno dell'introduzione del Reddito di cittadinanza (RdC), la prima misura nazionale e universale di reddito minimo garantito adottata in Italia, che ha sostituito e rafforzato il precedente strumento sperimentale denominato Reddito di inclusione.

I dati Espress, disponibili fino al 2022, che confrontano i sistemi di protezione sociale dei Paesi europei mostrano chiaramente gli enormi passi in avanti che il Paese ha fatto nelle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale con l'introduzione del RdC. Guardando ad un arco temporale più esteso dell'ultimo quinquennio, emerge che l'incidenza sul Pil della spesa per questo tipo di politica ha iniziato a crescere già nel 2014 con l'introduzione del c.d. "bonus 80 euro", considerato dal sistema Espress una politica contro l'esclusione sociale, ha continuato ad aumentare fino al 2019, anno di introduzione del RdC e, negli anni successivi, per effetto delle politiche di sostegno adottate durante la pandemia da Covid-19, tanto da superare il livello medio dei Paesi dell'Unione Europa e quello di Paesi come Germania e Spagna.

FIGURA 4: SPESA PER POLITICHE CONTRO L'ESCLUSIONE SOCIALE SU PIL - EU27-GERMANIA, SPAGNA, FRANCIA, ITALIA - ANNI 2012-2022

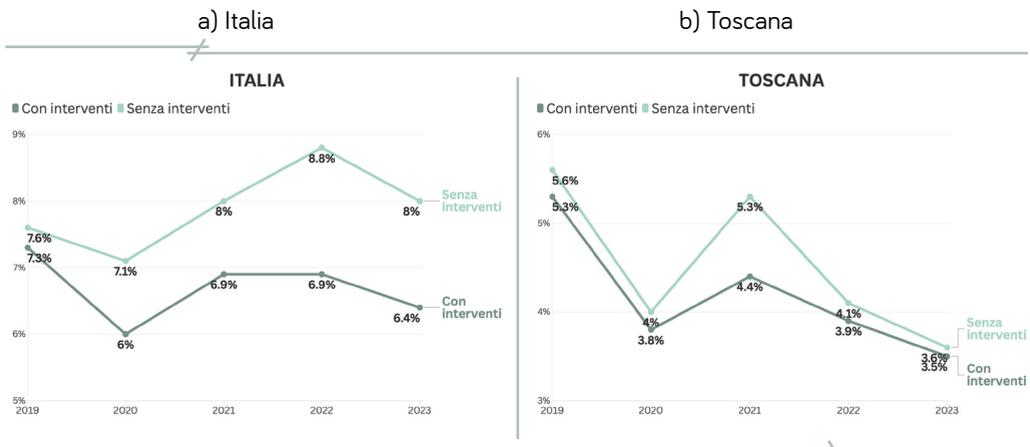


Fonte: nostre elaborazioni da dati Espress

Per capire quale è stato il ruolo del Reddito di cittadinanza nel ridurre la povertà abbiamo ristimato l'incidenza di famiglie in povertà assoluta confrontando il reddito disponibile familiare, al netto delle misure di contrasto alla povertà, con le soglie di povertà assoluta dell'Istat.

Come mostrano le due figure, che confrontano per l'Italia e la Toscana, la povertà assoluta, con e senza misure di contrasto alla povertà, il ruolo del Reddito di cittadinanza è stato decisivo, soprattutto nelle fasi di crisi economica. A livello nazionale, in assenza della misura, dal 2020 al 2021, nell'anno dello scoppio della pandemia, ci sarebbe stato un incremento della povertà assoluta delle famiglie dal 7,1% all'8%, ed un ulteriore aumento all'8,8% nel 2022. Nel 2023, la povertà sarebbe leggermente diminuita ma comunque avrebbe fatto registrare un livello superiore a quello precedente alla crisi da Covid-19 (8%). Insieme alle altre misure, il Reddito di cittadinanza ha dunque impedito un aumento della povertà nel Paese negli anni della crisi economica ed ha continuato, seppure in misura minore, a sostenere le famiglie povere negli anni della ripresa (nel 2023 la distanza tra la povertà assoluta con e senza interventi si attenua).

FIGURA 5: INCIDENZA DI NUCLEI IN POVERTÀ ASSOLUTA CON E SENZA INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ, ITALIA-TOSCANA, ANNI 2019-2023



Fonte: elaborazione su dati Eu-Silc - Istat

In Toscana, dove la povertà è un fenomeno più minoritario che nel resto del Paese, la misura ha assunto la funzione anti-ciclica che uno strumento di questo tipo dovrebbe avere. Nell'anno della grave crisi economica innescata dalla pandemia ha evitato un incremento della povertà di 1,4 punti percentuali (dal 4 al 5,3%) che la regione avrebbe registrato in assenza della misura. Il suo ruolo si è, invece, ridimensionato sensibilmente negli anni successivi della ripresa post Covid-19 e non è cresciuto a seguito dell'inflazione.

1.4.2 Le politiche di contrasto dopo l'introduzione dell'AdI

Il 2024 è stato l'anno dell'avvio della nuova misura di contrasto alla povertà che ha sostituito il Reddito di cittadinanza, l'Assegno di inclusione (AdI). Ricordiamo che la riforma che ha introdotto l'AdI ha apportato modifiche significative ai requisiti di accesso che aveva il Reddito di cittadinanza,



facendo tornare il Paese ad una misura categoriale. Possono accedervi, infatti, solo i nuclei familiari, con meno di 9.360 euro di Isee⁴, in cui sia presente almeno un componente disabile, minorenni, over 60 o in condizione di svantaggio e inserito in programma di cura e assistenza dei servizi socio sanitari territoriali certificato dalla pubblica amministrazione. Come per il Reddito di cittadinanza, i nuclei devono, inoltre, rispettare alcuni requisiti sul reddito e sui patrimoni, immobiliare e mobiliari, in loro possesso. La scala di equivalenza utilizzata per parametrare il requisito di reddito e l'importo del beneficio ha subito un cambiamento significativo rispetto al passato perché non tiene conto dei figli maggiorenni e qualunque altro adulto con meno di 60 anni a meno che non abbia carichi di cura. In risposta alle critiche mosse dall'Unione Europea al Reddito di cittadinanza, il requisito di residenza anagrafica è stato allentato per l'Adl da 10 a 5 anni.

Nei precedenti rapporti sulle povertà e l'inclusione sociale in Toscana, ricorrendo ad esercizi di simulazione, era già emerso chiaramente che la riforma delle politiche di contrasto alla povertà ne avrebbe ridimensionato notevolmente il ruolo. I primi dati relativi al 2024 estratti dalla Dashboard per la programmazione locale delle misure di contrasto alla povertà⁵ confrontati con quelli degli anni passati del RdC confermano quelle simulazioni. In Toscana, i nuclei beneficiari di Adl relativi alle domande accolte per almeno un mese fino al 31/10/2024⁶ sono 18.991 e ne fanno parte 36.802 individui (sono rispettivamente 14.806 e 26.680 se si fa riferimento a nuclei e individui con domanda accolta al 31/10/2024). Il confronto con i richiedenti che hanno avuto domanda di Reddito di cittadinanza accolta per almeno un mese nel 2023 mostra una riduzione del 51,4% dei nuclei e del 48,3% degli individui.

L'Assegno di inclusione, rispetto al Reddito di cittadinanza, ha ridotto del 51,4% i nuclei e del 48,3% gli individui beneficiari di un sostegno economico contro la povertà

TABELLA 3: NUCLEI E INDIVIDUI BENEFICIARI DI ADI E RDC IN TOSCANA, ANNI 2019-2024

	Periodo	Nuclei	Individui	Importo medio beneficio per nucleo (euro)
Adl: percettori al 31/10/2024	2024	14.806	26.680	572
Adl: percettori di almeno una mensilità al 31/10/2024		18.991	36.802	
	2023	39.062	71.217	492
	2022	54.741	107.438	
RdC: percettori di almeno una mensilità	2021	60.388	123.547	
	2020	55.972	118.136	
	2019	41.414	86.525	

Fonte: elaborazione su dati della Dashboard per la programmazione locale delle misure di contrasto alla povertà - dati Adl aggiornati al 6/12/2024 con domande fino al 31/10/2024; dati RdC aggiornati fornitura INPS al 22/12/2023 con domande al 30/11/2023

⁴ Si segnala a questo proposito che la legge di bilancio 2025 (L. n. 207 del 30 dicembre 2024) ha introdotto alcune modifiche a requisiti e disciplina dell'Assegno di Inclusione e del Supporto Formazione e lavoro. In particolare, il requisito ISEE del nucleo familiare da non superare viene portato a 10.140 euro (a fronte degli attuali 9.360 euro per Adl e 6000 euro per SFL). Cambiano anche i valori di reddito familiare da considerare e vengono adeguate le quote del beneficio economico - per i dettagli si veda la nota del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali sulle misure per lavoratori, imprese e famiglie contenute nella legge di bilancio 2025 (<https://www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/legge-di-bilancio-2025-le-misure-lavoratori-imprese-e-famiglie>)

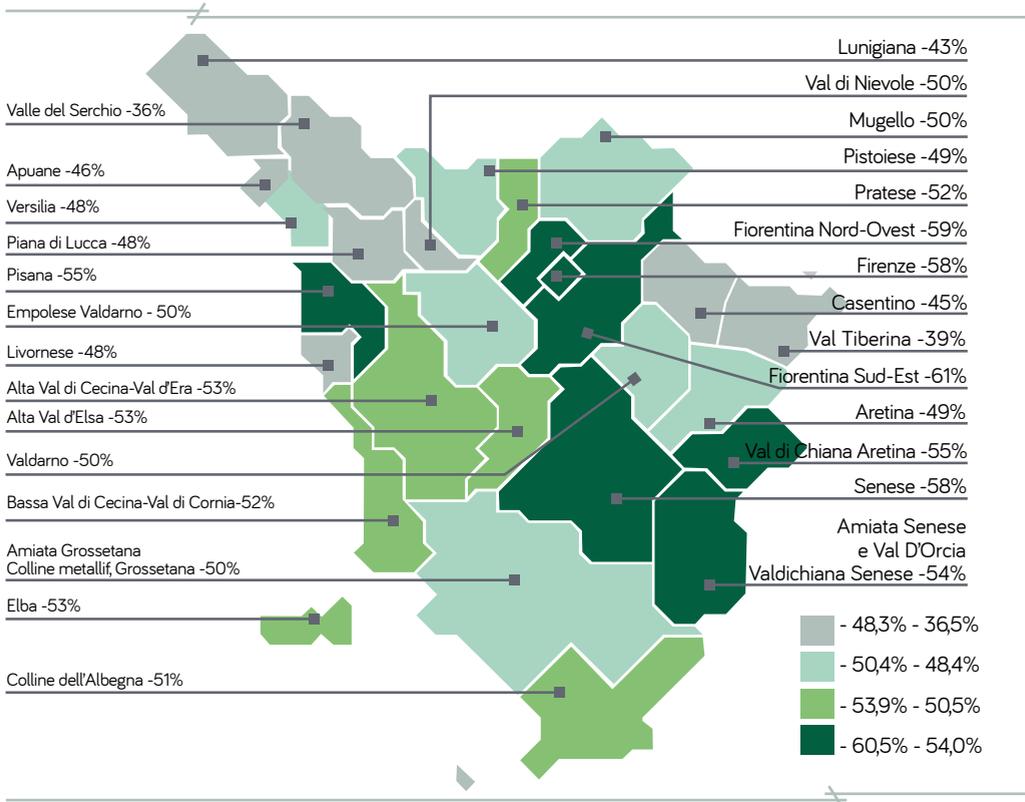
⁵ La Dashboard è rivolta agli operatori delle Regioni e degli Enti locali e contiene i principali indicatori sull'attuazione di RdC e di Adl. Le fonti principali dei dati sono ISTAT, INPS, ANPAL e GePI (piattaforma per la gestione dei Patti per l'inclusione sociale).

⁶ Ad inizio dicembre 2024, data dell'estrazione dei dati Adl, risultavano sulla Dashboard solo le domande accolte fino al 31/10/2024



La riduzione è stata più consistente nelle Zone di cintura come la Fiorentina Sud-Est e Nord-Ovest e in alcune Zone in cui è presente un capoluogo come quella di Firenze o quella senese. Viceversa, più attenuato ma comunque elevato è stato il decremento di nuclei beneficiari di un supporto economico nelle zone più interne della regione come nella Valle del Serchio, nella Valtiberina, nella Lunigiana e nel Casentino. L'eterogeneità territoriale nella riduzione del numero di nuclei beneficiari è da legarsi ad una diversa composizione delle famiglie per quelle caratteristiche che il legislatore ha ritenuto ancora meritevoli di tutela, vale a dire la presenza di componenti disabili, minorenni o di ultra 60enni.⁷ Probabilmente è sempre da legare alla diversa composizione dei nuclei l'incremento dell'importo medio del beneficio dei richiedenti Adl rispetto a quelli che hanno fatto domanda di RdC. L'incremento, in media pari a 79 euro al mese aggiuntivi, non si spiega, infatti, con le differenti modalità di calcolo che, anzi, dovrebbero averne ridotto l'entità attraverso la mancata considerazione di alcuni componenti del nucleo nella scala di equivalenza.

FIGURA 6: VARIAZIONE % 2024-2023 DEL NUMERO DI NUCLEI BENEFICIARI DI ALMENO UNA MENSILITÀ DI ADI E RDC PER ZONA - TOSCANA



Fonte: elaborazione su dati della Dashboard per la programmazione locale delle misure di contrasto alla povertà - dati Adl aggiornati al 6/12/2024 con domande fino al 31/10/2024; dati RdC aggiornati fornitura INPS al 22/12/2023 con domande al 30/11/2023.

⁷ Il 45% dei nuclei beneficiari di Adl presenta un ultra 60enne al suo interno, il 32% ha almeno un componente con disabilità, il 19% almeno un minorenne e nel 5% è presente una persona con condizione di svantaggio. Le categorie non sono esclusive



I dati della Dashboard consentono di fare alcuni primi confronti sui beneficiari di AdI e RdC per caratteristiche familiari e individuali, anche se una comparazione completa ed esaustiva potrà essere fatta solo quando saranno disponibili i microdati sui beneficiari dell'AdI, che consentiranno anche di capire chi è rimasto tutelato e chi invece è stato escluso dopo la riforma. Da questo primo confronto emerge, innanzitutto, che l'allentamento del requisito della residenza anagrafica non sembra aver cambiato la composizione dei beneficiari per cittadinanza che, anzi, vede maggiormente presenti gli Italiani tra i beneficiari di AdI rispetto a quelli del RdC. Pesano, evidentemente, di più a spiegare la composizione per cittadinanza i nuovi requisiti categoriali di accesso dell'AdI da cui consegue anche la riduzione del numero di nuclei con un solo componente a vantaggio delle famiglie più numerose.

TABELLA 4: COMPOSIZIONE DEI NUCLEI E DEGLI INDIVIDUI BENEFICIARI DI ADI E RDC PER CARATTERISTICHE FAMILIARI E INDIVIDUALI - ANNI 2024-2023

Caratteristiche familiari e individuali			AdI	RdC
Caratteristiche familiari	Cittadinanza del richiedente	Italiana	84,4%	83,0%
		Non italiana	15,6%	17,0%
	N° componenti	1	56,1%	58,6%
		2	23,2%	19,7%
		3	11,1%	7,4%
Caratteristiche individuali	Genere	4+	9,6%	14,3%
		Maschi	46,1%	46,0%
	Classi di età	Femmine	53,9%	54,0%
		0-17	22,7%	20,3%
		18-34	10,3%	14,9%
	35-59 per AdI / 35-55 per RdC	30,4%	30,6%	
	60+ per AdI / 55+ per RdC	36,6%	34,2%	

Fonte: elaborazione su dati della Dashboard per la programmazione locale delle misure di contrasto alla povertà - dati AdI aggiornati al 6/12/2024 con domande fino al 31/10/2024; dati RdC aggiornati fornitura INPS al 22/12/2023 con domande al 30/11/2023

Quanto alle caratteristiche individuali, non si riscontrano differenze di genere tra i beneficiari di AdI e RdC, mentre l'unico confronto che può essere fatto nella composizione per classi di età fa emergere una maggior presenza di minori nei nuclei beneficiari della nuova misura rispetto a quella precedente, ancora una volta da legarsi ai requisiti categoriali di accesso imposti per l'AdI.



2. LA POVERTÀ NELLE FAMIGLIE CON MINORI E GLI INTERVENTI A LORO SOSTEGNO

2.1 La povertà nelle famiglie con figli minorenni

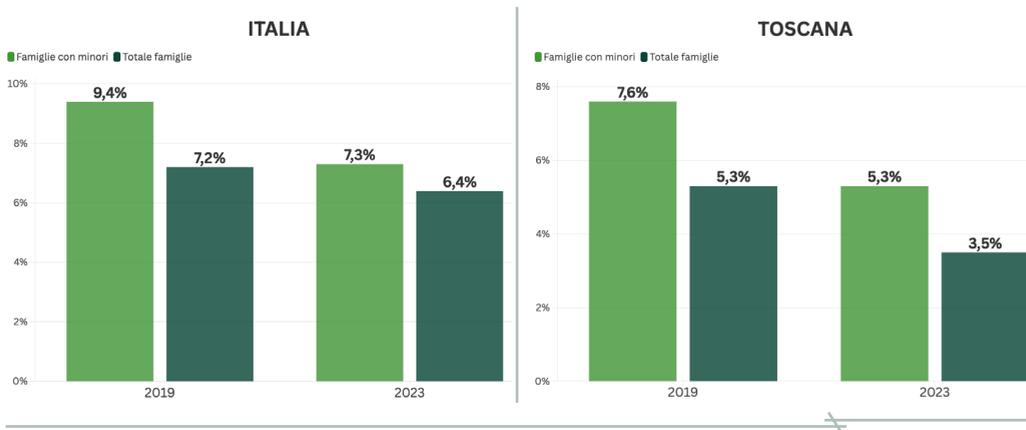
Come già detto, negli ultimi anni il fenomeno della povertà in Toscana ha risentito dei forti mutamenti intervenuti a livello nazionale e globale, non ultimi quelli legati alla pandemia da Covid-19 e alle dinamiche inflazionistiche, seppure fortemente attenuati dalle politiche straordinarie messe in campo a protezione delle famiglie. Le politiche e gli strumenti di contrasto alla povertà strutturali hanno, inoltre, visto un'evoluzione importante, dall'introduzione del Reddito di cittadinanza al suo superamento in favore dell'Assegno di inclusione.

Nel presente capitolo si propone di restringere il campo di osservazione ai minorenni e alle minorenni in povertà residenti nella regione Toscana. È questa, infatti, una prospettiva particolarmente urgente se si pensa che le famiglie con figli minorenni si trovano più spesso in questa condizione rispetto al complesso della popolazione. Impiegando la stessa definizione di povertà utilizzata nel primo capitolo, si stima che in Toscana, a fronte di un'incidenza di povertà assoluta generale pari al 3,5% nel 2023, si trovino in questa condizione il 5,5% delle famiglie con minorenni al loro interno. Come per il complesso delle famiglie, anche per le famiglie con minorenni la povertà assoluta si è ridotta rispetto al 2019, anno in cui si attestava al 7,6% (-2,1 punti percentuali). Delle 350mila famiglie con minori in Toscana (di cui fanno parte 527mila minori), sono 19mila quelle in condizione di povertà assoluta.

Sono 19mila le famiglie con minorenni con reddito disponibile sotto la soglia di povertà assoluta. Tra loro, l'incidenza della povertà è 2 punti % in più rispetto al totale delle famiglie



FIGURA 7: INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA TRA LE FAMIGLIE CON MINORI, TOSCANA-ITALIA, ANNO 2019 E 2023



Fonte: elaborazione su dati Eu-Silc Istat

Per inquadrare il fenomeno della povertà assoluta nelle famiglie con minorenni a livello locale utilizziamo i dati delle Dichiarazioni sostitutive uniche dell'Inps, considerando quelle con Isee inferiore a 6mila euro. Sono circa 43mila i nuclei familiari con al loro interno minori che hanno Isee inferiore a 6.000 euro. In media, il 18% delle DSU presentate dalle famiglie con minorenni al loro interno dichiara un Isee inferiore a 6mila euro con differenze territoriali in parte sovrapponibili a quelle osservate, sul totale delle famiglie, per l'incidenza di nuclei con Isee basso¹.

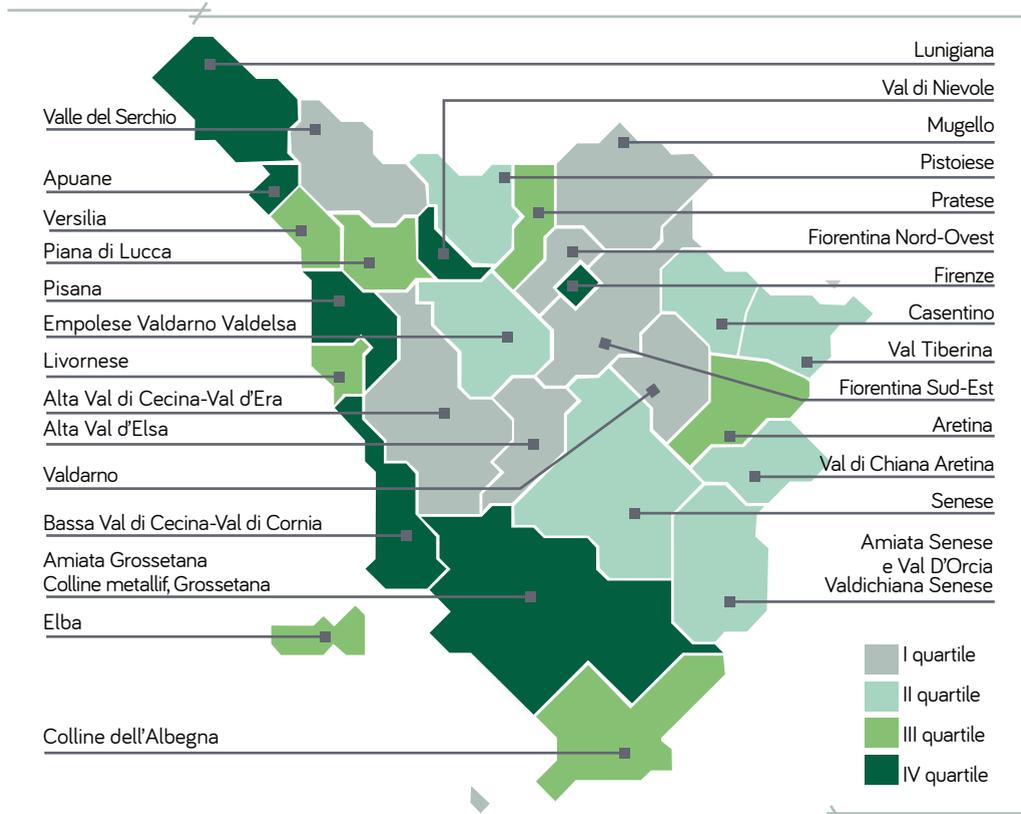
Le Zone della regione in cui il disagio economico coinvolge una fetta più ampia di nuclei con minorenni sono nel Nord-Ovest della regione, come in quelle delle Apuane e della Val di Nievole. Si conferma, inoltre, la criticità della Zona di Firenze tra quelle in cui è presente un capoluogo di provincia. Meno rilevante è, invece, la presenza di nuclei con Isee basso nelle Zone di cintura come la Fiorentina Sud-Est e Nord-Ovest e in quelle dell'Alta Val d'Elsa, Alta Val di Cecina-Val d'Era e Valdarno.

¹ Le Zone sono state suddivise in quattro gruppi di uguale numerosità, dal primo, con l'incidenza di DSU con Isee inferiore a 6000 euro più bassa, al quarto con l'incidenza più elevata.





FIGURA 8: QUARTILI DELLA QUOTA DI DSU ISEE SOTTO I 6.000 EURO SUL TOTALE DELLE DSU PRESENTATE DA NUCLEI CON MINORENNI PER ZONA, ANNO 2023



Fonte: elaborazione su dati INPS

Il focus sulla povertà delle famiglie con minorenni è rilevante anche perché si interseca con il tema della denatalità, un problema particolarmente grave nel nostro Paese, che ha costretto negli ultimi anni i *policy makers* che si sono succeduti a ripensare le politiche a sostegno delle responsabilità familiari. Si consideri, infatti, che la popolazione dei residenti in Toscana di età inferiore ai 18 anni è in costante calo, ed è passata dal rappresentare il 15,1% del complesso della popolazione toscana nel 2018 al 14,4% nel 2023.

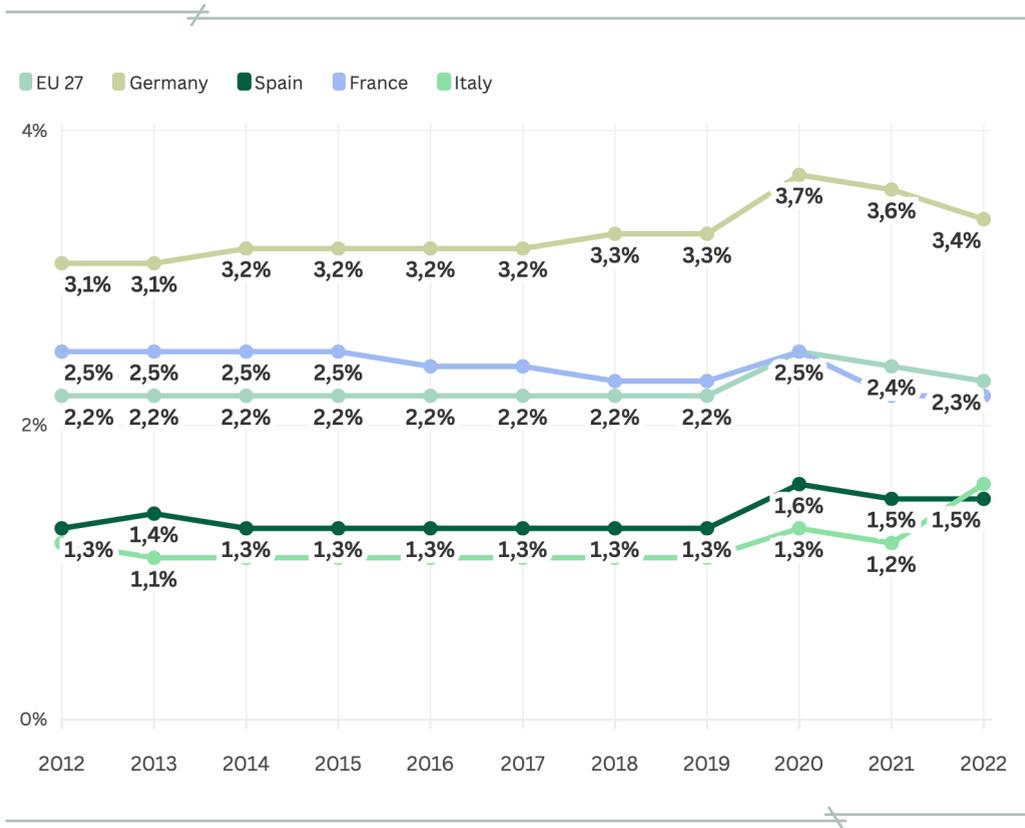
Per contrastare il problema della denatalità e sostenere economicamente le famiglie con figli, nel 2022 è stato introdotto l'Assegno unico e universale (Auu). Con lo stesso fine e con, in aggiunta, l'obiettivo di favorire la conciliazione vita-lavoro, il 2017 ha visto la nascita del bonus nido, un contributo per il pagamento delle rette, che di recente è stato rafforzato in Toscana con la misura c.d. Nidi Gratis². Questi nuovi interventi si sono aggiunti a quelli, già esistenti, che prevedono interventi di assistenza economica a favore di famiglie con minorenni, come l'erogazione di buoni pasto o spesa, di contributi per il trasporto o ulteriori contributi per il pagamento delle rette dei servizi per la prima infanzia, e al Reddito di cittadinanza che aveva, ovviamente, tra i suoi beneficiari anche le famiglie con minorenni.

² A livello nazionale, a partire dal 2024 è stato, inoltre, erogato un esonero dal pagamento dei contributi sociali per le madri che lavorano.



Il set di interventi e misure a sostegno delle famiglie con figli è, dunque, ormai, anche nel nostro Paese, piuttosto ampio e variegato e il passo avanti fatto negli ultimi anni si vede bene anche nel confronto con gli altri. Nell'anno dell'introduzione dell'Auu, il 2022, la spesa per le famiglie con figli in rapporto al Pil è passata dall'1,2% all'1,6%, segnando un evidente discontinuità rispetto ad un decennio passato di sostanziale immobilismo. Le risorse che il nostro Paese destina oggi alle famiglie hanno superato quelle della Spagna, ma siamo ancora lontani da Paesi che investono massicciamente su questo ambito di spesa, come la Francia, dove l'incidenza sul PIL è al 2,2% e la Germania dove arriva al 3,4%.

FIGURA 9: SPESA PER POLITICHE A FAVORE DELLE FAMIGLIE CON FIGLI SU PIL - EU27-GERMANIA, SPAGNA, FRANCIA, ITALIA - ANNI 2012-2022



Fonte: elaborazione su dati Espress

Nei prossimi paragrafi proviamo a quantificare l'attuale offerta di interventi e misure a favore delle famiglie povere con minorenni e di capire quanto sono in grado di attenuare la condizione di povertà, soffermandoci, quando possibile, sulle differenze territoriali e sui cambiamenti avvenuti nell'ultimo quinquennio di osservazione.





2.2 L'offerta di servizi e trasferimenti a favore delle famiglie con figli minorenni

2.2.1 Gli interventi di assistenza economica

I dati provenienti dal questionario di monitoraggio degli interventi per bambini e ragazzi in famiglia e fuori famiglia negli ambiti territoriali compilato dalle Zone a cura del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza (CRIA) offrono una misura degli interventi di assistenza economica erogati dai vari soggetti istituzionali (Comuni, Regione, Stato) a favore delle famiglie con minorenni nelle Zone della Toscana che abbiano almeno una cartella aperta presso il servizio sociale territoriale. Questi interventi sono descritti nel Nomenclatore degli interventi e servizi sociali della Regione Toscana al capitolo Trasferimenti in denaro. Fanno parte di questa categoria:

10mila minorenni beneficiano di assistenza economica, 11mila di Reddito di cittadinanza

- i trasferimenti per il pagamento di rette (rette per asili nido, rette per servizi integrativi per la prima infanzia, rette per centri diurni di protezione sociale, rette per centri diurni semiresidenziali, sociosanitari o socio-riabilitativi, rette per altre prestazioni in centri di aggregazione, rette per prestazioni residenziali, rette per prestazioni residenziali in centri estivi);
- i trasferimenti per attivazione di servizi (contributi per servizi alla persona, contributi economici per cure o prestazioni sanitarie, contributi economici per servizi di trasporto e mobilità, contributi economici per l'inserimento lavorativo, contributi economici per l'affidamento familiare di minorenni, contributi per favorire interventi del terzo settore);
- le integrazioni al reddito (buoni spesa o buoni pasto, contributi economici per i servizi scolastici, contributi economici erogati a titolo di prestito/prestiti di onore, contributi economici per l'alloggio, contributi economici a integrazione del reddito familiare). È importante sottolineare come tra questi è incluso il Reddito di cittadinanza.

Nel 2020 quasi 16.000 minorenni, il 2,9% dei residenti in Toscana beneficiava di almeno uno degli interventi di assistenza economica. Negli anni successivi il numero di minorenni in nuclei familiari interessati da questo genere di interventi si è ridotto costantemente e nel 2023 solo 10.000 persone di età inferiore ai 18 anni risiedevano in nuclei familiari beneficiari di interventi di assistenza economica. Di questi, solo una parte sono stati presi in carico dai servizi sociali territoriali. I minorenni in carico beneficiari di interventi di assistenza economica sono stati più di 6.000 dal 2019 al 2021 e poi anche per loro si è registrato un calo nel 2022 di oltre 1.000 unità che è proseguito nel 2023. La riduzione dei minorenni interessati da misure di assistenza economica riguarda tutte e tre le aree vaste e tutte le zone con le sole eccezioni della Val di Nievole e della Livornese che hanno aumentato il numero di beneficiari di queste misure tra il 2020 e il 2023 (per il dettaglio per Zona si veda la tabella in Appendice I). I 5.000 minorenni in meno che si contano nell'ultimo anno disponibile si concentrano soprattutto nella zona Pisana che negli anni 2019 e 2020 aveva quasi triplicato il numero di beneficiari passando da 705 nel 2018 a 2.089 nel 2020. Con l'uscita dal Covid i beneficiari sono tornati ai livelli del 2018: nel 2021 erano 822 e nel 2023, si sono fermati a 414. Un simile picco si può rilevare nella zona della Piana di Lucca che fino al 2019 interveniva con misure di assistenza economica in meno di 800 casi all'anno, nel 2020 è passata a quasi 1.300 minorenni, nel 2021 a oltre 2.500 per poi tornare ai livelli pre-Covid nelle ultime due annualità considerate.

TABELLA 5: MINORENNI BENEFICIARI DI MISURE DI ASSISTENZA ECONOMICA, CONFRONTO ANNI 2019-2023

	Zone distretto	2019	2020	2021	2022	2023
Assistenza economica	Nord-Ovest	4.297	5.958	5.610	3.410	2.793
	Sud-Est	4.029	4.414	4.232	3.790	2.983
	Centro	6.025	5.538	4.935	5.361	4.225
	Totale	14.351	15.910	14.777	12.561	10.001
In carico ai servizi sociali e assistenza economica	Nord-Ovest	1.595	2.613	2.634	1.330	1.489
	Sud-Est	2.004	1.411	1.553	1.372	1.203
	Centro	2.672	2.437	2.274	2.472	2.212
	Totale	6.271	6.461	6.461	5.174	4.904

Fonte: Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza

Il dato proveniente dai servizi sociali territoriali³ è coerente con quanto emerge dall'analisi dei dati relativi al Reddito di Cittadinanza (RdC). Le somme erogate a favore di nuclei familiari con almeno un figlio minore sono raddoppiate tra il 2019, anno della sua introduzione, e il 2021, in concomitanza con la crisi pandemica, passando da un totale toscano di 36 milioni di euro ad oltre 70 milioni. Nelle successive due annualità si è osservato un calo altrettanto importante (nel 2023 le somme erogate superavano di poco i 40 milioni di euro) in linea con quanto osservato nel primo capitolo per il complesso delle famiglie beneficiarie di RdC e in contemporanea alla ripresa economica e occupazionale post pandemia. Coerentemente alla spesa, il numero di famiglie con al loro interno minori beneficiarie di Reddito di cittadinanza è cresciuto nei primi anni successivi all'introduzione della misura (da 10.642 a 14.967) e si è ridimensionato negli anni della ripresa. Nel 2023, beneficiano di RdC 7.490 nuclei con al loro interno 11.367 minori (per il dettaglio territoriale si veda Appendice I).

La misura è stata un supporto economico importante per le famiglie povere con minorenni, ma non in grado di coprire adeguatamente la fascia di popolazione più povera, perlomeno quella individuata selezionando le famiglie con meno di 6.000 euro di Isee. Se si guarda al complesso dei nuclei familiari, i requisiti di accesso imposti per il Reddito di cittadinanza erano tali per cui solo il 32% di quelli con meno di 6.000 euro di Isee ha beneficiato della misura nel 2023⁴. Al netto delle difformità nella definizione di povertà, è tuttavia da segnalare che la copertura da parte del Reddito di cittadinanza dei nuclei con meno di 6.000 euro era ancora meno accentuata per le famiglie con minorenni al loro interno (17% contro 32%)⁵.

³ È corretto ricordare che un'altra importante rilevazione raccoglie dati sugli interventi a favore dei minori, vale a dire l'indagine ISTAT sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati. A differenza della rilevazione del CRIA che si rivolge ai servizi sociali territoriali, l'indagine ISTAT considera tutti coloro che, anche senza l'assistenza del servizio sociale, sono stati beneficiari degli interventi, ma si concentra sulle prestazioni erogate dai comuni. Nel 2021 dunque l'intervento più diffuso risulta il contributo economico per i servizi scolastici che raggiunge quasi 18.000 minorenni toscani. Oltre 11.000 sono beneficiari di un contributo per l'alloggio, 7.500 hanno potuto beneficiare di un contributo economico a integrazione del reddito familiare, 4.500 di un contributo o integrazione alla retta del nido.

⁴ La differente definizione di famiglia povera, implicita nella misura del RdC, spiega sicuramente la mancata copertura. Ci sono, infatti, sia famiglie con Isee minore di 6.000 euro che per mancanza degli altri requisiti sul reddito e patrimonio non accedono alla misura sia famiglie beneficiarie di RdC che non hanno Isee sotto 6.000 euro.

⁵ Si ricorda che tra le criticità del Reddito di cittadinanza vi era la scala di equivalenza che sfavoriva le famiglie numerose e con figli minorenni.



TABELLA 6: REDDITO DI CITTADINANZA EROGATO A FAVORE DI NUCLEI FAMILIARI CON FIGLI MINORENNI, IMPORTI E BENEFICIARI, ANNI 2019-2023

Anno	Beneficiari con minori				Beneficiari su nuclei con meno di 6mila euro di Isee	
	Spesa (mln euro)	Nuclei beneficiari	Minori beneficiari	Importo medio per nucleo (euro)	Tutte i nuclei beneficiari di RdC	Nuclei con minori beneficiari di RdC
2019	36	10,642	21,436	278	31%	23%
2020	57	12,657	21,106	378	37%	27%
2021	74	14,967	23,672	412	43%	32%
2022	60	12,237	18,6	406	37%	23%
2023	41	7,49	11,367	458	32%	17%

Fonte: elaborazione su dati INPS

2.2.2 L'Assegno unico e universale

A partire dal 1° marzo 2022 le politiche a sostegno della responsabilità familiari sono state profondamente riformate con l'introduzione dell'Assegno unico e universale, un sostegno economico alle famiglie con figli, commisurato all'Isee, che ha sostituito, incrementandone le risorse, gli interventi di natura categoriale precedentemente in vigore.

62mila minorenni beneficiano di Assegno unico e universale

L'assegno unico e universale è erogato mensilmente ad ogni nucleo familiare per ciascun figlio a carico minorenne o con meno di 21 anni se studente, disoccupato o se lavora ma con reddito basso. Non vi sono requisiti economici per accedere alla misura, ma l'importo dell'assegno cresce sulla base dell'Isee ed è maggiorato nei casi di nuclei numerosi e nel caso in cui entrambi i genitori lavorino.

La nuova misura ha sostituito le prestazioni previgenti a sostegno delle famiglie: i) gli assegni familiari, che venivano erogati alle famiglie con figli minori di 18 anni solo se il reddito da lavoro dipendente e assimilato costituiva almeno il 70% del reddito complessivo familiare; ii) le detrazioni per figli a carico che escludevano tutti gli incapienti, iii) l'assegno per famiglie con tre o più figli minori e l'assegno di natalità, regolati tramite Isee e iv) il premio alla nascita, una misura universale senza requisiti di accesso.

Le risorse che le famiglie con minorenni con Isee sotto 6.000 euro hanno ricevuto in Toscana grazie all'Auu sono pari a 144 milioni di euro nel 2023. I nuclei beneficiari poveri sono 36.142 al cui interno vi sono 61.110 minorenni (per il dettaglio territoriale si veda l'Appendice I). L'importo medio per minorenne è pari a 2.343 euro annui, circa 195 euro al mese. La copertura della misura, calcolata mediante il rapporto tra i minorenni beneficiari di Auu e i minorenni che fanno parte di nuclei sotto 6.000 euro di Isee, è quasi totale (93%) e più alta di quella che si osserva per il complesso delle famiglie (89%) per le quali ancora esiste una quota non trascurabile che non fa domanda per mancanza di informazioni o aggravio burocratico.



TABELLA 7: ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE, IMPORTI E BENEFICIARI, ANNO 2023

	Spesa	Nuclei beneficiari	Minori beneficiari	Importo medio per minore	Copertura minori
Tutte le famiglie con minori	888	238.774	467.838	1.898	89%
Famiglie con minori con Isee < 6mila euro	143	36.142	61.110	2.343	93%

Fonte: elaborazione su dati INPS

2.2.3 I bonus nidi nazionale e regionale

1.500 minorenni beneficiano del bonus nidi

All'Assegno unico e universale si affianca per i nuclei con figli nella fascia 0-3 la misura del bonus nido, introdotta per la prima volta a livello nazionale con la legge di bilancio per il 2017, un contributo per il pagamento della retta per gli asili nido erogato a rimborso dall'Inps. Inizialmente del valore massimo di 1.000 euro, il contributo è stato aumentato nel tempo a più riprese, fino a raggiungere il valore di 3.000 euro per Isee inferiori a 25.000 euro e 2.500 euro per Isee compresi tra 25.000 e 40.000 euro⁶. Per le famiglie con Isee maggiori di 40.000 euro il contributo vale, invece, 1.500 euro.

La Regione Toscana, a partire dall'anno educativo 2023/2024, ha rafforzato la misura nazionale con l'introduzione di Nidi Gratis, un contributo, finanziato con risorse del Fondo Sociale Europeo, che azzerava completamente la retta che le famiglie devono sostenere per usufruire dei servizi educativi presenti sul territorio toscano al netto del rimborso che esse ricevono dall'Inps attraverso il bonus nidi nazionale⁷. Diversamente dal bonus nazionale è applicata una soglia massima di Isee, fissata a 35.000 euro, al di sopra della quale la domanda è preclusa.

Il numero di beneficiari in Toscana del bonus nidi nazionale è cresciuto nel tempo passando da coinvolgere 20.628 bambini nel 2019 a 24.861 nel 2023 (sono passati da 1.162 a 1.587 quelli che appartengono a nuclei poveri, con Isee inferiore di 6.000 euro) destinatari di oltre 35 milioni di euro. Hanno ricevuto, invece, Nidi Gratis nel 2023 13.340 minori.

TABELLA 8: BONUS NIDO NAZIONALE E NIDI GRATIS, IMPORTI E BENEFICIARI, ANNI 2019-2023

Anno	Spesa	Beneficiari	Beneficiari in nuclei con meno di 6.000 euro di Isee	Importo medio per beneficiario
2019	17	20.628	1.162	843
2020	14	19.634	843	711
2021	30	24.183	1.181	1.244
2022	38	24.861	1.587	1.538

Fonte: elaborazione su dati INPS e Regione Toscana

⁶ Le legge di bilancio per il 2024 ne ha incrementato ulteriormente il valore fino a 3.600 euro per i nati nel 2024 in famiglie con Isee inferiore a 40mila euro e nelle quali sia già presente almeno un figlio di età inferiore ai 10 anni.

⁷ Il contributo può essere richiesto per usufruire dei nidi d'infanzia, degli spazi gioco e dei servizi educativi in contesto domiciliare, sia a titolarità comunale che privata accreditata. È previsto un massimo di 800 euro *per 11 mensilità*.

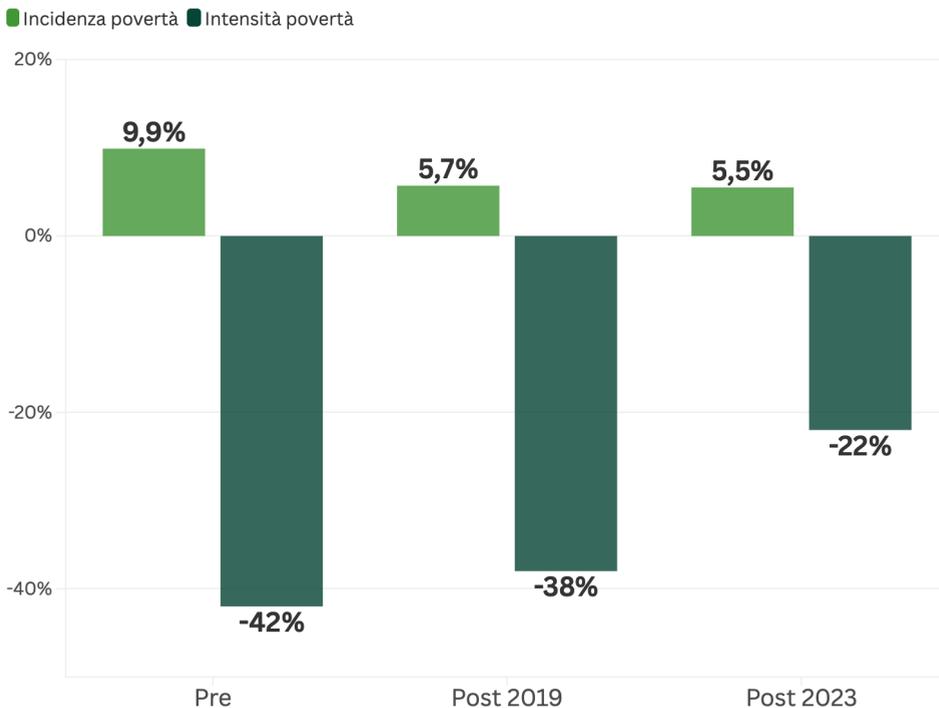


2.3 La capacità delle misure di ridurre il disagio economico delle famiglie minorenni

Terminiamo il capitolo con una valutazione, svolta ricorrendo ai dati Eu-Silc, sulla capacità delle principali misure di sostegno alle famiglie con figli minorenni di far uscire i nuclei dalla condizione di povertà assoluta o di ridurne la sua intensità. Per fare un confronto rispetto al passato, abbiamo stimato la povertà assoluta in tre scenari: nel primo non sono simulati interventi di sostegno alle famiglie con figli, nel secondo sono simulati gli interventi in vigore nel 2019 (detrazioni per figli a carico a fini Irpef, assegni familiari, assegno per le famiglie con almeno tre figli, bonus nidi), nel terzo quelli vigenti nel 2023 (assegno unico e universale, bonus nidi, reddito di cittadinanza).

L'intensità della povertà assoluta si riduce dal 42% al 22%

FIGURA 10: INCIDENZA E INTENSITÀ DELLA POVERTÀ ASSOLUTA NELLE FAMIGLIE CON MINORI PRIMA E DOPO LE MISURE



Fonte: elaborazioni su dati Eu-Silc 2023

Come mostra la figura, in assenza delle misure di sostegno, la povertà delle famiglie con minorenni sarebbe stata molto più elevata, pari al 9,9%. Gli interventi vigenti nel 2019 a sostegno delle famiglie con figli erano in grado di ridurre l'incidenza della povertà assoluta al 5,7%, quelli riformati con l'introduzione dell'Assegno unico e universale e il RdC l'hanno ulteriormente attenuata portandola al 5,5% nel 2023. Ma è soprattutto l'intensità della povertà assoluta, cioè la distanza del reddito a disposizione delle famiglie dalla soglia di povertà, che, grazie alle nuove misure, si è molto ridimensionata, passando dal -38% con le misure vigenti nel 2019 al -22% con quelle in vigore nel 2023.



SEZIONE 2

ACCESSO ALLE MISURE E PRESA IN CARICO



3. L'IMPATTO DELLA NUOVA MISURA DI SOSTEGNO AL REDDITO SULLA RETE DEI SERVIZI

3.1 Introduzione

L'introduzione dell'Assegno di Inclusione ha segnato un profondo cambiamento rispetto alla precedente misura di sostegno economico ai nuclei familiari fragili, il Reddito di Cittadinanza. Nel 2024 i servizi hanno dovuto implementare nuove modalità di lavoro per far fronte al cambiamento e rispondere a quanto prescritto dal D.M. 154 del 13 dicembre 2023, dal D.M. n.160 del 29 dicembre 2023 e dal D.M. 104 del 24 giugno 2024 in merito alla "Certificazione di Svantaggio" - documento attestante la collocazione del potenziale beneficiario in una delle 7 "categorie di svantaggio" identificate

dal Decreto¹. La novità rispetto al precedente assetto è il coinvolgimento, quantomeno in fase di assessment (nel caso di nuova utenza), di Servizi precedentemente non coinvolti nella procedura formale di richiesta di accesso alla misura, quali ad esempio i Ser.D. nel caso della categoria “c)” e i Servizi per la Salute Mentale per le categorie “a)” e “b)”.

Sulla base del feedback ricevuto dai territori e delle riflessioni del gruppo di lavoro, si è ritenuto opportuno costruire una indagine che consentisse di comprendere se, ed in che modo, l'introduzione della Certificazione di Svantaggio abbia modificato le prassi di lavoro dei Servizi in Toscana. Partendo dalle ipotesi che un simile assetto possa aver avuto un effetto positivo sulle relazioni tra i differenti Enti, intensificandole - in risposta alla necessità di entrare in contatto anche solo per i passaggi propedeutici o direttamente successivi alla certificazione - e che una simile riorganizzazione possa aver portato con sé criticità variamente assortite (nel gestire l'utenza potenzialmente esclusa, nel far dialogare differenti piattaforme, nell'implementare nuova modulistica e prassi di lavoro, ecc.), il gruppo di lavoro sull'Inclusione di Federsanità ANCI Toscana ha condotto un'indagine dal titolo *“L'impatto delle nuove misure di sostegno al reddito sulle modalità di accesso e presa in carico nella rete dei servizi con particolare riguardo alla categoria svantaggio”*.

L'obiettivo della certificazione di svantaggio enunciato chiaramente nei D.M. citati è quello di “assicurare servizi e standard di processo uniformi e definire un modello di intervento il più possibile omogeneo e condiviso su tutto il territorio nazionale, armonizzando procedure e strumenti”. Nei documenti ministeriali viene definito cosa si intende per “presa in carico sociale” e “presa in carico sanitaria e sociosanitaria” e si elencano le “amministrazioni responsabili dei programmi di cura e assistenza.” Sono anche forniti i format coi quali i servizi preposti devono procedere all'attestazione della condizione di svantaggio e dell'inserimento della persona in programmi/progetti di

L'obiettivo della certificazione di svantaggio: definire un modello di intervento omogeneo e condiviso, armonizzando procedure e strumenti

¹ a), persone con disturbi mentali, in carico ai servizi sociosanitari ai sensi degli articoli 26 e 33 del DPCM. 12 gennaio 2017, compresi gli ex degenti di ospedali psichiatrici;

b), persone in carico ai servizi sociosanitari o sociali e persone con certificata disabilità fisica, psichica e sensoriale, non inferiore al 46 per cento, che necessitano di cure e assistenza domiciliari integrate, semiresidenziali, di supporto familiare, ovvero inseriti in percorsi assistenziali integrati ai sensi degli articoli 21 e 22 del DPCM. 12 gennaio 2017;

c), persone con problematiche connesse a dipendenze patologiche, inclusa la dipendenza da alcool o da gioco, o con comportamenti di abuso patologico di sostanze, inseriti in programmi di riabilitazione e cura non residenziali presso i servizi sociosanitari, ai sensi degli articoli 28 e 35, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017;

d), persone vittime di tratta, di cui al decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 “Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime”, in carico ai servizi sociali o sociosanitari;

e), persone vittime di violenza di genere in carico ai servizi sociali o sociosanitari, ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lettera r, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, in presenza di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria ovvero dell'inserimento nei centri antiviolenza o nelle case rifugio;

f), persone ex detenute, definite svantaggiate ai sensi dell'articolo 4, della legge 381 del 1991, nel primo anno successivo al fine pena e persone ammesse alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno in carico agli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna, definite svantaggiate ai sensi del medesimo articolo, fermo restando il soddisfacimento del requisito di cui all'articolo 2, comma 2, lettera d), del decreto-legge n. 48 del 2023;

g), persone individuate come portatrici di specifiche fragilità sociali e inserite in strutture di accoglienza o in programmi di intervento in emergenza alloggiativa di cui all'articolo 22, comma 2, lettera g) della legge n. 328 del 2000, in carico ai servizi sociali;

h), persone senza dimora iscritte nel registro di cui all'articolo 2, comma 4, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, all'anagrafe della popolazione residente, in condizione di povertà estrema e senza dimora, definite tali ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto interministeriale 30 dicembre 2021 di approvazione del Piano povertà, in quanto: a) vivono in strada o in sistemazioni di fortuna; b) ricorrono a dormitori o strutture di accoglienza notturna; c) sono ospiti di strutture, anche per soggiorni di lunga durata, per persone senza dimora; d) sono in procinto di uscire da strutture di protezione, cura o detenzione, e non dispongono di una soluzione abitativa; che siano in carico ai servizi sociali territoriali, anche in forma integrata con gli enti del Terzo Settore;

i), neomaggiorenni, di età compresa tra i diciotto e i ventuno anni, che vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria che li abbia collocati in comunità residenziali o in affidamento eterofamiliare, individuati come categoria destinataria di interventi finalizzati a prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale in attuazione dell'articolo 1, comma 250, della legge 27 dicembre 2017, n. 05, in carico ai servizi sociali o sociosanitari.



cura e/o assistenza, illustrando “a mero titolo esemplificativo ed esplicativo, [...] le fasi e le azioni [...] come indicate nella letteratura di servizio sociale, utili a definire un programma di cura e assistenza ai fini dell'accesso all'Adl”.

Le precisazioni secondo le quali “ai fini del beneficio dell'Assegno di Inclusione, la condizione di svantaggio è strettamente legata agli obiettivi ed alla durata degli interventi e dei servizi previsti nel percorso di accompagnamento verso l'autonomia e/o del Progetto di assistenza individuale, nell'ambito della presa in carico sociale o sociosanitaria” sono state oggetto di riflessioni e scambi tra operatori dei servizi che, pur riconoscendosi garantita la propria autonomia professionale, hanno dovuto ricordare anche che “la presa in carico, così come l'inserimento in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari certificati dalle pubbliche amministrazioni, deve essere precedente e sussistere alla data di presentazione della domanda di Assegno di Inclusione, pertanto, la valutazione dei bisogni della persona e/o del suo nucleo familiare e l'accertamento della condizione di svantaggio sono anticipati rispetto a quanto previsto per i restanti nuclei che accedono alla misura e propedeutici al riconoscimento del beneficio economico”.

L'attestazione della certificazione di svantaggio compilata utilizzando i format ministeriali viene dunque rilasciata dai servizi sociali, sanitari, sociosanitari e penali, ai cittadini che ne fanno richiesta e ne hanno diritto, essendo in carico e con un programma di trattamento e/o progetto personalizzato in corso; tale attestazione consente di dimostrare la condizione di svantaggio autodichiarata da coloro che hanno chiesto di essere ammessi all'Adl. Quanto dichiarato dal richiedente viene verificato dall'INPS tramite il raccordo con piattaforme e sistemi di interoperabilità, interpellando referenti dei servizi titolari della presa in carico, che devono rispondere in merito alla sussistenza dei requisiti dichiarati. Diventa fondamentale la relazione delle persone coi servizi, la loro aderenza a patti educativi e terapeutici, il rispetto nello svolgimento di attività e impegni concordati, così come il raccordo tra servizi, soprattutto nei casi di persone caratterizzate da fragilità complesse e prese in carico multiple.

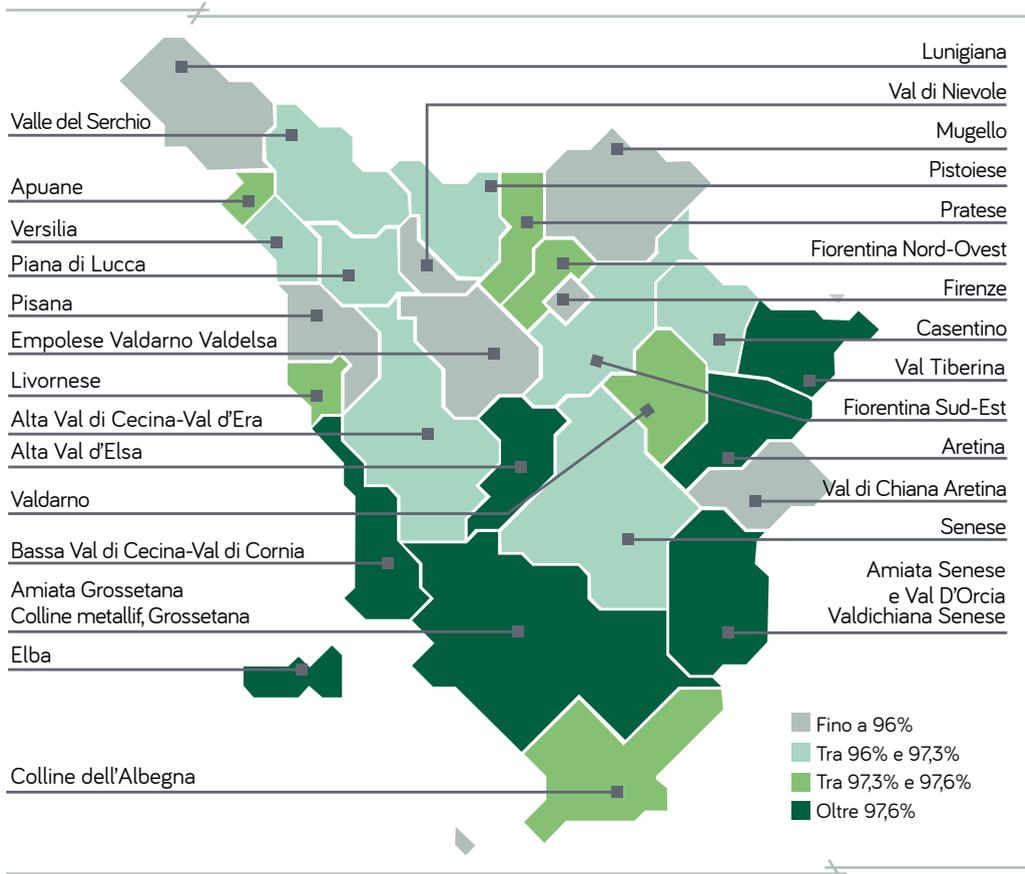
3.2 Primi dati sull'attivazione dell'Assegno di Inclusione

In base ai dati estratti dalla Dashboard per la programmazione locale delle misure di contrasto alla povertà² aggiornati al 6/12/2024, dei 14.806 nuclei beneficiari di Assegno di inclusione alla data del 31/10/2024, il 96,6% era stato preso in carico dai servizi sociali comunali con un primo incontro con un assistente sociale e il 94,2% aveva anche completato l'Analisi Preliminare. La predisposizione del quadro di analisi, che serve a effettuare la valutazione multidimensionale di nuclei familiari con bisogni complessi identificati in fase di Analisi Preliminare a supporto delle équipes multidisciplinari, ha riguardato il 10,4% dei nuclei. Per il 64,2% dei nuclei si è arrivati alla firma di un Patto per l'inclusione sociale.

A livello territoriale, le differenze sulla presa in carico dei nuclei beneficiari non sono molto marcate. La figura 11 mostra le Zone suddivise in quattro gruppi di uguale numerosità, da quello con la più bassa a quello con la più alta incidenza di nuclei beneficiari presi in carico. In tutte le Zone, la presa in carico ha superato il 90% dei nuclei beneficiari, con livelli più elevati nelle Zone dell'Alta Val D'Elsa, dell'Amiata Grossetana-Colline Metallifere-Grossetana, dell'Amiata Senese e Val D'Orcia-Valdichiana Senese e più bassi nelle Zone della Lunigiana, del Mugello, della Val di Nievole.

² Si veda nota n. 5 nel capitolo 1

FIGURA 11: PRESE IN CARICO SUL TOTALE DEI NUCLEI ADI CARICATI SU GEPI PER L'ATTIVAZIONE DEL PERCORSO DI INCLUSIONE SOCIALE - QUARTILI PER ZONA



3.3 Nota metodologica

Al fine di perseguire gli obiettivi preposti e illustrati in introduzione, si è proceduto a definire il disegno di ricerca tenendo in considerazione le principali differenze con le indagini dei precedenti rapporti. Per raccogliere i punti di vista dei differenti Servizi, soprattutto di Ser.D, U.F. Salute Mentale e Ufficio Esecuzione Penale Esterna (UEPE), sinora mai coinvolti in questa tipologia di raccolta dati, si è deciso di ricorrere ad una *survey*, costruendo un questionario *ad hoc* con un numero di *item* sufficientemente contenuto da essere somministrato agli operatori ed alle operatrici di tutte le 28 Zone Sociosanitarie della Toscana. Per riuscire ad ottenere le informazioni sufficienti a descrivere, almeno parzialmente, le specificità dei differenti territori e delle tipologie di Servizio, si è deciso di adottare come modalità di somministrazione dello strumento, in discontinuità con quanto precedentemente fatto, l'intervista telefonica.



Si è deciso inoltre di adottare la tecnica della *Social Network Analysis* per approfondire la componente relazionale su di un sottocampione di Zone ritenute rappresentative del territorio regionale: Amiata Senese e Val d'Orcia - Valdichiana Senese, Lunigiana, Piana di Lucca, Pratese, Senese e Val di Nievole.

Il campione è stato composto grazie alla collaborazione dei Servizi succitati, attraverso le segnalazioni dei comparti Dirigenziali è stato possibile individuare, per ciascuna Zona, almeno un operatore/trice per tipologia di Servizio. Nonostante ciò, la modalità di somministrazione scelta (che necessita di tempistiche più lunghe rispetto all'auto compilazione) e la difficoltà nel reperire in determinati territori i contatti necessari a identificare e concordare le interviste non ci hanno permesso di raggiungere una rappresentatività esaustiva a livello regionale: in termini numerici, il campione *ideale* avrebbe dovuto contenere 3 operatori/trici per ciascuna delle 5 tipologie di Servizio (Servizio Sociale, Centri per l'Impiego, Ser.D, Salute Mentale, UEPE) per Zona - per un totale massimo di 420 soggetti. L'obiettivo minimo, di 1 operatore/trice per servizio, portava ad un totale pari a 140 soggetti. Al momento in cui è stata effettuata l'analisi sui dati qui presentati, sono state effettuate 97 interviste, con numerosi servizi di alcune zone non ancora rappresentate ed altri sovrarappresentati. Delle Zone scelte per l'approfondimento, solo in Pratese e Val di Nievole si è raggiunta la quota sufficiente ad esprimere la struttura della rete relazionale attraverso la Social Network Analysis.

Per quanto l'indagine in questione sia dunque da intendersi ancora in itinere, questi risultati, seppur parziali, restituiscono informazioni sufficienti a definire, almeno a grandi linee, quali cambiamenti, in termini di relazione tra Enti, l'introduzione della Certificazione di Svantaggio abbia portato e quali sono le criticità emergenti.

Nelle immagini che seguono, un sunto della copertura del campione per tipologia di servizio e strutturazione territoriale (zonale per Servizi Sociali, Ser.D. e Salute mentale, provinciale per CPI e UEPE).

FIGURA 12: NUMERO DI OPERATRICI/TORI INTERVISTATE/I PER ZONA E TIPOLOGIA DI SERVIZIO

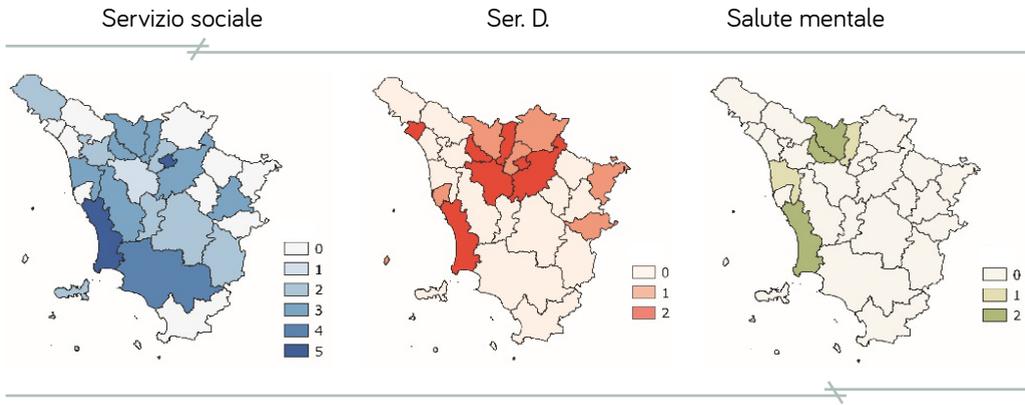


FIGURA 13: NUMERO DI OPERATRICI/TORI COMPLESSIVI DEL SERVIZIO SOCIALE, SER.D. E SALUTE MENTALE INTERVISTATE/I PER ZONA

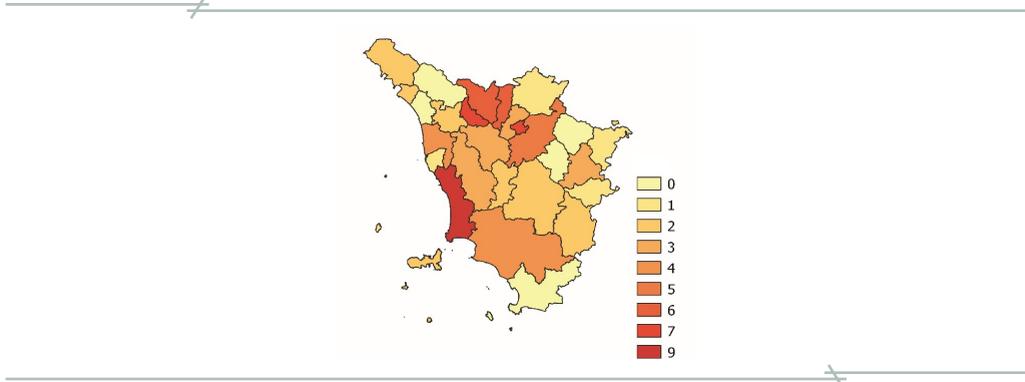


FIGURA 14: NUMERO DI OPERATRICI/TORI INTERVISTATE/I PER PROVINCIA E TIPOLOGIA DI SERVIZIO CENTRI PER L'IMPIEGO UEPE

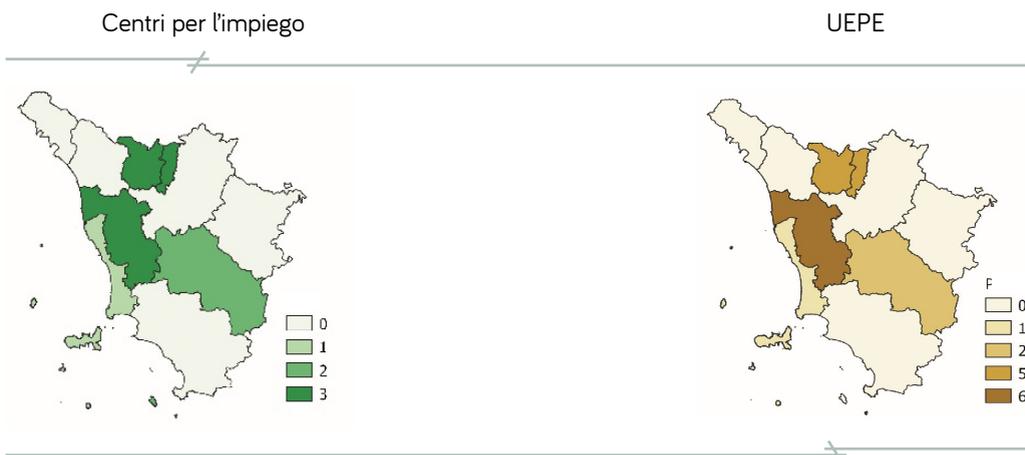
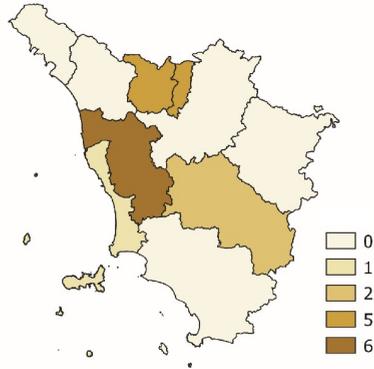


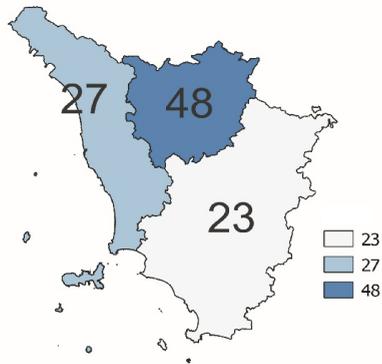


FIGURA 15: NUMERO DI OPERATRICI/TORI COMPLESSIVI DEI CENTRI PER L'IMPIEGO E DELL'UEPE INTERVISTATE/I PER CIASCUNA PROVINCIA



Il campione su cui è stata effettuata l'analisi preliminare, qui presentata, comprende complessivamente un totale di 97 operatori e operatrici di cui: 49 del Servizio Sociale, 20 dei Ser.D., 8 della Salute Mentale, 13 dei Centri per l'Impiego, 7 dell'UEPE. Al momento, l'area con la copertura maggiore, come si evince dall'immagine che segue, è quella della AUSL Centro; nei territori dell'AUSL Nord-Ovest e Sud-Est troviamo un numero comparabile di intervistati/e.

FIGURA 16: NUMERO DI OPERATRICI/TORI INTERVISTATE/I PER AUSL



3.4 L'introduzione della certificazione

L'introduzione della nuova misura dell'AdI e delle certificazioni di svantaggio ha nuovamente stravolto parametri e procedure per accedere al sostegno ma ha anche evidenziato come, a fronte di un momento di forte cambiamento e incertezza, il tessuto dei servizi toscani si sia dimostrato piuttosto pronto e ricettivo. Se inevitabilmente si è passati per un periodo di assestamento, dato anche da un'iniziale scarsità di chiarezza nell'attribuzione di responsabilità e dei percorsi da seguire per l'attribuzione delle certificazioni, il tessuto dei servizi toscano ha saputo adattarsi all'introduzione di questa misura. Gli operatori affermano infatti che i loro servizi hanno inserito, nella loro operatività, le prassi e procedure per l'attribuzione e gestione della certificazione di svantaggio in quasi tutti i casi (85 su 97).

FIGURA 17: NUMERO DI OPERATRICI/TORI IL CUI SERVIZIO SEGUE LE PROCEDURE PER LA CERTIFICAZIONE DELLO SVANTAGGIO³.

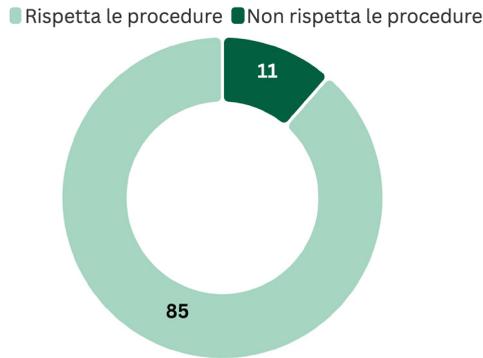
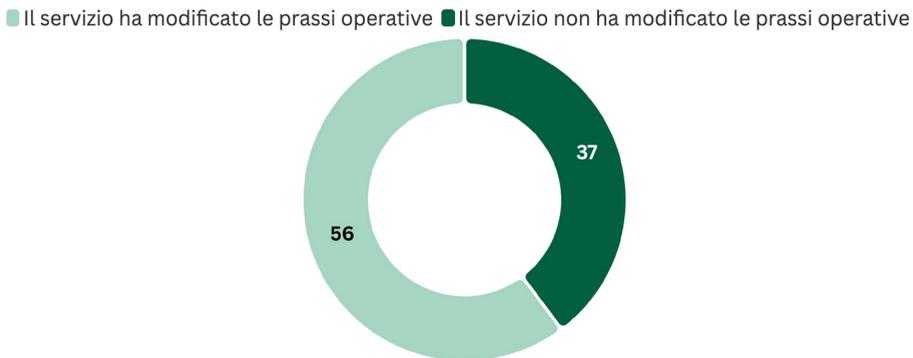


FIGURA 18: NUMERO DI OPERATRICI/TORI IL CUI SERVIZIO HA MODIFICATO LE PRASSI OPERATIVE PER SEGUIRE LE PROCEDURE DI CERTIFICAZIONE DELLO SVANTAGGIO.



³ I grafici vengono presentati al netto delle risposte mancanti. In merito al fatto che il servizio segue le procedure per certificazione n.1 operatore non ha risposto alla domanda, mentre in merito all'adeguamento delle procedure n. 3 operatori non hanno saputo rispondere.



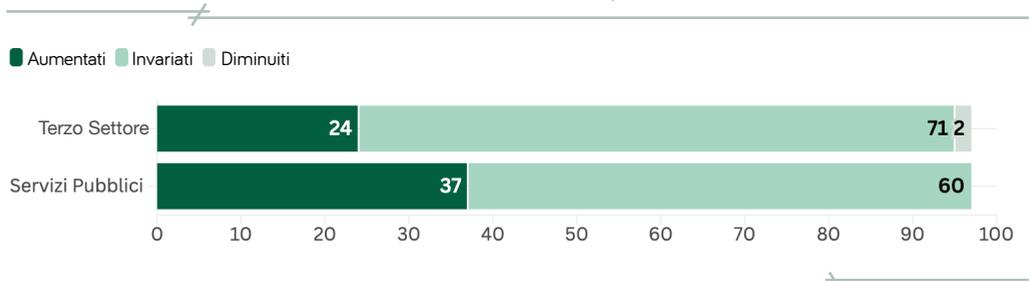
Coloro che hanno avuto meno esigenza di adeguare le proprie procedure a quanto previsto dalla normativa, risultano soprattutto CPI e UEPE. I primi perché non tenuti a rilasciare certificazioni, i secondi (in 2 casi su 7) perché non hanno avuto nessuna richiesta e non prevedono di riceverne molte in base agli stringenti requisiti Adl per le persone in carico a tale servizio.

56 rispondenti rilevano come le novità normative abbiano comportato l'introduzione di cambiamenti organizzativi che per 40 di essi sono state difficoltose, non solo nei primi mesi di adozione della nuova misura, quando mancavano indicazioni precise da parte del Ministero, regole condivise, modulistica chiara e soprattutto un coordinamento tra servizi e un dialogo con i patronati, ma ancora oggi risultano criticità legate all'aumento del lavoro di back office, all'interazione con INPS che risulta scollegata dalla rete dei servizi. Se da un lato quindi la misura dell'Adl e la certificazione hanno obbligato tutti i servizi a ristabilire e sedimentare i rapporti esistenti sul territorio, questo ha certamente comportato l'aumento del lavoro in particolare per il Servizio Sociale, non tanto di carattere compilativo e burocratico, ma soprattutto in termini di coordinamento e comunicazione con altri enti, oltre che di presa in carico di quelle fasce di beneficiari che sono aumentate.

Le risposte alla domanda "Ritiene che i contatti con altri Servizi o Enti del Terzo settore siano incrementati successivamente all'introduzione della certificazione di svantaggio?" fanno emergere un mutamento non radicale sui territori che sono stati oggetto dell'indagine, mentre nella maggior parte dei casi i rapporti esistenti sono rimasti immutati. Quanto affermato potrebbe sembrare in contraddizione con l'esigenza insita alla misura di riorganizzare tali rapporti in maniera funzionale a rendere le reti realmente operative ed efficaci, ma trova invece la sua facile spiegazione se si considera che il lavoro di rete è già parte integrante degli enti considerati. Nel tempo, la creazione su diversi territori di equipe multiprofessionali stabili ha infatti aiutato la gestione del passaggio ma ha anche raggiunto un livello di sedimentazione, stabilizzazione e coinvolgimento che non ha appunto richiesto l'inserimento di nuovi soggetti nelle reti formate.

Nel tempo, la creazione su diversi territori di equipe multiprofessionali stabili ha aiutato la gestione del passaggio tra le misure

FIGURA 22: RAPPORTI CON GLI ALTRI SERVIZI. RILEVAZIONE OPERATORI/TRIC, VALORI ASSOLUTI

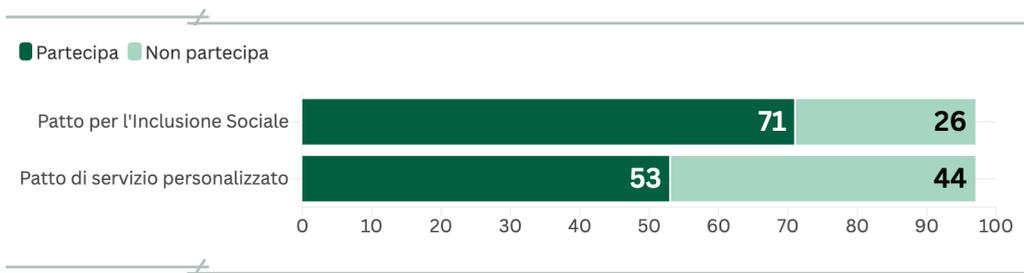


Se quindi si registra un aumento, seppur limitato, dei rapporti con altri servizi, in particolare altri servizi pubblici, è importante sottolineare come il fatto che la maggior parte degli operatori non abbia visto un mutamento nelle relazioni con altri enti non è da associarsi ad un fenomeno di stagnazione o di mancata applicazione delle procedure (come dimostrano anche i dati precedenti) ma ad un sistema che è stato ben strutturato (non senza fatica) negli anni precedenti e che va letto alla luce dell'esistenza di reti formali, ma anche informali come dimostrato nello scorso rapporto (Osservatorio Sociale Regionale, 2023). Risulta utile qui sottolineare come sono soprattutto i servizi specialistici che hanno maggiormente rafforzato le loro relazioni e con impegno e alcune difficoltà (oltre che differenze

territoriali) sono stati coinvolti i Ser.D. nel sistema delle equipe multidisciplinari. La metà degli operatori di questi servizi (10 su 20) hanno infatti evidenziato come il loro rapporto con altri servizi pubblici, in particolare i servizi sociali, sia aumentato con l'introduzione delle certificazioni di svantaggio in quanto per alcune delle categorie considerate, sono proprio inerenti al loro ruolo.

Il rapporto stretto tra i vari servizi nonché il lavoro di equipe stabile sul territorio toscano viene evidenziato anche dalla stretta collaborazione tra gli enti nella redazione sia del Patto per l'inclusione sia del Patto di servizio: due operatori su tre sono coinvolti nella redazione del primo mentre uno su due nella redazione del secondo.

FIGURA 20: PARTECIPAZIONE DEGLI OPERATORI/TRICI ALLA REDAZIONE DEI PERCORSI. RILEVAZIONE OPERATORI/TRICI, VALORI ASSOLUTI.



Se la partecipazione del servizio sociale nel primo caso e del CPI nel secondo potrebbero essere date per scontate in base a quanto previsto dalla normativa, viene evidenziato che 6 operatori su 49 del Servizio sociale non hanno mai partecipato alla redazione di un Patto per l'inclusione e 2 operatori del CPI su 13 non hanno partecipato alla stipula o alla redazione di un Patto di servizio. Rispetto ai CPI è opportuno sottolineare che due operatori hanno riferito di non essere coinvolti in prima persona nella stipula del Patto di servizio, ma che sono altri colleghi che se ne occupano. La partecipazione dei due servizi ai Patti del corrispondente rimane comunque alta, a dimostrazione di un sistema di collaborazioni formali o informali piuttosto stretto; infatti, 30 operatori del servizio sociale su 49 partecipano alla redazione del Patto di servizio mentre 9 operatori del CPI su 13 partecipano a quello di inclusione. Oltre a ciò, risulta interessante puntualizzare che 14 operatori Ser.D. su 20 affermano di partecipare alla procedura o al percorso del Patto per l'inclusione, mentre solo 8 affermano di essere stati coinvolti nell'attivazione del Patto di servizio.

Se quindi è evidente un mutamento nelle prassi e nell'operatività dei servizi in generale è altrettanto utile sottolineare come l'operatività quotidiana dei singoli professionisti coinvolti nel processo non abbia subito forti cambiamenti, infatti solo 1 operatore su 4 afferma di aver dovuto modificare le proprie procedure e attività quotidiane per adattarsi all'introduzione delle certificazioni. Andando ad approfondire l'impatto di tali cambiamenti nei servizi si nota che gli operatori dei Servizi Sociali sono quelli che hanno dovuto rivedere le loro modalità di lavoro in modo più massivo (15 su 49). A ciò va aggiunto che non in tutte le zone questo passaggio viene gestito in modo univoco in quanto alcuni servizi sociali sono gestiti in appalto direttamente da Enti del Terzo settore che vengono coinvolti in differenti momenti della presa in carico, entrando a volte nella fase di richiesta di certificazione, quindi all'inizio del processo, o solo in fase avanzata, ovvero quando viene richiesto di elaborare il progetto personalizzato.

Al contrario i Centri per l'Impiego (CPI), non essendo coinvolti direttamente nel rilascio della certificazione, hanno visto un minor impatto sia nel loro operato come servizio sia nel lavoro dei singoli operatori. Contestualmente anche i servizi specialistici (Ser.D. e Salute mentale), pur coinvolti



in modo massivo da questa nuova misura non hanno modificato in modo deciso le loro procedure o azioni: 6 operatori su 20 affermano di averle modificate, in quanto si sono ritrovati ad attestare, e sovente seguire, beneficiari che spesso sarebbero comunque rientrati nella loro area di competenza e, conseguentemente, sarebbero stati presi in carico dai servizi in ogni caso.

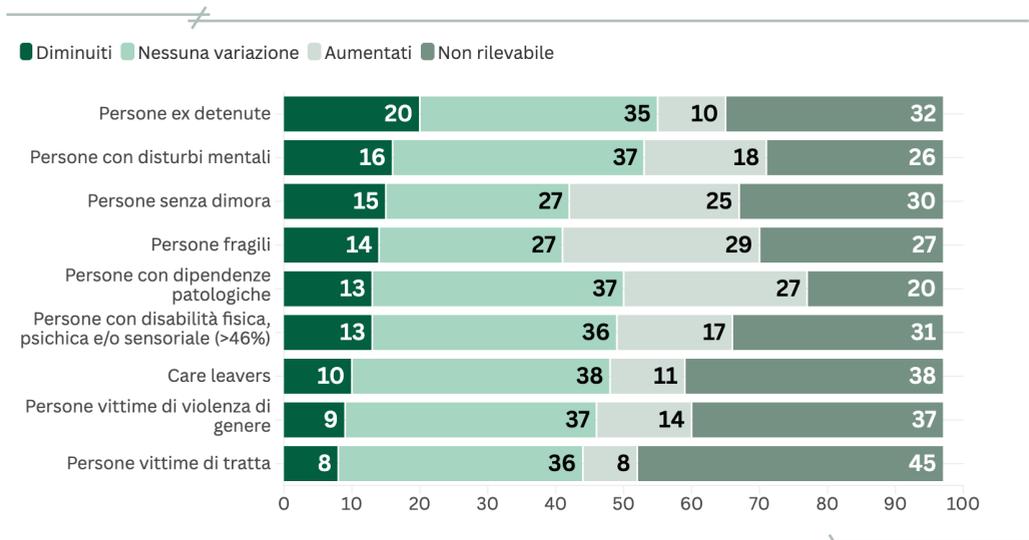
3.5 Utenza dei Servizi

Al momento della presentazione della richiesta e per tutta la durata dell'erogazione dell'AdI il richiedente deve essere in possesso dei requisiti previsti a norma di legge che sono stati rivisti rispetto al precedente RdC. Come appena illustrato ciò ha certamente avuto un effetto sui servizi e sulle loro procedure ma soprattutto sulla platea di beneficiari che ha avuto accesso alla misura. Al netto dell'iniziale confusione, sia in termini comunicativi che procedurali, l'indagine ha cercato di rilevare se l'AdI abbia comportato un effettivo cambiamento dell'utenza che si rivolge ai vari servizi. Tra le categorie di svantaggio la maggior parte mantiene il proprio flusso costante, in particolare le persone vittime di tratta e i *Care leavers*⁴ mentre si nota una forte variazione tra le persone fragili e i senza dimora.

Analizzando le risposte ottenute in merito alle persone vittime di tratta, si osserva che 36 rispondenti su 52 non hanno rilevato variazioni dell'utenza mentre solo 8 operatori affermano di incontrare o prendere in carico più persone con questa fragilità, discorso analogo può essere fatto per i *Care leavers*, rimasti i medesimi in 38 su 59 e aumentati solo in 11 risposte.

Confronto tra utenza RdC e AdI: la maggior parte delle categorie mantiene costante il proprio flusso (in particolare le vittime di tratta e i *Care leavers*), mentre si nota una forte crescita tra le persone fragili e i senza dimora

FIGURA 21: MUTAMENTI NELL'ACCESSO DELL'UTENZA AI SERVIZI. RILEVAZIONE OPERATORI/TRIC, VALORI ASSOLUTI



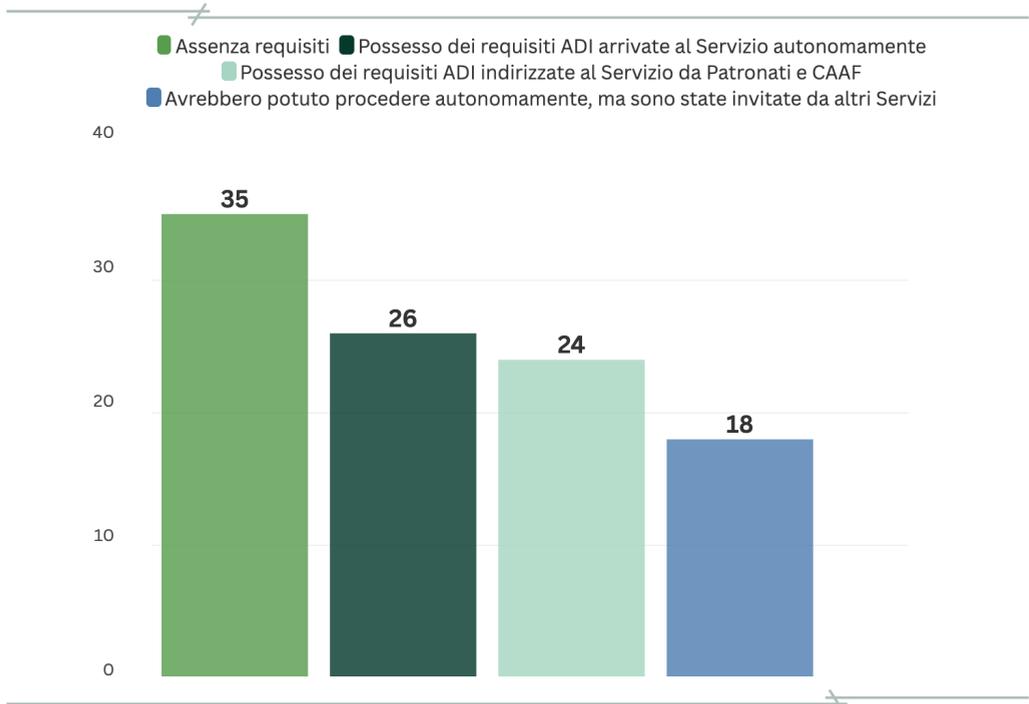
⁴ Giovani che al compimento del diciottesimo anno di età vivono al di fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria

Le persone fragili sono l'unica categoria di svantaggio per cui le risposte in merito all'aumento dell'utenza superano la mancanza di variazioni. L'aumento dell'utenza senza dimora è certamente legato alla struttura di Adl che apre l'opportunità di sostenere gli adulti in condizioni di marginalità estrema ed in carico ai servizi sociali o sociosanitari (pur rimanendo aperta la questione del requisito della residenza). È utile sottolineare che tra i servizi sono i CPI che rilevano le maggiori variazioni: in particolare, in media, 5 operatori su 13 affermano che le persone che accedono al servizio facenti parte delle categorie di svantaggio sono in diminuzione. Questo fenomeno può essere letto considerando il percorso della misura che vede il CPI entrare in campo in una fase successiva in quanto non rilascia le certificazioni, ponendo il suo ruolo nonché il suo operato in un'ottica diversa rispetto agli altri servizi considerati. In particolare, alcuni operatori del CPI hanno sottolineato come loro intercettino solo i beneficiari Adl che accettano "volontariamente" di essere inviati presso di loro il che rende comprensibile sia il fatto che non abbiano modificato molto il proprio operato sia il tasso di utenza minore intercettata. Un'ulteriore categoria che merita un approfondimento è quella delle persone con dipendenza patologica. Sebbene molti servizi affermino di non aver avuto una variazione forte di questa utenza, è interessante notare come in termini di differenza sia una delle categorie con un incremento piuttosto marcato: infatti, tra i rispondenti 27 operatori affermano di intercettare più utenti con questa fragilità e solo 13 di intercettarne di meno rispetto alla situazione vigente prima dell'introduzione dell'Adl. Come già ipotizzato, questo ha certamente a che fare con il rafforzamento del rapporto con i servizi specialistici (Ser.D.) nonché il loro ruolo attivo nel rilascio delle certificazioni. Non è un caso che siano proprio questi servizi a rilevare un aumento di questo tipo di utenza; infatti, tra i rispondenti 9 operatori dei Ser.D. su 20 affermano di avere un flusso maggiore di tali beneficiari, mentre per tutte le altre categorie non rilevano (se non in rari casi) delle variazioni.

Oltre al cambiamento avvenuto nell'utenza l'indagine ha voluto rilevare i possibili problemi che i servizi si sono trovati ad affrontare in merito alle richieste di certificazione. In particolare, si è rilevato quante volte gli operatori si sono trovati di fronte a richieste improprie di certificazione. Sul totale degli operatori rispondenti (96), 51 hanno affermato di aver ricevuto richieste improprie di certificazione che quindi hanno dovuto negare o reindirizzare presso i competenti percorsi. Tali richieste arrivano in modo particolare ai Servizi sociali, in misura minore ai Ser.D. mentre non sono state riscontrate tali problematiche negli UEPE.



FIGURA 22: UTENZA CHE HA FATTO RICHIESTA IMPROPRIA DI CERTIFICAZIONE. RILEVAZIONE OPERATORI/TRIC, VALORI ASSOLUTI



La motivazione principale che ha portato 51 operatori a ritenere la richiesta impropria è la mancanza dei requisiti, osservata in 35 casi. Sono state riportate storie di persone che pur in possesso dei “requisiti base” per ottenere l’AdI hanno comunque pensato che avere anche la certificazione di svantaggio avrebbe aumentato le probabilità di essere ammessi al beneficio economico. Inoltre, non di rado, gli intervistati hanno riportato casi in cui si sono ripresentati al servizio persone che da tempo avevano la “cartella chiusa”, espressione che ben rende l’idea che la presa in carico e la progettazione personalizzata ormai fossero terminate da tempo. È interessante rilevare che 26 intervistati hanno posto l’attenzione sul mancato raccordo con CAAF e Patronati quale possibile causa delle richieste improprie pervenute al proprio servizio, arrivando a ipotizzare che le dinamiche riportate sopra potessero essere influenzate proprio da indicazioni ricevute da operatori di tali uffici. 18 operatori hanno sottolineato anche un’altra sfumatura curiosa, inerente la possibilità che alcune richieste improprie siano state presentate da persone invitate da altri Servizi a rivolgersi al proprio, un fenomeno che però pare essersi estremamente ridotto nel tempo, soprattutto con lo svilupparsi di riunioni di gruppi di coordinamento, se non di vere e proprie equipe multidisciplinari, in cui discutere dei casi maggiormente complessi di prese in carico multiple.

In merito alle richieste di certificazione, tra i rispondenti 48 operatori hanno sottolineato come ci sia stato un tentativo delle persone di richiedere la certificazione a più servizi; che in quasi tutti i casi si è risolto con l’attestazione dello svantaggio ma da parte di uno solo dei servizi preposti al rilascio. È stato spesso sottolineato dagli operatori che in questo frangente, ed in particolare nelle fasi iniziali confuse, è stato essenziale mantenere un coordinamento costante tra i servizi al fine di evitare doppie o, in alcuni casi, anche triple certificazioni di svantaggio e comunque, nonostante

gli sforzi riportano di conoscere 17 casi in cui sono state rilasciate certificazioni da più servizi al medesimo utente, sottolineando come, nonostante il grande impegno, sia ancora necessario un lavoro di rafforzamento della rete e delle comunicazioni tra i servizi intervistati.

3.6 Social Network Analysis

Come anticipato nelle note di metodo, il disegno di ricerca prevedeva, per 6 zone della Toscana, la somministrazione di un item aggiuntivo il cui scopo era rilevare la frequenza e l'intensità delle relazioni tra gli Enti relative alla certificazione di svantaggio. Su due zone, Valdinevole e Pratese, si è raggiunto un numero sufficiente di interviste per analizzare i dati così raccolti con tecniche SNA⁵. A ciascun rispondente è stato chiesto, sulla base della propria esperienza diretta, di esprimere una valutazione su una scala da 1 a 5 sulla frequenza e l'intensità dei rapporti che intercorrono con gli altri Servizi (CPI, Salute Mentale, Ser.D., Servizio Sociale, UEPE - ad esclusione ovviamente di quello di appartenenza) per questioni attinenti alla certificazione di svantaggio. Le medie di questi punteggi sono state adoperate per costruire dei reticoli che rappresentano tali relazioni, adoperando il software Gephi⁶.

I grafici ottenuti contengono cerchi di colore e dimensione diversi, connessi da vettori di spessore diverso. I cerchi, detti **nodi**, rappresentano i Servizi che hanno partecipato all'indagine; i vettori, la relazione che intercorre tra di loro. Lo spessore dei vettori indica la media delle valutazioni su frequenza e intensità della relazione forniteci dagli intervistati e la freccia la direzione della valutazione. Ad esempio, nel grafico sottostante, che rappresenta la rete della zona Pratese, il vettore che unisce CPI e Ser.D. è bidirezionale perché entrambi hanno fornito una valutazione della relazione che intercorre: la freccia diretta verso il CPI è più piccola di quella diretta verso il Ser.D., a segnalare che gli operatori e le operatrici del CPI hanno espresso una valutazione corrispondente a un punteggio più alto riguardo alla relazione con il Ser.D. e viceversa che operatori e operatrici del Ser.D. hanno espresso un punteggio, comunque significativo considerando il grafico nell'insieme, ma più basso.

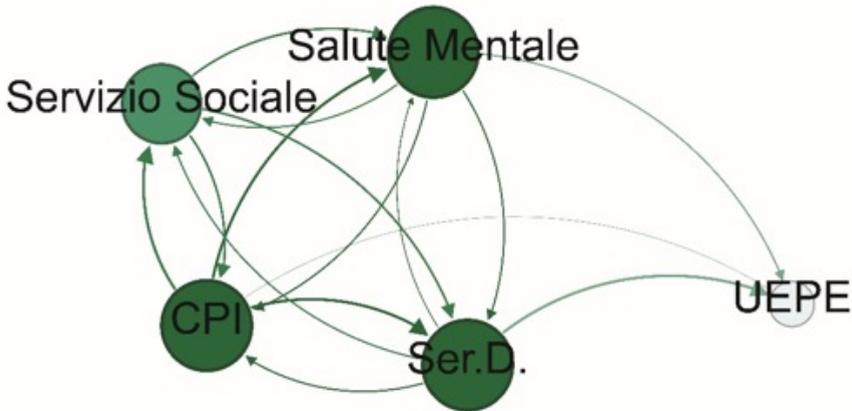
La dimensione ed il colore dei nodi sono particolarmente rilevanti: nel grafico che segue, infatti, esse sono proporzionali al **grado di centralità** del servizio (più grande e verde più intenso corrisponde a maggiore centralità). Il grado di centralità, o "*degree of centrality*", rappresenta il numero assoluto di connessioni che partono da un nodo e che ad esso arrivano; per questa Zona non abbiamo rispondenti afferenti all'UEPE (di conseguenza il nodo appare più chiaro e piccolo rispetto agli altri), che pure ha partecipato all'indagine ma ha preferito non rispondere alla domanda in questione riferendo che la storicità delle relazioni con Servizi Sociali, CPI e servizi specialistici non ha subito variazioni a seguito dell'introduzione della certificazione di svantaggio, ma comunque il grafico risulta piuttosto informativo soprattutto guardando all'intensità delle relazioni, rappresentate dallo spessore dei vettori: solo il Ser.D. valuta intense le relazioni con l'UEPE e il Servizio Sociale non ne ha.

⁵ La SNA o Social Network Analysis, è un insieme di metodi e tecniche di raccolta e analisi dati orientato allo studio di strutture di relazioni, ispirato agli studi di sociometria degli anni '30 del secolo scorso di Javier Moreno, sviluppatosi e diffusosi nelle scienze sociali nel ventennio successivo. Oggi, grazie agli strumenti informatici disponibili, è l'approccio d'elezione quando si intendono studiare dati di tipo relazionale: pur non rifacendosi ad un apparato teorico in particolare, la SNA ha nella sua peculiare metodologia alcune premesse ontologiche tacite, che ne indirizzano in maniera forte la sua collocazione in campi di studio dove l'accento è posto non sull'individuo o sul collettivo, ma sull'interazione tra generici attori, sia umani che non umani (Caterino e Evangelista 2017).

⁶ Gephi 0.10.1, software open source per l'analisi delle reti sociali.



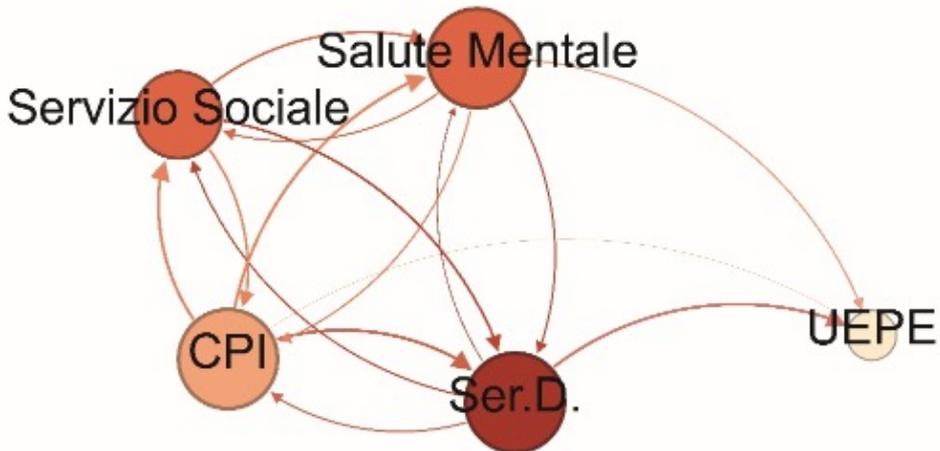
FIGURA 23: LA STRUTTURA DELLA RETE DELLA SDS PRATESE



Nota: La dimensione dei nodi è proporzionale al grado di centralità del Servizio; lo spessore dei vettori è proporzionale alla media delle valutazioni espresse dagli intervistati; le frecce indicano la direzione della relazione. Immagine realizzata con Gephi.

Il grafico che segue rappresenta una misura differente della centralità, la weighted in-degree centrality o centralità interna ponderata, ossia il numero di vettori di cui il nodo è bersaglio **ponderato per l'intensità** di questi ultimi.

FIGURA 24: LA STRUTTURA DELLA RETE DELLA SDS PRATESE

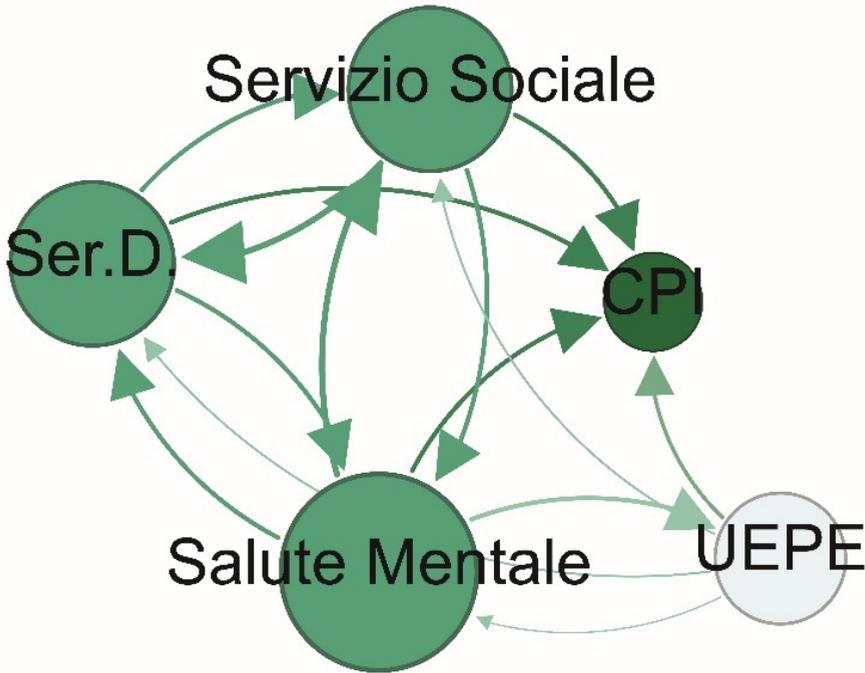


Nota: . La dimensione dei nodi è proporzionale al grado di centralità interna ponderata del Servizio; lo spessore dei vettori è proporzionale alla media delle valutazioni espresse dagli intervistati; le frecce indicano la direzione della relazione. Immagine realizzata con Gephi.

Grazie ad esso possiamo mostrare come le valutazioni degli intervistati e delle intervistate descrivono un quadro in cui i contatti con il Ser.D. sono i più intensi dell'intera rete, seguiti dal Servizio Sociale e Salute Mentale. Il CPI appare ricevere valutazioni più basse, coerentemente con quanto le prassi operative suggerirebbero, non essendo coinvolto direttamente nella procedura di certificazione.

La stessa analisi è stata condotta sui dati relativi alla zona Valdinevole; in questo caso, l'elaborazione è ottenuta a partire da dati relativi a intervistati e intervistate appartenenti a Servizio Sociale, Ser.D. Salute Mentale e UEPE (di Pistoia); soprattutto per questo, e non per l'intensità delle relazioni, nel primo grafico la dimensione del nodo del CPI è nettamente sottodimensionata.

FIGURA 25: LA STRUTTURA DELLA RETE DELLA SDS VALDINEVOLE.

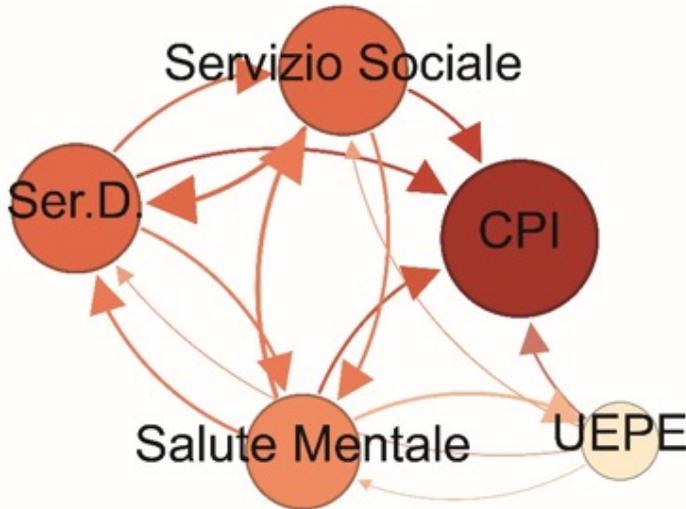


Nota: La dimensione dei nodi è proporzionale al grado di centralità del Servizio; lo spessore dei vettori è proporzionale alla media delle valutazioni espresse dagli intervistati; le frecce indicano la direzione della relazione. Immagine realizzata con Gephi.

La struttura della rete di questa zona è peculiare: il CPI riceve valutazioni molto alte sull'intensità delle relazioni da tutti gli altri Servizi; l'UEPE appare, per quanto non abbia comunque un valore alto di centralità, molto più connesso e più vicino agli altri nodi. Il trittico Servizio Sociale-Ser.D.-Salute Mentale appare collegato da relazioni biunivoche piuttosto intense. La Salute Mentale ha la centralità più elevata.



FIGURA 26: LA STRUTTURA DELLA RETE DELLA SDS VALDINIEVOLE.



Nota: La dimensione dei nodi è proporzionale al grado di centralità interna ponderata del Servizio; lo spessore dei vettori è proporzionale alla media delle valutazioni espresse dagli intervistati; le frecce indicano la direzione della relazione. Immagine realizzata con Gephi.

Osservando lo stesso network ma prendendo in considerazione stavolta il grado di centralità ponderata, ecco che il Centro per l'Impiego ottiene i punteggi più elevati. Ciò significa che in Valdinievole, rispetto all'Assegno di Inclusione, il CPI è un riferimento centrale e con esso si articolano frequenti relazioni. Il valore più basso lo fa registrare l'UEPE, principalmente per via dell'assenza di vettori provenienti da Ser.D. e Servizio Sociale.

Nei limiti di quanto sia possibile dire per via della parzialità dei dati, guardando anche alle restanti 4 zone oggetto dell'approfondimento (Amiata Senese e Val d'Orcia - Valdichiana Senese, Lunigiana, Piana di Lucca, Senese) l'analisi suggerisce che si siano fatti ulteriori passi avanti nelle prassi di lavoro condiviso tra Servizio Sociale, CPI, Ser.D. e Salute Mentale; soprattutto per quanto riguarda i servizi specialistici, a giudicare anche dai commenti a margine degli intervistati, parrebbe che l'introduzione della certificazione dello svantaggio abbia stimolato ad una maggiore cooperazione rispetto a quanto avveniva in precedenza.

Ulteriori passi avanti nelle prassi di lavoro condiviso tra Servizio Sociale, Centri per l'Impiego e Ser.D

3.7 Gestione utenza ex RdC

Stando ai dati INPS pubblicati lo scorso luglio e riferiti al primo semestre del 2024, in totale sono 698.000 i nuclei familiari beneficiari dell'Assegno di Inclusione, equivalenti a circa 1,7 milioni di persone coinvolte. Come termine di paragone, nei primi sei mesi i nuclei beneficiari di Reddito di Cittadinanza erano 982.000⁷. Circa un terzo degli ex percettori di RdC non ha potuto usufruire della nuova misura di Sostegno al Reddito (per quanto bisognerebbe tenere conto delle 96.161 domande SFL accolte). In Toscana, al 31/10/2024, il numero di nuclei beneficiari di almeno una mensilità è 18.991, con 36.802 persone coinvolte ed un importo medio mensile delle erogazioni pari a 572€. Al 30/11/2023, i nuclei beneficiari di RdC erano 39.062, con 71.217 persone coinvolte ed un importo medio mensile delle erogazioni pari a 492€⁸. Appare evidente, numeri alla mano, come le nuove misure di sostegno al reddito siano più restrittive e “tengano fuori” un numero considerevole di ex beneficiari RdC; ci siamo chiesti in che modo Servizio Sociale, Centri per l'Impiego, Ser.D, Salute Mentale e UEPE affrontano queste situazioni, come si relazionano con questa tipologia di utenza, quali risorse attivano.

Le nuove misure di sostegno al reddito sono più restrittive e tengono fuori un numero considerevole di ex beneficiari RdC

Alla domanda “*Come gestite le situazioni di persone prima beneficiarie RdC che sono rimaste escluse dall'AdI?*” gli intervistati hanno fornito risposte che si sono concentrate sui due principali ambiti che hanno rappresentato i pilastri delle citate misure di contrasto alla povertà, ovvero la **progettazione personalizzata** e il **sostegno economico**.

Circa il 50% ha affermato di aver “**indirizzato le persone verso altre progettualità**” a seguito dell'ascolto e della valutazione delle situazioni, accompagnandole verso attività previste da misure e progetti quali GOL percorso 4⁹, Supporto Formazione e Lavoro SFL, Fondo Sviluppo e Coesione FSC e servizi sostenuti con risorse specifiche di zone distretto e/o di servizi specialistici. La partecipazione a determinate attività, quali ad esempio i tirocini, dà diritto a indennità economiche, che però non paiono essere state il fulcro concettuale delle risposte ricevute dato che solo in parte si sono concentrate esplicitamente sul tema del “**contributo economico**” quale integrazione al reddito, anche tramite buoni alimentari, sostegni per il pagamento di locazioni e utenze; nella maggior parte dei casi il tema economico è ricompreso all'interno di un ragionamento complessivo e focalizzato sul ricorso ad altre progettualità che, in relazione all'organizzazione territoriale del sistema sociale e socio-sanitario ha previsto l'invio all'equipe multidisciplinare piuttosto che la presa in carico “ordinaria” dei servizi. GOL percorso 4 e SFL sono riconosciuti quali tasselli importanti del non scontato puzzle delle risposte integrate alle persone con bisogni complessi, che rientrano tra le categorie di svantaggio previste dalla normativa AdI (sono rammentate da circa il 31% degli intervistati).

⁷ Dati INPS 2024, reperibili online alla pagina

<https://www.inps.it/it/dati-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei---AdI-e-sfl.html>

⁸ Vedi dati tab. 3 cap. 1 di questo rapporto.

⁹ Nel programma Garanzia Occupabilità dei Lavoratori il percorso 4 include una serie di interventi finalizzati a sostenere il reinserimento lavorativo dei lavoratori più distanti dal mercato del lavoro attraverso azioni sinergiche e multidisciplinari, modulate e personalizzate sulle necessità individuali



La presenza di molteplici opportunità verso cui indirizzare le persone che sono rimaste escluse dall'Adl pur avendo beneficiato del RdC caratterizza un po' tutti i territori coinvolti nell'indagine e, soprattutto, quelli dove il lavoro in rete è consolidato. Circa il 12% del campione ritiene fondamentale la possibilità di utilizzare le risorse della Quota Servizi del Fondo Povertà (a partire dal 1° gennaio 2024 n.d.a) anche per le persone e i nuclei familiari che sono in condizioni di disagio economico simili a quelle individuate per i beneficiari Adl¹⁰ (Isee < 9.360,00 €, ecc.); questa misura ha consentito di aiutare concretamente buona parte delle persone coinvolte nella situazione indagata dalla domanda perché ha consentito di ricevere indennità economiche, ad esempio svolgendo tirocini, riconosciuti da una decina di intervistati quale importante strumento per l'attivazione sociale e lavorativa¹¹.

Il 22,7% degli intervistati ha evidenziato il **“contributo economico”** quale principale risposta fornita dal proprio servizio per fronteggiare le difficoltà delle persone ex beneficiarie RdC. Particolare è la situazione dei servizi specialistici che dichiarano di avere a disposizione un budget sul progetto terapeutico riabilitativo individuale che consente loro di erogare contributi a fronte della frequenza a determinate attività, mentre i servizi sociali tendono a precisare che l'erogazione di contributi economici è comunque subordinata alla valutazione del rispetto di requisiti, criteri, soglie Isee e quanto altro richiesto dai rispettivi regolamenti.

Per il 23% degli intervistati il “contributo economico” è stata la principale risposta fornita dal servizio per fronteggiare le difficoltà di ex beneficiari RdC, il 4% afferma di aver “favorito la comprensione della normativa” con le persone rimaste escluse dall'Adl, il 6% riconosce l'importanza della collaborazione con organizzazioni del terzo settore

È comunque interessante rilevare che la **risposta di carattere economico**, indipendentemente dal fatto che sia inserita o meno in un più ampio paniere di tipologie di sostegno e risposte integrate, rappresenta complessivamente il 43,3% del totale degli intervistati.

Poco più del 4% afferma di aver **“favorito la comprensione della normativa”** con le persone rimaste escluse dall'Adl, portando avanti un dialogo teso anche a rasserenare possibili tensioni e rivendicazioni, dovute in parte proprio dalla mancata conoscenza dei requisiti e delle caratteristiche della nuova misura e delle principali differenze rispetto alla precedente.

Poco rilevante è il numero di chi non ha risposto (4%) o lo ha fatto con toni polemi o scoraggiati (2%), così come di operatrici e operatori che intervengono nella fase della presa in carico successiva alla certificazione di svantaggio (3%) e che, pertanto, non si trovano a dover affrontare le criticità e i possibili atteggiamenti richiestivi di quanti non sono rientrati nell'Adl ma lavorano esclusivamente con persone che ne beneficiano.

Infine, si rileva che circa il 6% del campione riconosce l'importanza della collaborazione con organizzazioni caritatevoli e del volontariato, che spesso fanno fronte comune coi servizi sociali e contribuiscono a fronteggiare bisogni primari (pagamento bollette, erogazione buoni spesa e pacchi alimentari, ecc.).

FIGURA 27: WORDCLOUD COSTRUITA SULLE RISPOSTE DEGLI INTERVISTATI E DELLE INTERVISTATE ALLA DOMANDA “COME GESTITE LE SITUAZIONI DI PERSONE PRIMA BENEFICIARIE RDC CHE SONO RIMASTE ESCLUSE DALL'ADI?”.

¹⁰ Nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 15471 del 14 novembre 2023 “Beneficiari degli interventi finanziabili con La Quota Servizi Del Fondo Povertà” e la Nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n.1033 del 19 gennaio 2024 “Beneficiari degli interventi finanziabili con la Quota Servizi del Fondo Povertà. Ulteriori indicazioni valide dal 1° gennaio 2024”.

¹¹ Nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 16631 del 3 ottobre 2024 “Partecipazione a tirocini di inclusione sociale di beneficiari dell'Assegno di Inclusione e di nuclei e individui in simili condizioni economiche”.



il progetto personalizzato delle persone in situazione di svantaggio” aggiornate e integrate col Decreto MLPS 104 del 24 giugno 2024 tramite gli scambi portati avanti con e dai referenti regionali.

Servizi e operatori hanno preso sempre maggiore consapevolezza di non poter adempiere alle richieste previste dalla normativa in maniera “fredda e burocratica” ma, anzi, si sono messi in discussione, hanno approfondito, si sono confrontati, hanno studiato, hanno discusso di possibili chiavi interpretative della norma e delle ricadute organizzative ad esempio in termini di: modulistica da utilizzare, adeguamento di procedure esistenti o introduzione di nuove, organizzazione dell'ufficio Protocollo, ampliamento di orari di apertura di sportelli e uffici, individuazione di risorse umane dedicate, definizione della responsabilità dei procedimenti, confronti con Direzioni e figure di riferimento, contatti e modalità di collaborazione con altri servizi in casi di prese in carico multiple, mantenimento delle equipe multidisciplinari esistenti e loro ulteriore sviluppo, integrazione con le attività realizzate attraverso altre misure e progetti, caratteristiche dei servizi svolti da personale di Enti del Terzo Settore impegnati a seguito dell'aggiudicazione di Appalti, ecc.

Questo processo multilivello di attivazione generale ha portato i servizi a parlarsi maggiormente, talvolta superando anche i confini territoriali delle zone Distretto e coinvolgendo, laddove necessario, anche le Direzioni aziendali USL, approfondendo le possibili criticità inerenti la contemporanea partecipazione a interventi a valere su risorse del Fondo Sociale Europeo e del Fondo Sviluppo e Coesione, organizzando momenti di approfondimento con referenti del Settore Welfare e Innovazione sociale e del Settore Lavoro di Regione Toscana (Grassi & De Conno, 2024). Un lavoro di rete che, in parte, ha anticipato quanto poi contenuto nelle Linee guida per la costruzione di Reti di servizi connessi all'attuazione dell'AdI approvate con Decreto MLPS 93 dell'11 giugno 2024 in quanto, soprattutto a partire dalla pubblicazione DGR 544/2023 in Toscana si sta sempre più diffondendo e rafforzando **l'equipe multidisciplinare sociale - lavoro** quale fulcro metodologico del lavoro integrato tra servizi sociali, sociosanitari, del lavoro. L'equipe descritta nelle Linee guida regionali, divenuta punto di riferimento imprescindibile per il 37% degli intervistati, non è però ancora presente in tutto il territorio ed anzi, dalle risposte ricevute emerge che gli operatori delle zone dove manca si auspicano che venga presto formalizzata perché ne intuiscono le grandi potenzialità in termini di efficienza organizzativa e di potenziale efficacia delle progettazioni personalizzate, oltre che di sostegno multiprofessionale¹². In alcuni casi è stato riferito l'esistenza di “equipe AdI” che, di fatto laddove esistono le equipe multidisciplinari in maniera più stabile, sono “ricomprese” in esse. Si rileva che, comunque, laddove non sono formalizzate le equipe, i servizi si confrontano e gli operatori si parlano per capire chi deve fare cosa in base alla prevalenza del bisogno di cui le persone sono portatrici, anche al fine di comprendere chi deve rilasciare la certificazione in caso di prese in carico multiple.

Le equipe multidisciplinari sociale-lavoro si stanno rafforzando e si registra da parte degli operatori la disponibilità a rimettere in gioco le proprie convinzioni professionali

¹² “L'équipe aiuta nel proprio lavoro, contribuisce a renderlo maggiormente efficace ed appropriato alle singole situazioni delle molte persone che vengono incontrate e a cui dare risposte, informazioni, opportunità, generando talvolta una pesantezza professionale che può essere contrastata, proprio grazie alla condivisione multiprofessionale. L'équipe viene vissuta come “un porto sicuro” dal singolo professionista che si “sente meno solo” e può contrastare la frustrazione che talvolta deriva davanti a percorsi che potrebbero essere vissuti anche come propri insuccessi professionali” (Osservatorio Sociale Regionale 2023).

Tra le molte riflessioni stimolanti che emergono dalle risposte di operatrici e operatori dei **Servizi Sociali**, c'è quella di un'assistente sociale che ha affermato che *“con l'Adl si deve capire cosa c'è dietro alla certificazione (rilasciata da altri servizi n.d.a.), che tipo di percorso e progettualità sono attive”*; c'è dunque la necessità di organizzare incontri e scambiare valutazioni, dimostrando di essere disponibili a rimettere in gioco le proprie convinzioni professionali. Un assistente sociale ha evidenziato come, diversamente dal RdC in cui *“partiva prima il sostegno economico e poi, dopo vari passaggi burocratici, la persona e il suo nucleo potevano essere assegnati tramite GePI a un case manager, con l'Adl almeno il processo pare più lineare e condivisibile e favorisce la fase di aggancio, fondamentale per l'avvio della progettazione personalizzata”*. È molto interessante quanto sottolineato da due operatrici in merito allo strumento del **Supporto per la Formazione e il Lavoro – SFL**, rispetto al quale affermano che può essere considerato utile ma *“a patto che la persona impieghi il tempo in maniera proficua”*, cercando di imparare qualcosa, intessendo relazioni, apprendendo competenze, altrimenti *“rischia di perdere un'opportunità”* anche perché il sostegno economico ricevuto è limitato nel tempo e di per sé non è sufficiente al sostentamento di una famiglia e infatti *“spesso chi lo riceve necessita comunque di un'integrazione al reddito”*.

I **Centri per l'Impiego** vivono le novità introdotte con il passaggio da RdC all'Adl nel più ampio scenario della *“vera e propria riforma di sistema rappresentata da GOL”* e, per quanto riguarda le persone fragili, soprattutto dal Percorso 4 Lavoro e Inclusione. I Centri per l'Impiego non si occupano della certificazione di svantaggio ma incontrano *“persone già certificate che arrivano solo volontariamente o perché indirizzato da servizi o dall'equipe ma comunque con un'adesione volontaria”*¹⁵. Uno dei Centri per l'Impiego provinciali rileva che, indipendentemente dall'introduzione della certificazione di svantaggio, l'Adl ha contribuito a dare una svolta nell'organizzazione del lavoro di rete, facendo intensificare molto quello coi servizi sociali, coi quali è stata stabilita una calendarizzazione degli incontri di equipe, anche con funzione di monitoraggio dei casi.

La collaborazione funziona ancora di più se può avvalersi anche di progettualità specifiche (es. avviso regionale per vittime di violenza) e consente di superare quelle difficoltà organizzative che spesso caratterizzano certi interventi, come ad esempio colloqui online. *“Tessere la rete dei servizi intorno alle persone fragili aiuta ad abbattere le barriere di accesso”*, pertanto *“dove è presente da tempo un'equipe unica integrata sociale - lavoro, le modalità operative e di raccordo tra servizi non sono cambiate perché in quella sede vengono discusse tutte le situazioni; questo ha aiutato a superare anche la fase di iniziale confusione dal passaggio da RdC ad Adl”* oltre che di *“attivare tirocini d'inclusione e laboratori”*, soprattutto laddove *“Ser.D. e Salute Mentale si aggiungono quando si parla di situazioni seguite anche da loro, formando così l'equipe allargata”*, mentre *“l'UEPE collabora sui singoli casi”*.

Emerge la necessità di attuare la reale interoperabilità tra sistemi informatici, o almeno di consentire l'accesso reciproco per la consultazione, prevedendo anche la possibilità di costruire una maggiore interazione operativa con l'INPS.

Emerge la necessità di attuare la reale interoperabilità tra sistemi informatici

¹⁵ Nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 7232 “Nota operativa su procedure di servizio per i beneficiari Assegno d'Inclusione (Adl) inviati ai Centri per l'impiego”.



Sebbene gli intervistati e le intervistate appartenenti a questi Servizi abbiano dichiarato, in genere, di aver rilasciato relativamente poche certificazioni di svantaggio¹⁴, **Ser.D.** e **Salute Mentale** hanno accompagnato le risposte fornite alle varie domande con racconti interessanti e chiavi di lettura stimolanti. Hanno riflettuto sull'ipotesi che le poche richieste di certificazione ricevute potessero essere legate non solo al fatto che molti loro pazienti sono anche in carico ad altri servizi, ma anche sull'ipotesi che, per tutelare la propria privacy o per vergogna o per timore di ricevere un trattamento viziato da stigma e pregiudizi, non abbiano dichiarato di essere seguiti dai loro servizi agli operatori di Patronati e CAAF dove hanno fatto domanda. Tra i fenomeni più interessanti che sono stati raccontati da operatori della Salute Mentale c'è quello dei cosiddetti "*pazienti di ritorno*", ovvero persone con "cartella chiusa" da anni che sono tornate al servizio non per la reale insorgenza o recidiva di patologie psichiatriche, ma riferendo difficoltà varie, per richiedere la certificazione ed ottenere il beneficio economico Adl. Questa richiesta ha generato non poche difficoltà interne al servizio stesso, in relazione alla risposta da dare: accogliere o no la richiesta? Il servizio si è interrogato ed ha deciso di far passare un messaggio chiaro: la certificazione viene data a chi è in carico da tempo ed ha una progettualità attiva, dubbi e casistiche maggiormente complesse vengono discusse in maniera specifica. Parimenti al **Ser.D.** si sono interrogati sulla possibilità che i beneficiari potessero essere "*meno aderenti al programma terapeutico perché hanno una tranquillità economica dovuta al beneficio che ricevono*" ed hanno cercato di fronteggiare tale rischio, ad esempio, intensificando il lavoro di supporto individuale e di monitoraggio che riguarda il rispetto di condizionalità e prescrizioni (es. controllo delle urine), anche per quelle persone ritenute maggiormente occupabili e che "*inviate ai Centri per l'Impiego possono vivere situazioni stressogene*" inerenti i livelli di competenze ed abilità richiesti che potrebbero farle ricadere nelle fragilità per cui sono in cura, se "*non tenute sufficientemente in considerazione*".

Un fenomeno interessante raccontato da operatori della Salute Mentale: i cosiddetti "pazienti di ritorno" (persone con "cartella chiusa" che per richiedono la certificazione ai fini dell'ottenimento dell'Adl)

Intervistati di entrambi i servizi hanno posto l'accento sul mancato accesso all'Adl da parte di persone che figurano nel calcolo Isee coi propri genitori pur vivendo autonomamente e necessitando di sostegni a fronte di condizioni di fragilità e povertà ma che, per i calcoli inerenti i requisiti reddituali, sono rimasti esclusi dalla misura¹⁵.

L'**UEPE** riporta una situazione del tutto particolare perché richiamato nella normativa ma, di fatto depotenziato della possibilità di intervenire poiché l'Adl può essere chiesto in assenza di mancata sottoposizione a misure cautelari o condanne superiori a 1 anno di reclusione intercorse negli ultimi 10 anni¹⁶, anche nel caso la persona condannata abbia già espiato la propria pena. Nonostante questa amara considerazione, le operatrici UEPE ritengono aumentati i contatti con altri servizi per scambi e considerazioni sull'utenza in comune e viene riportata "*la sensazione che da quando sono state introdotte le categorie di svantaggio, l'UEPE sia più cercato dagli altri servizi, con i quali comunque*

La possibilità di intervento è depotenziata poiché l'Adl può essere chiesto in assenza di misure cautelari o condanne superiori a 1 anno di reclusione intercorse negli ultimi 10 anni, anche per chi abbia già espiato la pena

¹⁴ Messaggio INPS 623 del 10 febbraio 2024 "Assegno di inclusione- verifica condizione di svantaggio e dell'inserimento nei programmi di cura e assistenza - rilascio servizio per le ASL"; Nota 6061 28 marzo 2024 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali "Coinvolgimento ASL e specialisti salute nell'accertamento e conferma delle condizioni di svantaggio e della presa in carico e inclusione in programmi di cura e assistenza dei beneficiari dell'Assegno di inclusione".

¹⁵ Messaggio n. 4536 Direzione Centrale Inclusione e Invalidità INPS "Nuovi modelli e istruzioni per la richiesta dell'Isee nell'anno 2024".

¹⁶ DL 48/2023 art.2 c.2 lettera d.

ha relazioni e rapporti, in particolare col CPI". Questo livello di collaborazione porta un'assistente sociale ad affermare che *"pur non essendo formalmente parte dell'equipe multidisciplinare, di fatto ci sentiamo integrati nel processo di valutazione e progettazione personalizzata"*. In particolare, si sono intensificate le relazioni anche attraverso il progetto GOL tanto che, in uno dei territori coinvolti, UEPE e Centro per l'Impiego hanno costruito insieme un'apposita scheda per la individuazione di utenza potenzialmente avvicinabile al Percorso 4 Lavoro e Inclusione.

Questo livello di interazione però non è riportato da tutti gli intervistati che, anzi, *"auspicano una maggiore collaborazione tra servizi"* che, proprio perché *"non ci sono protocolli particolari"* spesso funziona soprattutto per *"la buona volontà dei servizi territoriali e dei Centri per l'Impiego"*.

3.8 Conclusioni

Come più volte affermato nel corso di questo capitolo, l'indagine è da ritenersi tuttora incompleta, e i suoi risultati necessariamente da considerarsi parziali. In ogni caso, i dati sono sufficienti a rispondere, almeno in parte e relativamente ai territori sinora raggiunti, alle domande prefissate a monte:

- l'introduzione della certificazione di svantaggio ha modificato l'operatività dei Servizi in Toscana? Ha intensificato le relazioni tra Servizi?
- Sono emerse criticità? Quali, e come sono state affrontate?

La prima ipotesi appare corroborata dai dati: dei 93 rispondenti alla domanda *"Per seguire le indicazioni in merito alla certificazione dello svantaggio, il Servizio a cui appartiene ha dovuto modificare la propria operatività?"* 56 hanno risposto affermativamente. Inoltre, nessuno dei rispondenti ha dichiarato che i rapporti con gli altri Servizi sono diminuiti successivamente all'introduzione della certificazione di svantaggio: dei 97 rispondenti allo specifico item, 60 non hanno ritenuto esserci state intensificazioni significative nei rapporti e 37 segnalano un incremento e, infine, dall'approfondimento Social Network Analysis, per quanto parziale, si evince una buona integrazione tra i Servizi.

Sono indubbiamente emerse delle criticità - cosa sicuramente lecita da attendersi quando interviene un qualsiasi cambiamento nelle prassi di lavoro - che appaiono legate principalmente alla prima fase di implementazione e quindi correlate ai criteri di accesso all'Assegno di Inclusione più stringenti rispetto al RdC che a detta di gran parte degli intervistati hanno spinto numerosi soggetti non in possesso dei requisiti a rivolgersi ai Servizi per ottenere informazioni, delucidazioni o altre tipologie di supporto.

Questa indagine non sarebbe stata possibile senza la disponibilità innanzitutto dei colleghi e delle colleghe intervistati/e, dei dirigenti e dei Servizi nel complesso. Un ringraziamento ulteriore va alle colleghe che hanno supportato il gruppo di lavoro nella somministrazione: Rachele Guarnieri e Sofia Giorgerini.



4. SENZA MISURA: STUDIO LONGITUDINALE DELLA POVERTÀ E DELLA PERCEZIONE DELLE POLITICHE DI CONTRASTO

4.1 Una prospettiva longitudinale per osservare e intervenire sulla povertà

Quello del welfare, senza eccezione per il comparto delle politiche sociali, è un sistema da tempo in trasformazione. Tra Paesi membri aderenti all'Unione Europea, sia pure con importanti differenze, in molti settori in cui si erogano sussidi e servizi le forme di restrizione selettiva e di contrazione della spesa introdotte si sono andate associando a una crescita delle disuguaglianze sociali e territoriali e ad una insidiosa ulteriore diffusione delle condizioni di vulnerabilità economica e sociale.

Le politiche sociali tra modelli work for welfare (sostegni e tutele in cambio di attività lavorativa) e retoriche dell'inevitabilità dei tagli

In particolare, dalla crisi finanziaria del 2007 e 2008 le retoriche sull'occupazione e sull'inevitabilità dei tagli hanno contribuito a mettere in discussione il tradizionale blocco di diritti di cittadinanza e la legittima esigibilità delle stesse prestazioni sociali e hanno visto affermarsi un modello di work (for wel)fare che garantisce sostegni e tutele in cambio di attività lavorativa, ovvero che facendo leva sul principio di responsabilità individuale e sull'imprescindibilità di una partecipazione attiva al contesto sociale ed economico, subordina la corresponsione degli aiuti all'obbligo di lavorare.

Parallelamente si stabiliscono criteri di merito in base a caratteristiche non strettamente reddituali e si vanno così a definire status giuridici diversificati e stratificati in senso gerarchico, tendenzialmente escludenti gruppi e soggetti non nazionali; si operano distinzioni tra meritevoli e non meritevoli; si legittimano le differenze – quando non anche la conflittualità – tra veri cittadini e residenti spuri; si contemplano e disciplinano accessi diversificati ai benefici rendendo sempre più sbiadita e lontana la promessa di una cittadinanza e di un welfare fondato su principi universalistici (Soss *et al.* 2022; Gargiulo *et al.* 2024).

Negli stessi anni diffusi percorsi di impoverimento, di marginalizzazione, di disaffiliazione sociale hanno spinto consistenti fasce di popolazione – quel *quarto* e *quinto stato* identificati da Ferrera (2019) – a collocarsi ben al di sotto del ceto medio.

Si delinea sempre più chiaramente anche nel contesto regionale toscano (Irpets 2024; Ires 2024) una *underclass eterogenea*, (Cacciapaglia 2023) che raccoglie quanti rimangono privi di prospettive e tutele garantite nel mercato del lavoro, e ostaggio del precariato più esasperato, del progressivo indebolimento delle strutture sociali e familiari, delle dinamiche di autosegregazione messe in atto in risposta a quelle di scivolamento, alla mortificazione delle aspirazioni e dell'autodeterminazione, al senso di vergogna (Dubois 2018, Giovannini 2023).

In questo scenario, lo specifico campo di indagine dell'approfondimento qualitativo proposto è quello della caduta in povertà o del permanere in condizioni di indigenza di fasce di popolazione socialmente insicure, con inclusione sociale incerta e discontinua e con un accesso alle prestazioni sociali esperienzialmente non scontato e formalmente non sempre garantito.

A partire da quelli che la letteratura più consolidata ha da tempo identificato quali principali fattori di precarietà e insicurezza sociale – l'instabilità lavorativa e la disoccupazione; la vulnerabilità economica della famiglia di appartenenza; l'assenza o inadeguatezza di prestazioni sociali – e avendo accesso ad un ampio e consolidato patrimonio di dati¹ raccolto a partire dal 2019, ci siamo spinti a considerare quale interrogativo di fondo la relazione tra presenza o assenza di misure di contrasto alla povertà e di percorsi di uscita o permanenza in condizioni di svantaggio economico e sociale. Grazie all'approccio longitudinale, il rinnovato confronto con le persone in situazioni di povertà ed esclusione sociale presenti sul territorio regionale e l'accesso alle loro storie di vita ha permesso di ricostruire tramite nuove testimonianze dirette le esperienze di accesso, mantenimento e sospensione delle misure di sostegno e più in generale la vita quotidiana in situazioni di deprivazione e le dinamiche e le persistenze della povertà.

L'approccio longitudinale per studiare le carriere di povertà

In linea con gli obiettivi del Rapporto 2024 e con i temi portanti individuati, i prossimi paragrafi illustreranno più nel dettaglio il disegno e la metodologia della ricerca, soffermandosi sul campo di indagine, sulle caratteristiche del campione e sulle modalità di analisi dei dati raccolti (paragrafo 4.2); proporranno un'analisi delle storie di vita ponendo particolare attenzione alla direzione dei mutamenti intercorsi negli ultimi 5 anni facendo emergere gli eventi chiave e le combinazioni specifiche che hanno portato intervistate e intervistati a scivolare ulteriormente verso la vulnerabilità, a galleggiare o a risollevarsi (paragrafo 4.3); presenteranno una lettura dal basso della fine del Reddito di Cittadinanza e delle autorappresentazioni di chi si ritrova ad affrontare la povertà e rientra nella platea sempre più ampia dei “senza misura” (paragrafo 4.4).

¹Come si specificherà anche nel prossimo paragrafo, il Laboratorio sulle Disuguaglianze dell'Università degli Studi di Siena dal 2019 collabora alla stesura degli annuali Rapporti sulle povertà e l'inclusione sociale curati dall'Osservatorio Sociale della Regione Toscana e coordina ed effettua le previste ricerche per le parti e con le metodologie di sua competenza. Le rilevazioni per l'anno 2024, coordinate da Giulia Mascagni, sono state condotte da Riccardo Franchini con il supporto di Giulia Piumatto.



4.2 La ricerca. Disegno e metodologia

L'obiettivo della ricerca è stato quello di realizzare uno studio longitudinale, contattando nuovamente gli 80 partecipanti alle tre rilevazioni² condotte negli anni precedenti (2019-2022) dal gruppo di ricercatori afferenti al Laboratorio sulle Disuguaglianze dell'Università degli Studi di Siena (UNISI) per conto di Federsanità ANCI Toscana e pubblicate nelle ultime 4 edizioni del *Rapporto regionale* dedicato ai temi della *Povertà e dell'Inclusione sociale*, a cura dell'Osservatorio Sociale di Regione Toscana.

In continuità con gli anni precedenti, si sono raccolte *storie di vita* nella convinzione che le biografie individuali rappresentino un'interessante prospettiva per comprendere come si scivola, si permane o ci si risolve da una condizione di povertà e di marginalità socio-economica. Un approccio qualitativo e l'utilizzo di una traccia di intervista semistrukturata, ha lasciato agli interlocutori ampio margine per esprimere percezioni, sentimenti, paure e speranze.

Tra aprile e settembre 2024, l'équipe di ricerca ha ricontattato i partecipanti alle precedenti rilevazioni, questa volta senza il supporto (e filtro) dei servizi sociali territoriali: su 80 nominativi, 17 hanno accettato di partecipare al nuovo ciclo di interviste, consentendo lo studio longitudinale³.

Più nel dettaglio (e come riportato in Tabella 9), 5 partecipanti sono stati intervistati per la terza volta e 12 per la seconda, permettendo una ricostruzione dettagliata della loro esperienza di vita, evidenziando i cambiamenti negli ultimi anni, inclusi i momenti di crisi e le svolte positive.

Dal punto di vista demografico, il campione presenta una netta prevalenza femminile, contando 15 donne e soli 2 uomini⁴. Intervistate e intervistati provengono da tutte le province della Toscana (eccetto Livorno): 6 partecipanti dalla provincia di Firenze; 2 rispettivamente dalle province di Arezzo, Pisa e Grosseto; e 1 intervistato per ciascuna delle province di Massa Carrara, Lucca, Siena, Pistoia e Prato.

La maggior parte degli intervistati (14 persone) si colloca nella fascia di età 31-65 anni, uno è under 30, due over 65 anni. La presenza di persone con *background* migratorio è in lieve prevalenza (9 stranieri e 8 autoctoni), di queste 5 hanno ottenuto la cittadinanza italiana, una presenta un permesso di soggiorno temporaneamente sospeso a causa di procedimenti legali in corso.

La traccia d'intervista è stata costruita prevedendone l'articolazione in due sezioni principali: la prima parte è volta a indagare le principali sfere di vita dai percorsi di istruzione e formazione intrapresi alle esperienze occupazionali, dal reddito alla condizione abitativa, dal capitale sociale alle reti di sostegno significative fino alla relazione con i servizi sociali e il terzo settore, senza tralasciare limiti o vantaggi del contesto territoriale di riferimento. La seconda parte è dedicata alle misure di sostegno al reddito: con l'obiettivo di individuare le strategie di fronteggiamento di fine sostegno al reddito o di transizione tra misure diverse e le competenze o le difficoltà nell'orientarsi tra i vari iter

² A queste si è aggiunta anche la lista di nominativi coinvolti nella ricerca parallela e complementare Nei suoi primi mille giorni. Per supportare la crescita dei più piccoli in contesti di vita inclusivi, condotta nel 2021 da Federsanità ANCI Toscana.

³ La ricerca è riuscita ad intercettare le persone ancora reperibili e più disponibili: ovvero coloro che per relazione pregressa con l'intervistatore, fiducia nelle finalità della ricerca, voglia di raccontarsi o per altri motivi hanno accettato il colloquio. Si ritiene che i molti rifiuti abbiano interessato le persone più sfiduciate, scontente e più in difficoltà a raccontarsi: le interviste raccolte potrebbero dunque restituire i soli percorsi a bassa o media difficoltà, perdendo di vista le situazioni più critiche e offrendo un quadro se pure di estremo interesse comunque segnato da una "distorsione in positivo". Al contempo non è da escludere una "distorsione in negativo": coloro che hanno stabilizzato o migliorato il loro percorso potrebbero aver preferito non riaprire il capitolo dei momenti più duri rifiutando l'intervista.

⁴ La sproporzione tra i generi è prevalentemente attribuibile al fatto che le indagini del 2021 e del 2022 hanno coinvolto esclusivamente donne che avevano recentemente vissuto l'esperienza della gravidanza e della maternità.

burocratici. Tramite gli stimoli suggeriti – tra cui la richiesta di “un bilancio finale” – si è cercato di fare emergere il punto di vista soggettivo sia riguardo all'utilità delle misure di sostegno al reddito conosciute ma non necessariamente fruite (Reddito di Inclusione, Reddito di Cittadinanza, Assegno di Inclusione) sia rispetto al rischio (anche solo percepito nella narrazione mediatica predominante) di stigmatizzazione, di esposizione a giudizi negativi, di senso vergogna.

Le interviste sono state registrate e trascritte integralmente, e de-identificate oscurando i riferimenti sensibili e assegnando a ciascuna un codice identificativo anonimo. Le trascrizioni sono state analizzate tramite *Computer-assisted qualitative data analysis software*, in dotazione al Laboratorio sulle Disuguaglianze, per garantire una rigorosa codifica e interpretazione dei dati raccolti.

TABELLA 9: PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE

Codifica	Fascia di età	Genere	Cittadinanza	Lavoro	Numero figli	Misure attive	Provincia	Situazione abitativa	Con chi vive
AR_1_F	31-45	Donna	Doppia	Disoccupata	2	Adl	Arezzo	Affitto	Figlio minorenni e coniuge
AR_2_F	46-65	Donna	Altra	Occupata	1	(assegno unico)	Arezzo	Affitto	figlio minore e genitore
LU_1_F	46-65	Donna	Italiana	Occupata	3	(assegno unico)	Lucca	Casa popolare	Figli minorenni
SI_1_M	Over 65	Uomo	Italiana	Pensionato	1	Adl	Siena	Casa popolare	Figlio minorenni e altra persona
FI_1_F	46-65	Donna	Italiana	Lavoro saltuario	4	Senza Misura	Firenze	Casa popolare	Figlio maggiorenne e altra persona
FI_2_F	46-65	Donna	Italiana	Lavoro saltuario	2	Adl (assegno unico)	Firenze	Subaffitto	Figli minorenni e coniuge
FI_3_M	46-65	Uomo	Altra	Occupato	3	Senza Misura	Firenze	Sotto sfratto	Figli minorenni e coniuge
FI_4_F	31-45	Donna	Italiana	Disoccupata	3	Senza Misura	Firenze	Affitto	Figli minorenni e coniuge
FI_5_F	31-45	Donna	Doppia	Disoccupata	2	(assegno unico)	Firenze	Affitto	Figli minorenni e coniuge
FI_6_F	31-45	Donna	Italiana	Occupata	3	Senza Misura	Firenze	Affitto	Figli maggiorenni, figlio minorenni e coniuge
GR_1_F	Under 30	Donna	Doppia	Occupata	1	(assegno unico)	Grosseto	Subaffitto	Figlio minorenni e genitori
GR_2_F	31-45	Donna	Doppia	Occupata	2	Senza Misura	Grosseto	Casa popolare	figli minori e coniuge
MS_1_F	Over 65	Donna	Italiana	Pensionata	1	Senza Misura	Massa Carrara	Affitto	Sola
PO_1_F	46-65	Donna	Altra	Occupata	3	Senza Misura	Prato	Affitto	Figli minorenni e coniuge
PI_1_F	46-65	Donna	Doppia	Occupata	2	Senza Misura	Pisa	Affitto	Figli minorenni e coniuge
PI_2_F	31-45	Donna	Altra	Disoccupata	2	(assegno unico)	Pisa	Affitto	Figli minorenni e coniuge
PO_1_F	46-65	Donna	Altra	Occupata	3	Senza Misura	Prato	Affitto	Figli minorenni e coniuge
PT_1_F	31-45	Donna	Italiana	Disoccupata	2	Adl (assegni unico)	Pistoia	Casa popolare	Figlio minorenni

4.3 Scivolare, galleggiare, risollevarsi: analisi longitudinale di cinque anni di povertà

Come ha già anticipato la tabella precedente, la caratteristica comune di intervistate e intervistati è quella di presentare un profilo socio-demografico e occupazionale segnato da condizioni economiche precarie (le difficoltà occupazionali sono ricorrenti) e da una limitata stabilità abitativa (le situazioni di proprietà dell'abitazione principale del tutto assenti) che intrecciandosi e sovrapponendosi vanno a delineare un quadro di persistente vulnerabilità economica e sociale.

Grazie alla prospettiva longitudinale adottata e ad uno strumento di rilevazione – quello della storia di vita – già di per sé orientato a cogliere sia la situazione contestuale del tempo presente, sia le esperienze e le risorse significative cumulate nel passato sia infine le proiezioni per il futuro, è stato possibile fare emergere più chiaramente le dinamiche di impoverimento, le persistenze o i percorsi di ripresa anche quando sono solo parziali e pure se estremamente faticosi e incerti.



Scivolare, galleggiare, risollevarsi: senza voler ridurre la complessità delle singole traiettorie biografiche ad un semplice parabola di crescita o decrescita economica, di successo o di caduta, la sintesi proposta⁵ vuole riflettere su alcuni specifici elementi di spinta positiva e aiuto o al contrario di ostacolo e contrasto così come identificati dagli stessi intervistati e sistematizzati grazie al lavoro di analisi puntuale e comparata.

**Scivolare, galleggiare, risollevarsi:
le direzioni delle carriere di
impoverimento**

In linea con precedenti evidenze empiriche che mostrano “come i fenomeni di impoverimento e di vulnerabilità siano in ampia misura socialmente strutturati e riconducibili alla mancanza di lavoro” (Lucchini e Sarti, 2005, 260; Biolcati-Rinaldi e Giampaglia 2011), i percorsi ascendenti, statici o discendenti vengono qui analizzati a partire da 3 principali ambiti: quello lavorativo/reddituale; quello abitativo; e infine l'ambito relazionale.

“Se sgarri non ti salvi più” (MS_1_F): le storie di vita segnate dall'indigenza più grave testimoniano l'auto collocamento in posizioni socioeconomiche ad alto svantaggio che si accompagnano a sentimenti di frustrazione e angoscia legati alle privazioni quotidiane e a tentativi di non sprofondare ulteriormente “nei guai” (PO_1_F; FI_3_M; SI_1_M).

**“Se sgarri non ti salvi più”:
angosce e strategie
di fronteggiamento
dell'indigenza**

“Sinceramente con le risorse che ho ti direi: siamo persone umili, mi ritengo una persona umile. [...] Se fossero un pochino più sostanziosi i redditi che ti vengono offerti magari noi riusciremmo a condurre una vita un pochino più decente.” (PT_1_F)

“Un Natale eravamo a casa a festeggiare con una candela, senza riscaldamento, senza luce.” (FI_1_F)

“lo ho rinunciato a tutto [ride] Anzi ora sto ricominciando piano piano ad avere anche più tempo per me, io avevo rinunciato a tutto. Anche a comprare i vestiti, a tutto.” (FI_4_F)

“I vestiti [toccando i vestiti che indossa e indicandoli] Caritas, Caritas. Quando li trovi.” (MS_1_F)

Inequivocabile spia di crescenti difficoltà economiche è la contrazione della spesa destinata ai generi alimentari: prime vittime ne sono gli adulti, dato che per i più piccoli si cerca comunque di garantire cibo sufficiente (seppur non di qualità) e fin dove possibile le spese per scuola e trasporti.

“Stai attenta, prendi alla bambina la carne, prendi il pesce per loro perché hanno bisogno. Te puoi farne anche a meno, ma per loro no.” (FI_5_F)

“[Risparmio] sui vestiti, le cose igieniche, sul cibo per me perché al bambino compro tutto. Se compro il formaggio, lo davo solo al bambino, io non lo mangio. Raramente mi taglio un pezzettino fine fine, ma evito perché costa. Risparmio su me, non compro più vestiti.” (AR_2_F)

Le entrate estremamente ridotte e le voci di spesa non differibili né comprimibili oltre una certa soglia – come le appena citate necessità dei figli o l'impossibilità di dilazionare oltre un certo limite di tempo i pagamenti delle utenze – rendono impossibile o quasi mettere da parte dei risparmi. Ciò si traduce nell'incapacità di far fronte alle spese impreviste.

“Per esempio 100 euro, devi tenerle da parte! Allora ogni tanto quando non ci sta lo stipendio di mio marito il prossimo mese, tanto abbiamo 100 euro e usiamo questi.” (PI_2_F)

“No, risparmiare non puoi risparmiare nulla, quello che ci vuole ci vuole. Solo che arrivi proprio alla fine del mese, che vuoi risparmiare se i bambini vogliono mangiare, non è che a loro gliene frega se

⁵ Nel rispetto dei temi portanti individuati e dello spazio di approfondimento consentito dal Rapporto 2024, nelle prossime pagine trova collocazione una selezione dei risultati di ricerca conseguiti.

tu guadagni o non guadagni. Vogliono vestiti e bisogna che dai vestiti. Basta. Mettere un soldo da parte non lo metti, non c'è verso. [...] Mancano tante cose ma se non c'è la possibilità che vuoi fare [ride], anima in pace.” (FL_3_M)

Senza la possibilità di un minimo accantonamento di risorse economiche, anche le famiglie con entrate regolari, soprattutto se monoreddito, si trovano continuamente esposte all'imprevisto e al rischio di peggiorare ulteriormente la propria condizione di povertà.

Prendendo in esame come primo ambito di analisi il *lavoro*, le esperienze occupazionali più frequenti sono ascrivibili alla categoria degli impieghi meno qualificati e più poveri, dunque con compensi più bassi e minori tutele contrattuali (Lucifora 2019; Ferrera 2019). Le nostre intervistate e i nostri intervistati si collocano prevalentemente nella ristorazione, nei servizi, nel lavoro domestico e di cura alle famiglie.

Occupati nella ristorazione e nei servizi meno qualificati: quando il lavoro è usurante e povero

Svolgere un doppio o un triplo lavoro si conferma la strategia più praticata per sommare singoli redditi e raggiungere un minimo fabbisogno mensile; lo si fa rinunciando al tempo libero, e impostando routine frenetiche che usurano il fisico e la mente.

“Tante piccole cosine finché non ho firmato il contratto. Lavoravo il sabato e la domenica a voucher, 9 euro l'ora, [...] senza contributi, reddito esente. [...] Da lunedì al venerdì avevo fra l'ufficio, le pulizie, i giardini, tutte le cose ... e il sabato e la domenica ero lì...poi dice perché uno esce di testa.” (FL_6_F)

I contratti quando presenti sono a tempo determinato o a chiamata; si lavora anche in nero e con modalità del tutto occasionali, e non solo nel caso di secondi impieghi “di compensazione”.

I percorsi⁶ che possono identificarsi in un *risollevarsi* e raccontare di una fase di miglioramento delle condizioni complessive di vita - della persona intervistata e di tutto il suo nucleo familiare - condividono il raggiungimento di un lavoro, più appagante non solo economicamente. Uscire dall'instabilità significa accedere ad una occupazione stabile, ma più in linea con le proprie aspirazioni e con una prospettiva almeno di medio termine.

“Adesso sono entrata a tempo indeterminato in una trattoria tipica, molto tradizionale, era un po' quello che volevo. Sono lì da circa un anno e mezzo, dopo varie vicissitudini di contratti a tempo determinato e indeterminato ma finiti male. Adesso sono lì e penso che ci rimarrò fino alla pensione. [...] Se devo dire che vado a lavorare volentieri per quello che riguarda il lavoro sì.” (LU_1_F)

Su 17 interviste almeno 8 raccontano invece situazioni occupazionali a bassa qualificazione e alta instabilità: prive di continuità, di garanzie reddituali per il futuro, di prospettive pensionistiche.

“Dove lavoro io pagano 750 euro: lavoro 5 ore, tutta la settimana. Il lavoro in famiglia è dura, lo sai bene. La casa non è grandissima però sono ricchi. Ma per me pagano 750. Ho chiesto [...] aggiungete almeno 100 euro: 850. No, no.” (PL_1_F)

Nel tentativo di acquisire nuove competenze si intraprendono nuovi percorsi formativi come tirocini e apprendistato, senza però garanzie di risoluzioni certe - tanto meno immediate - alla condizione di indigenza. Età, carico di cura familiare, eventuali problemi di salute personali o dei congiunti complicano il quadro.

Cercare vie d'uscita: tra secondi impieghi “di compensazione” e percorsi formativi

⁶ Sono in tutto 4 le persone che si identificano oggi in un percorso di miglioramento delle proprie condizioni. Per alcuni intervistati il punto di svolta positivo è rappresentato dal raggiungimento della pensione d'anzianità (SI_1_M; MS_1_F). Negli altri due casi il risollevarsi coincide con la possibilità di concludere un percorso di formazione professionale (LU_1_F) e con il buon posizionamento in una graduatoria pubblica dopo una prova concorsuale dall'esito positivo (FI_6_F).



“Lavoravo un po’ qua, un po’ là, a chiamata insomma, ma riuscivo a coprire un po’ le spese e [i sostegni economici] mi facevano comodo. [...] Ora si arranca perché l’età, perché la gente ti piglia poco volentieri a lavorare. Discriminazioni su persone della mia età ce n’è tante, poi magari lavoro meglio di uno di 30 anni [...] Da lì sono entrata in questo girone qui, mi chiamano a fare delle ore, mi chiamano a fare delle notti, mi chiamano e così vado avanti in questa maniera. Poi c’è dove vado e non mi pagano [ride] sicché c’è anche questo. [...] Niente, ora sto così, non percepisco nessun aiuto, mi tocca telefonare ai figlioli.” (FI_1_F)

“Poi alla mia età non è semplice trovare anche perché ho carichi in famiglia e tutto quanto che non tutti ti danno una possibilità. Ho ancora la vertebra rotta e con tutte quelle ore in piedi non riuscirei. Giustamente mi hanno detto che le problematiche sono le mie e me le devo risolvere io; quindi, devo cercare di trovare un lavoro consono alle mie difficoltà perché se io vado a prendere una babysitter il gioco non vale la candela.” (FI_2_F)

Molto spesso diventa necessario mettere da parte le ambizioni personali, rinunciare alla qualità dei propri ritmi di vita e accontentarsi di formule contrattuali estremamente precarie per riuscire a rientrare o a mantenersi attivi sul mercato del lavoro. Talvolta gli impieghi trovati richiedono lunghi spostamenti che, senza la disponibilità di un mezzo proprio, rendono la proposta ulteriormente sconveniente. E così le già scarse proposte di lavoro devono essere declinate: o – specialmente per le donne madri – per impossibilità di conciliazione con le attività di cura; o per il bilancio non sufficientemente positivo tra entrate economiche da lavoro e spese per raggiungere il posto di lavoro e/o riorganizzare il ménage familiare.

“Io bisogna che faccia anche questi calcoli perché dovevo lavorare soltanto due ore e mezzo, prendevo 18 euro, due ore e mezzo. Anche meno mi sembra, cioè spendevo 4 euro se andavo con i mezzi spendevo 4 euro al giorno più quasi due ore per andare e due ore per tornare fatti tu i calcoli. Cioè ci rimettevo poi alla fine, non è che ci andavo pari, proprio ci rimettevo. Sicché mi è toccato dirgli di no.” (FI_1_F)

“La paga è veramente molto bassa, non mi conveniva perché andavo a lavorare a Montemurlo e quindi dovevo andare a Pistoia con la macchina e portare la bimba all’asilo, dall’asilo a Pistoia partire di nuovo e tornare verso Montemurlo. Quindi quelle 79 euro che ho preso in questo piccolo, breve lavoro sono tutti soldi che ci ho rimesso, alla fine dei conti.” (PT_1_F)

“No, non sono praticamente andata a cercare [il lavoro] perché se lui esce io devo rimanere con il bambino, non mi piace lasciarlo da solo. Poi dopo, se non ho un lavoro che guadagno un pochetto bene e vado a dare più soldi a chi mi guarda mio figlio, non mi rimarrà niente.” (AR_1_F)

Come già richiamano in modo esplicito, gli ultimi due stralci sopra riportati, la maternità⁷ si conferma ancora una volta un evento che infragilisce quelle carriere lavorative già in partenza povere e poco stabili.

La maternità come evento che infragilisce le carriere lavorative, in particolare quelle meno stabili e tutelate

“Io ho perso il lavoro quando ero incinta del primo bambino ad 8 mesi [...]. C’è stato un periodo che avevo cercato qualcosa ma poi uscì che ero incinta del secondo figlio e ho lasciato perdere. Ora che sono 3 io non ho nessuno che mi aiuta, ho dovuto rinunciare al lavoro e a tutto per stare dietro i bambini. Ora il più piccolino entrerà alle elementari, l’anno prossimo vedo se riesco a trovare qualche lavoro, qualcosa per ritornare a lavorare.” (FI_4_F)

⁷Per un approfondimento sul tema si rimanda al Rapporto sulle povertà e sull’inclusione sociale OSR 2021, Capitolo 4. Madri da mille giorni: dinamiche di impoverimento, risorse e strategie di resilienza dei nuclei familiari.

“Una cooperativa sociale, mi trovo molto bene però loro avevano bisogno di una persona full time e io ho bisogno di un part-time da mattina fino a primo pomeriggio, anche ad orario continuato, per poter gestire anche il resto, soprattutto la [figlia] grande. [...] Quindi avendo un lavoro di 8 ore da sola tu non ce la fai a gestirla. [...] Non è che non si ha voglia di lavorare è che semplicemente noi abbiamo bisogno di un lavoro stampato su misura, ma non è possibile.” (FI_2_F)

Le intervistate più abili e con maggiore flessibilità accettano di cambiare frequentemente non solo mansione ma anche settore lavorativo nel tentativo di non rinunciare del tutto alla loro presenza a casa e al ruolo genitoriale. Le carriere lavorative si fanno ancor più intermittenti e non permettono il sedimentarsi di esperienze e competenze, con il rischio di riprodurre più che risolvere la condizione di svantaggio.

“Sicché facevo 5 o 6 lavori, di notte, di giorno. Le uniche ore libere erano la mattina perché io a nessuno ho concesso di svegliare i miei figlioli, lavarli, fargli colazione e accompagnarli a scuola. Quello l'ho sempre fatto io, poi ripartivo per andare a lavorare però... Questo l'ho fatto per quasi 6 anni, mi sono veramente ammazzata.” (FI_1_F)

“All'ospedale non mi hanno voluto rinnovare il contratto [...]. Una volta che ho staccato lì, andai subito a lavorare in un bar che conoscevo il proprietario da anni. Andai a lavoro lì e sono stata quasi un anno. [...] Non potevo gestire neanche lì la bimba per il fatto degli orari. Entravo alle 6 e lei dovevo gestirla, andarla a prendere a scuola eccetera. Quindi ho lasciato lì e nell'arco di un mese avevo iniziato di là dove lavoro ora. (GR_1_F)”

Il lavoro povero non permette dunque di uscire dalla condizione di scarsità (Gori 2022), e nelle sue forme più estreme tende anzi a creare situazioni di “nuova servitù” (Ferrera 2019), il bisogno di lavoro a “qualsiasi condizione” rimane tanto più forte quanto più il reddito ricavato risulta insufficiente per far fronte alle spese quotidiane. E le misure economiche di sostegno agiscono in una logica compensativa. Si è e si rimane poveri “nonostante il lavoro” (Cacciapaglia 2023): essere occupati non basta per uscire dalla condizione di vulnerabilità sociale.

“Riguardo il lavoro, economicamente ancora non basta, sto dicendo non basta, con 2 figli c'è l'affitto, c'è altre cose, ci sono tante cose. Però grazie a Dio viviamo [...] non chiediamo nessun aiuto.” (PI_1_F)

Il “non chiedere aiuto a nessuno” può portare ad una più forte determinazione nel “cavarsela da soli”, nel cercare di *tirare avanti la baracca* (FI_3_M). Ma anche a diffidare – come costante o a seguito delle esperienze non positive accumulate nel corso degli anni – delle misure di sostegno ad alto grado di condizionalità e che collocano nella fascia più bassa della stratificazione civica (Gargiulo, Morlicchio, Tuorto 2024), tema che vedremo affrontato nel prossimo paragrafo.

Per quanto riguarda invece l'aiuto informale che può provenire dalle reti familiari, amicali, o dal più esteso contesto di vicinato o di comunità, emerge come la risorsa

“Cavarsela da soli” tra diffidenze, isolamento e aiuti informali

capitale sociale rivesta un ruolo determinante nel mitigare o accelerare i percorsi di impoverimento. L'assenza di un supporto nella gestione dei figli, nelle difficoltà economiche, nel semplice sostegno emotivo è ricorrente in diverse interviste: è frequente sentirsi svantaggiati rispetto ad altri, la caduta in povertà e le difficoltà quotidiane allontanano anche dai parenti più prossimi, e possono porre in situazioni di dipendenza e in un sentire ambivalente tra imbarazzo e insofferenza che rende difficile accogliere gli stessi aiuti.

“Mi sono fatta la mia rete di amiche, quello sì ma è tutto dovuto alla scuola. Tra mamme ci diamo una mano però loro sono mamme lavoratrici e comunque hanno nonni, zii, parenti che le aiutano. Io non ho nessuno.” (FI_4_F)



“lo la macchina non ce l'ho più e quindi mi devo appoggiare ai miei suoceri che mi devono portare a fare la spesa. Anche lì un attimino un po' mi girano che devo sempre dipendere da qualcun altro, vorrei essere più indipendente.” (FI_2_F)

L'isolamento in alcuni casi serve come tecnica di difesa:

“lo purtroppo mi sono dovuta guardare dentro e dire ok siamo nati soli, sono sola. Questa cosa a volte destabilizza perché ti crea dentro una specie di isolamento, non inteso come fuga, ma come quando isoli il pavimento e il tetto, e allora ti schermi un po' da quelle situazioni anche che ti sono mancate affettivamente: la famiglia, i compagni, l'amore, appunto queste cose.” (LU_1_F)

Alcuni intervistati di origine straniera esplicitano apertamente di sentirsi discriminati, sia nell'esercizio dei diritti fondamentali (casa e lavoro) sia nelle loro relazioni quotidiane.

La doppia solitudine delle famiglie di origine straniera: discriminati nell'esercizio dei diritti fondamentali (casa e lavoro) e nelle relazioni quotidiane

“lo cerco [di creare relazioni] sai, perché hai bisogno di una mano. Però comunque vedo che ti lasciano un po' lontano anche le giovani mamme, magari cerco dei consigli perché abbiamo i bambini a scuola, ma vedo che c'è un po' di [a bassa voce] razzismo” (FI_5_F)

“Qui non ci sono bimbi vicino a casa nostra, non ci sono bimbi nel palazzo. [...] Lei non ha un'amica, non ce l'ha, nemmeno lui. Giocano da soli fra loro e basta. Così anche le maestre hanno detto: questa estate dovete portarli al mare o al parco così almeno quando si incontrano con altri bimbi imparano le cose. Noi li portiamo però gli altri bimbi non vogliono giocare con loro.” (PI_1_F)

Non solo la comunità autoctona esclude; talvolta i problemi si incontrano nelle comunità etniche di appartenenza e riferimento che paradossalmente diventano elemento di ulteriore isolamento ed allontanamento. Ciò è particolarmente vero nelle aree interne in cui le occasioni di confronto sono ancora più rarefatte e la povertà relazionale ancora più accentuata (Berti, Molé, Valzania 2024).

“D: Anche tuo fratello ha la famiglia qui, però non vi vedete quasi mai? R: Pochissimo, quando ci vediamo meglio che non ci vediamo. Quindi anche questo mi fa male, sai, vedere che è meglio sola che...[...] Poi anche gli stranieri sono tanti qui, di tanti Paesi dall'Albania e si fanno troppo invidia, troppo cattivi. Se la donna deve uscire o mi vedono che vado da sola a fare una passeggiata: - dove vai?!, cosa fai?! È un Paesino troppo piccolo e con tanta gente di quel tipo... mi sono trovata in Albania, mi sono ritrovata in Albania.” (FI_5_F)

Sia dalle aree interne che in contesti tipicamente urbani, soprattutto per i nuclei familiari di origine straniera la solitudine emerge prepotentemente e si fa spia di una povertà che oltre che economica⁸ è relazionale:

“Ti dico la verità adesso proprio non ho un'amica da chiamare e dire vieni che ho bisogno di prendere il CAAFfè con qualcuno magari, di parlare dei bambini, un'amica voglio dire. Un' amica non ce l'ho. [...] Ok, hai il marito però anche con marito non è che puoi parlare come con un'amica. Vai al parco magari, non ce l'hai qualcuno che si mette a chiacchierare, capito?! E' brutto questo.” (FI_5_F)

⁸ Per molte famiglie di origine straniera, la difficoltà economica è resa più gravosa dal dovere di provvedere all'invio di rimesse nel Paese di origine per sostenere i familiari rimasti. Un vincolo sociale cui è difficile se non impossibile sottrarsi, e a fronte del quale diventa ulteriormente faticoso accumulare risparmi per progettualità personali: siano esse il mettersi in proprio, o il consolidare la propria situazione nel Paese di destinazione, o preparare il ritorno in patria. Emerge una migrazione anche di lungo corso che sopravvive con lavori a bassa qualificazione e mal pagati, che galleggia senza una vera mobilità sociale: “Quando ti pagano 1000 euro al mese, in un anno compro la casa al mio Paese. [...]Invece ora sono 17 anni e ti giuro davanti a Dio io non ho la casa! [...] da 17 anni io ho solo lavorato, non mi sono fermata mai. [...] E ho sempre aiutato la mia famiglia, mio babbo. Aiuto loro.” (PI_1_F)

Fino a far diventare le difficoltà legate al processo d'integrazione esse stesse spia del fallimento del progetto migratorio e a fare emergere il desiderio di tornare in patria.

"Invece a volte ti stanchi solo lavoro e basta, a casa con bimbi. Non abbiamo altra vita noi. [...] Così abbiamo pensato in futuro, stiamo pensando così: vogliamo tornare in Etiopia." (PL_1_F)

Tornando alle necessità cui far fronte, si può trovare supporto - sovente inaspettato - in una rete di solidarietà di congiunti e amici ma anche di semplici conoscenti realmente capace di alleviare il disagio economico offrendo sostegno per le spese sanitarie, di mobilità, alimentari, abitative, o di altro genere come un abito della prima comunione:

"C'è una mia sorella a Verona che mi ha aiutato anche per fare il battesimo della bambina e anche il nostro matrimonio. [...] È lei che mi ha aiutato nelle spese urgenti diciamo." (FI_5_F)

"Mia figlia doveva fare la prima comunione e ci voleva il vestito ma io non avevo la possibilità. [...] Lei [conoscente] ha comprato a mia figlia il vestito per la comunione." (SI_1_M)

"Avere intorno il vicino... quella che ti dava la pummarola per i figlioli, e quella che te lo prendeva al pulmino, e quell'altra "guarda s'è fatto la spesa, ho preso delle cose in più", vuol dire tanto." (FI_6_F)

La rete di solidarietà e di vicinato si mostra preziosa proprio nei momenti di crisi, e intervistate e intervistati vi partecipano non solo come "fruitori di supporto" ma anche come soggetti che attivamente contribuiscono al patrimonio di relazioni offrendo il loro aiuto:

La rete di solidarietà e di vicinato si mostra preziosa proprio nei momenti di crisi, sia come fruitori che in aiuto ad altri

"Siccome qua a [nome località] una volta l'anno le persone che stanno bene fanno una riunione tra loro [...] questo si è preso l'impegno: è venuto a casa, mi ha portato da mangiare a non finire e mi ha detto - io ogni mese, prima che scade il mese, mi prendo questo impegno per tutti i 5 anni che tua figlia va a scuola, ti do i soldi per l'abbonamento e magari anche qualcosa in più -" (SI_1_M)

"Vedi qui è tutto dal vicino! Siamo sempre con la porta aperta, siamo tutte ragazze giovani. La cosa bella è questa. Io sono andata via e ho lasciato il bimbo a loro [...] La sera che successe l'alluvione presi tutte le persone anziane di giù e le portai qui. [...] Non sapevo come fare ma presi i materassi e dormimmo tutti qua." (PT_1_F)

"Abbiamo vissuto con la roba che ci regalava la gente, anche il fornaio ci regalava il pane! In quel periodo io lavoravo per i vigili del fuoco e mi facevano la spesa una volta alla settimana e me la portavano a casa. [...] Quando mi sono fatta male al ginocchio che ero ferma c'è stata questa signora di sotto che mi ha aiutato, mi ha fatto la spesa, mi ha portato il cane, mi ha aiutato. Tutte le volte ci si aiuta a vicenda quando ha bisogno lei l'ho aiutata io, come lei me. Sicché se c'ho bisogno di qualcosa ci sono ecco, non finanziariamente ma manualmente sì ecco." (FI_1_F)

È un dato consolidato - e non un'emergenza o una recente scoperta (Olagnero 2018) - che redditi da tempo esigui, ma anche divenuti discontinui o in diminuzione rappresentino un grave impedimento all'accesso alla casa o alla salvaguardia del proprio spazio abitativo autonomo.⁹ Anche tra le 17 storie di vita raccolte mantenere la casa rappresenta un problema. In due casi sono segnalate situazioni di morosità; per un intervistato è in corso lo sfratto esecutivo. In alcuni percorsi (FI_6_F) è un cattivo investimento sulla casa, che comunque si aspira ad avere di proprietà, a rappresentare un elemento di caduta determinante:

Redditi esigui e/o discontinui e caro affitti: gravi impedimenti all'accesso alla casa o per la salvaguardia del proprio spazio abitativo autonomo

⁹ Su questo tema si veda anche il Box n.1 di seguito al presente paragrafo



“Proprio per un percorso negativo negli anni, la mia casa è all'asta, tutt'ora è all'asta e non la comprerà mai nessuno [...] crollavano i solai. Quella è stata la peggior fregatura che si sia mai preso... [...] Ci siamo affidati all'agente immobiliare...era un anno fra l'altro, il 2006, che comunque sia non era conveniente ma noi si vide che tra affitto e mutuo s'era lì, all'epoca io non lavoravo, mio marito lavorava ci s'aveva questo stipendio garantito poi la ditta è fallita...lasciamo perdere!”

Sovente l'abitare povero accompagna l'incertezza alla non salubrità: c'è chi una casa ce l'ha ma esprime la volontà di volersi trasferire perché gli spazi sono malsani in quanto umidi, pieni di muffa, senza riscaldamento o poco luminosi, oppure perché sono sovraffollati con genitori costretti a condividere la camera con i figli o ad Adibire a camera da letto il salotto. Al di là dei casi più estremi, gli stralci che riportano difficoltà crescenti nel pagare affitto e utenze sono numerosi e vanno a comporre un quadro in rapido peggioramento rispetto agli anni precedenti.

“Ma allora io fra stipendio, affitto, condominio e le bollette delle volte ci vanno 1300 euro quasi.” (FL_3_M)

“Mio marito non lavora regolarmente, anche io sono a casa dal lavoro 3 giorni a settimana, come possiamo pagare l'affitto di quasi 500? E ora va bene, che lavoriamo! Almeno la mia entrata va per l'affitto [...] Poi viviamo con quello che guadagna mio marito. Ma così come facciamo a trovare un'altra casa?” (PL_1_F)

Chi riesce a permettersi un contratto di affitto per una casa “dignitosa” affronta dunque spese relative all'abitare importanti e al limite della sostenibilità, con un'incidenza di spesa sul reddito mensile di più del 50/60%.

“Allora quelle 800 euro ne pago 430 di affitto e rimangono 360. [...] Io con quelle 360 euro pago luce e gas, per il resto mi devo arrangiare.” (MS_1_F)

Tendenza ormai non più esclusiva dei centri urbani a vocazione turistica, l'aumento del costo medio degli affitti residenziali *saliti alle stelle* (GR_1_F) e sempre maggiori difficoltà nel trovare immobili disponibili è un dato ricorrente nelle storie raccolte.

“Qui non si trovano più case in affitto. Non ce ne sono più. Noi si paga 500 euro di affitto ora, ma per la nostra casa se ne pagherebbero 8-900. Nell'ultimo anno sono cambiate le cose, c'è molta richiesta e non ci sono case.” (FL_4_F)

Proprio le criticità relative al mantenimento della casa fanno scivolare alcuni percorsi di vita e rappresentano la preoccupazione maggiore: perdere la casa è un pericolo da scongiurare proprio perché potrebbe essere molto difficile trovarne un'altra:

“Qui sto con l'acqua alla gola perché se sgarro mi buttano fuori” (FL_1_F)

“Però se una con tre figli non riesce a pagare l'affitto, non riesce a pagare nulla, il gas, se mi buttano fuori, ... come si fa!?” (PO_1_F)

Quando la casa è da (ri-)trovare, i canali informali e le conoscenze personali - soprattutto nei piccoli Paesi - si confermano quale risorsa efficace: intercettare tramite la rete sociale le offerte fuori dal mercato immobiliare ufficiale facilita l'accesso alla casa. In città il passaparola si rivela una strategia o strumento meno adeguato. La ricerca si fa frustrante e carica di angosce, incertezze e capestri.

“Cambiare casa con 1800 euro fissi che abbiamo con contratto determinato entrambi marito e moglie non ce lo possiamo permettere perché possiamo rimanere da un momento all'altro senza lavoro. Poi affitti a meno di 500 euro dove li trovi? [...] Prima vogliono la fideiussione, poi vogliono un conto bancario oltre i 5000 euro, poi vogliono il contratto indeterminato, poi vogliono la busta paga oltre 1000 euro ma chi ce l'ha? Sennò sarei già volata via.” (GR_2_F)

Emblematico il caso dell'unico nucleo familiare con ingiunzione di sfratto: impegnato da tempo a cercare un'alternativa che nemmeno i servizi sociali sono stati in grado di prospettare...

“Allora io ho chiamato l'assistente sociale [...] sono riuscito a parlarci della casa. Lei subito mi ha bloccato: - No, no per la casa noi non possiamo, assolutamente no. Non c'entriamo niente. Ho detto alla signora: - Va bene grazie. Ma se tu vuoi darmi un piatto di pasta, quello riesco a trovarlo anche da solo.” (FI_3_M)

... non può lasciare l'immobile perché non riesce a ricollocarsi né in zona, né altrove, ma continua a pagare regolarmente l'affitto di 770 euro mensili sperando di guadagnare tempo:

“Vuole casa sua, dice che sua figlia vuole venirci a vivere. Io gli do anche ragione al proprietario che se vuole casa sua ha diritto di averla, però io dove vado? Io sono stato anche onesto, sono 9 anni che sto in quella casa e l'ho sempre pagata: non avanza una lira da me. Dove vado se non trovo un'altra casa? [...] Io sto cercando una casa ma non è facile, [...] vedono che tu sei uno straniero peggio ancora. [...] Vedono 3 bambini e dicono questo qua entra in casa e non esce più, ma non capiscono che io non è che non voglio uscire, ma non trovo dove vado. Dove vado? Dove vado con questo bimbo? [tocca il figlio] Dove lo porto?” (FI_3_M)

Se anche si incontrano padroni di casa disponibili a concedere tempi ulteriori per pagare...

“Il padrone è un commercialista, non ha alzato il prezzo dell'affitto, anche durante il Covid che non potevo pagare lui aspettava tranquillamente, grazie a Dio mi capiscono ma io cerco di pagare sempre.” (AR_2_F)

“Sì per adesso 4 o 5 mesi non ho pagato, però il mio proprietario è una persona brava, è una bravissima persona. Se tu spieghi come io spiego le cose adesso lui capisce, ha questo senso di sensibility, di humanity.” (PO_1_F)

... per molti la speranza è quella di divenire assegnatari di una casa popolare, ovvero di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (ERP). Ma i tempi sono lunghi e i requisiti stringenti: chi ce l'ha fatta è consapevole del vantaggio acquisito e può goderne sia materialmente sia emotivamente.

“Meno male e ringraziando Dio che c'ho la casa popolare che paghiamo 40 euro al mese. Questa è diciamo la nostra fortuna, la casa, perché se tu pagavi 300/400 euro a quest'ora m'avevano sfrattato mille volte (SI_1_M)”

“Niente, dopo 15 anni sono riuscita a prendere una casa popolare e fortunatamente anche questo è molto agevolante” (PT_1_F)



L'attesa di un'assegnazione¹⁰ improntata a criteri di universalismo selettivo ad alto tasso di esclusione segna periodi anche lunghi di grande incertezza che amplificano il disagio. Per chi si ritrova confinato nel limbo della precarietà anche sul fronte abitativo il contributo per l'affitto rappresenta una delle richieste più frequenti da presentare ai servizi sociali territoriali:

“Ora stiamo anche chiedendo, ora abbiamo appuntamento dall'assistente sociale e vogliamo chiedere un po' di aiuto per la casa, almeno metà. Quando aiutano per metà va bene, siamo tranquilli. [...] Ora mettiamo tutti i soldi nell'affitto: è un casino.” (PI_1_F)

Per chi invece, dopo periodi anche molto lunghi (e molto sofferti) è riuscito a risollevarsi, la conquista di una casa adeguata pagata autonomamente e regolarmente diventa uno dei simboli del percorso di riscatto personale e punto d'orgoglio.

“Sicché quando finalmente c'è stata un'entrata sicura, tiri un grande respiro di sollievo e cominci a cercare una casa idonea ai tuoi figli [...] Quella lì è stata la cosa più bella, c'è voluto tanto, metà della mia roba è ancora inscatolata però ho una casa, ora ho un tetto a una cifra decente, una casa che è idonea, piccola però è idonea a noi, ognuno di noi ha il suo spazio: quindi c'è un benessere emotivo che prima non c'era. [...] lo pago 400 euro al mese che sono pochissime perché comunque sia oltre alla casa ho un po' di fuori, un po' di campo per farmi l'orto, ho un'area esterna dove poter lasciare pascolare i figlioli che vuol dire tanto dargli un posto dove stare con gli amici per non andarsi a infrattare chissà dove. E comunque sia 400 euro al mese vuol dire che a me rimane in media 1.000 euro del mio stipendio.” (FI_6_F).

La povertà può dunque configurarsi come immobilità, come posizionamento difficile da sovvertire, come situazione vischiosa che riduce le possibilità di agire dell'individuo, lo intrappola in bisogni complessi e difficoltà soverchianti. Se per alcune storie di vita è possibile delineare un percorso in miglioramento, un *risollevarsi*, o uno *scivolare* preludio di peggioramento, la staticità risulta la condizione più frequente e quella in cui gli stessi intervistati si percepiscono e auto collocano.

¹⁰ C'è chi riporta come per ottenere gli alloggi popolari di cui è tuttora assegnatario ha vissuto momenti di conflitto diretto con i servizi sociali e gli enti gestori ERP arrivando addirittura a minacciare atti estremi come il suicidio o l'occupazione abusiva; minacce capaci di produrre i risultati sperati (SI_1_M e FI_1_F). C'è chi lamenta difficoltà di accesso aggiuntive in quanto straniero in linea con le più marcate tendenze di sciovinismo, o welfare “escludente” - come la (difficilissima) produzione di documentazione aggiuntiva riguardante eventuali proprietà nei Paesi d'origine (PI_1_F) o dettagli sullo stato di famiglia e la residenza (AR_2_F), ma anche più “semplicemente” i tempi lunghi della burocrazia italiana (FI_3_M).

BOX N. 1 - FARE-STARE-ABITARE: COMUNITÀ DI PRATICA PER L'INCLUSIONE SOCIALE IN TOSCANA

Nel corso degli ultimi anni il susseguirsi delle crisi socio-economiche ha fatto emergere situazioni di disagio che hanno coinvolto quote della popolazione che potevano considerarsi “al riparo” dalle problematiche abitative. Un universo variegato sotto il profilo socioeconomico, dei generi, fasi del ciclo di vita, accesso al lavoro e disponibilità di reddito, che esprime una gamma articolata di istanze e di bisogni connessi alla casa.

In questo contesto, si rileva come le politiche abitative a livello nazionale siano considerate soprattutto come problema di ordine pubblico correlato agli sfratti e molto poco o quasi per niente all'interno del tema sociale, come viene evidenziato anche da Ascoli e Bronzini: “le politiche abitative sono sempre state la Cenerentola delle politiche sociali” (“Il welfare, la casa, l'abitare: lo scenario nazionale. Nota introduttiva”, in “la Rivista delle Politiche Sociali – RPS”, 4/2018, pp. 9-23.).

E', invece, fondamentale mettere a tema la necessità, più ancora di un'integrazione, di una vera e propria interdipendenza tra le politiche abitative e le politiche sociali; partendo dunque da questi presupposti il focus per il 2024 della Comunità di pratica per l'inclusione sociale in Toscana (si veda anche l'Introduzione a questo rapporto per un'analisi complessiva dei percorsi attivati dal 2020) è stato posto sul tema dell'abitare, affrontato non dal lato dell'edilizia residenziale ma dal punto di vista della presa in carico globale e dei progetti all'interno della valutazione multidimensionale dei bisogni e delle risorse delle persone.

Come si vede anche da quanto evidenziato nelle interviste riportate al cap. 4, le criticità relative al mantenimento della casa portano al peggioramento generale dei percorsi di vita e rappresentano la preoccupazione maggiore per le persone con situazioni di disagio.

Per questo il mantenimento della casa - e come l'equipe può lavorare sul tema - è stato il punto cardine dei laboratori della Comunità di pratica, senza ovviamente tralasciare la questione dell'accesso e dei possibili contenuti dei progetti per l'autonomia delle persone e senza dimenticare l'importanza del welfare di comunità.

Lo sviluppo del tema abitare in questo contesto ha portato ad identificare alcuni target particolarmente vulnerabili, su cui si è incentrato il lavoro dei gruppi: le persone senza dimora e il diritto alla casa; precarietà lavorativa e abitare; le famiglie, i bambini e le bambine.

Il percorso si è concluso all'inizio di dicembre, pertanto l'elaborazione di quanto emerso nei seminari e nei laboratori è ancora in corso; si possono riportare qui alcune prime considerazioni generali. In primo luogo si è scelto di evitare decisamente di considerare la casa e l'abitare come un problema di mera emergenza. Non si tratta di negare l'evidenza dell'emergenza casa, ma di guardare al tema dell'abitare nella prospettiva del superamento di pratiche “automatiche” cercando di uscire da quella che può essere definita come una vera e propria path dependence. Per questo il punto di vista assunto nei laboratori tematici, è stato quello del “mantenere in casa”, assumendo quindi l'idea stessa di crisi abitativa in relazione al diritto all'abitare e alle condizioni di base che l'abitare implica, senza prescindere, non tanto dal diritto all'abitare, dimensione non sempre scontata, ma dalle condizioni che rendono praticabile il diritto alla casa a partire dal benessere degli abitanti e dal ruolo che le equipe integrate e i singoli professionisti e professioniste, siano essi pubblici o degli enti del terzo settore, agiscono a supporto di questa praticabilità.

Tale concetto si è declinato dunque in più aspetti che sinteticamente possiamo richiamare così come emersi nei tre focus tematici. Il laboratorio tematico del 30 ottobre, dedicato appunto alla questione delle persone senza dimora, ha focalizzato il tema dell'housing first sottolineando la difficoltà di tutelare persone “senza garanzie” e quindi il riproporsi del tema della difficoltà di accedere al mercato privato per il reperimento degli alloggi, ma declinando il tema dell'abitare anche rispetto alla necessità di operare sulla ristrutturazione di reti di prossimità intorno alle persone in Housing, di ritessere l'abitare non solo come collocazione fisica, ma come insieme complesso di interazioni con le persone, i luoghi, i ritmi del contesto locale. D'altra parte, ad una prima analisi di quanto emerso nei laboratori, risulta evidente che il “permanere” in una abitazione è per persone segnate dai ritmi della strada un momento di rifondazione che può peraltro chiudere quel circuito drammatico che riguarda sia le asimmetrie di accesso che il circuito casa-lavoro.



Il secondo laboratorio su precarietà lavorativa e abitare è stato incentrato su alcune “categorie” di persone soggette ad una condizione di povertà assoluta, per le quali si sommano ulteriori ostacoli di natura giuridica, socio economica, sanitaria, relazionale.

Si tratta di donne sole con minori, cittadini stranieri in accoglienza, uomini soli in età occupabile, uomini soli con difficoltà sanitarie. L'approccio categoriale scelto è funzionale ad aprire specifiche finestre senza che da questo consegua una azione categoriale nell'orizzonte della praticabilità dei diritti rispetto ai quali si mantiene un'ottica universalistica. Rimandando, come già detto, ad una analisi più dettagliata di quanto emerso, emergono tuttavia alcune evidenze: la necessità, nell'ottica del mantenere in casa, delle condizioni materiali abitative specialmente per famiglie numerose, anche in presenza di persone del nucleo familiare che hanno un lavoro. Spesso la mancanza di reddito, reso ancora più evidente dalla bassa copertura della popolazione in condizioni di povertà assoluta della misura dell'Assegno di Inclusione, non permettono una conduzione del bilancio familiare verso stili di vita dignitosi. La sinergia tra operatori di servizi diversi, soprattutto nel caso della presenza di problematiche di tipo sanitario, è sicuramente un elemento di forte efficacia soprattutto se accoppiata ad operatori di riferimento che possano ricucire gli interventi, specialmente quelli collegati al programma GOL e all'FSE. Peraltro una collaborazione effettiva tra Uffici casa, ufficiali giudiziari e servizio sociale può validamente essere una chiave per percorsi di conciliazione che evitano la fuoriuscita del nucleo familiare. In effetti, ripensando a quanto si diceva rispetto ad una certa path dependance, in caso di crisi abitativa si ripropone la divisione delle famiglie che, non senza ragione, tende a conservare la diade madre-figli, separando tuttavia i padri e quindi esponendo il sistema familiare ad un ulteriore trauma. Sempre riferendosi alle condizioni di contesto per i migranti - particolarmente quelli impegnati in agricoltura, ma non solo - diventa cruciale la mobilità, specialmente nelle aree interne, al netto di fenomeni indagati da recenti ricerche del Laboratorio sulle Disuguaglianze, dell'Università di Siena su habitat e forme di “caporalato legale”. Infine da sottolineare come tema forte anche in questo focus specifico il lavoro che si affianca alla centralità del nucleo familiare o della persona singola, che riguarda la tessitura di reti territoriali, di lavoro di comunità tenendo tuttavia conto della frammentazione che caratterizza i diversi contesti.

Infine il laboratorio del 5 dicembre, dedicato alle famiglie con minori, ha sperimentato il lavoro dei gruppi su casi di studio individuati precedentemente e poi utilizzati dai gruppi di lavoro. Sono stati posti diversi temi di prospettiva come quello della capacità di individuare “casi” talvolta invisibili che spesso emergono solo nel momento della crisi acuta. Da questo punto di vista emerge la necessità, ancora una volta, della presenza di reti permanenti da consolidare e riconoscere attraverso in processi partecipativi dedicati, da non confondere con i processi di programmazione, che coinvolgono anche entità non formalmente costituite, fortemente radicate nei territori che fungano da “antenne” territoriali di osservazione attiva. Si evidenzia, tra le molte indicazioni, la centralità della figura del pediatra di base, il ruolo della scuola anche per avere indicazioni tempestive sui casi di abbandono scolastico e si affaccia nella riflessione la figura dello psicologo comunale, probabilmente evocata non solo sulla base di esperienze in corso, ma anche in seguito al Decreto 268 del 7 agosto 2024, “Manifestazione d'interesse per le azioni di incremento della capacità degli ATS di rispondere alle esigenze dei cittadini, garantendo adeguati servizi sociali alla persona e alla famiglia, in un'ottica di integrazione con i vari livelli di governo e del rispetto del principio di sussidiarietà - Triennio 2025-2027” che permetterà l'assunzione di psicologi in ragione di uno psicologo ogni 25.000 abitanti, ma anche di educatori in ragione di una unità ogni 15.000 abitanti: figure queste che potrebbero costituire proprio i cardini dello sviluppo di reti territoriali oltre che di rafforzamento delle equipe.

Tutto quello che è stato evidenziato nel corso dei laboratori sarà rielaborato in un documento organico che costituirà un'indicazione utile non solo per i servizi sociali e per quelli che si occupano di casa ma anche per gli altri settori comunque coinvolti, in primis centri per l'impiego e servizi socio-sanitari.

4.4 Povertà senza misura. Una lettura dal basso della fine del Reddito di Cittadinanza

Le misure di sostegno, nel momento in cui vengono attivate o sospese (per decorrenza dei termini o a seguito di verifiche e accertata inesigibilità) costituiscono un evento perturbante di concreto sostegno alla quotidianità e di stimolo al cambiamento o negativo e drammatico.

La percezione delle misure di sostegno: concreto aiuto e stimolo al cambiamento quando attivate, evento negativo e drammatico se sospese o interrotte

“Quando io cominciai a fare questo percorso qui già non avevo più diritto al RdC, lo ebbi per 3 mesi, 50 euro e poi basta perché avevo fatto questi mesi al CAAF e quindi il mio reddito era leggermente salito e non ci rientravo, da una parte è stata una fortuna forse perché è quel calcio nel sedere che ti fa muovere e da lì piano piano, nell’arco di 5 anni neanche...” (FL_6_F)

Al termine del quadriennio di attivazione del Reddito di Cittadinanza (2019-2023)¹¹, la percezione degli stessi beneficiari relativamente all’impatto che la misura ha avuto sulla loro vita non è comunque univoca.

Il valore riconosciuto alla misura – quando era attiva – è rievocato esplicitamente in numerosi passaggi. Sia di quanti lo percepivano come reddito sostitutivo:

“Ma stai scherzando, io senza RdC o senza Adl dimmelo tu come dovevo fare? che dovevo andare sempre da [nome amico]? mi ha risolto tanti ma tanti problemi, affitto, luce, acqua e gas. A me ha risolto un problemonone perché già non c’è lavoro per mia figlia, pensa per me a 67 anni con il problema di salute che ho, dove lo dovevo trovare lavoro? Al cimitero! A me sta facendo tanto e ringrazio veramente senno’ forse neanche ci trovavamo qua.” (SI_1_M)

“Non lo so, magari vedono che non è giusto, credo, che non è vero. A me ha aiutato, ti dico la verità, se non c’era è un casino per me. Veramente la povertà assoluta.” (FI_3_M)

Sia per quanti potevano sommarlo come fondamentale integrazione a redditi insufficienti:

“Finché me l’hanno dato, quei 2-3 mesi, per me era efficace [ride]. Per me è stato molto efficace perché ci pagavo l’affitto. [...] Mi facevano comodo perché menomale andavo a lavorare, lavoravo un po’ qua, un po’ là a chiamata, insomma riuscivo a coprire un po’ le spese e mi facevano comodo. Poi è andata a finire così e ora si arranca perché l’età, perché la gente ti piglia poco volentieri a lavorare.” (FL_1_F)

Il Reddito di Cittadinanza era destinato a coprire spese e bisogni essenziali: affitto, generi alimentari, farmaci. Non manca chi sostiene di aver accantonato piccole somme per poter affrontare futuri imprevisti o chi si è concesso qualche “extra”:

“Sicuramente mi è servito tanto, mi è servito tanto per far mangiare i miei figli, per mangiare io, per condurre una vita. Anzi ti dico la verità sono stati soldi che durante la pandemia ho messo da parte fortunatamente perché quei pochi euro che potevamo prelevare sono stati utili.” (PT_1_F)

¹¹ Per una panoramica sulle misure di sostegno al reddito nel quinquennio 2013-2018 - Social Card Sperimentale, Sostegno all’inclusione attiva (Sia), Reddito di Inclusione (Rei) - si rimanda a Bilotti, De Conno, Valzania 2018. Per una analisi puntuale ancora sul Rei e sulla transizione verso il Reddito di Cittadinanza si rimanda a Visentin (2022).



“Era una buona cosa. Per chi come me ha un monoreddito e tante spese, anche quel po' che mi davano in proporzione era sempre un bel gruzzoletto. Mi faceva comodo riceverlo: era un'integrazione, riuscivo ad avere qualcosa in più rispetto alla base. [...] È servito per pagarmi le bollette, per avere qualcosa in più anche per le bambine, anche perché in diversi momenti il mio reddito non me lo consentiva. Quindi quello mi ha dato l'input per fare una spesa un po' più ricca, per portarle a pranzo fuori.” (FI_2_F)

L'accesso alla misura risulta frenato da due ordini di ostacoli: ci si soffermerà prima su quelli burocratici per poi richiamare, se pure brevemente, quelli legati allo stigma e alla vergogna.

Gli ostacoli per l'accesso alle misure di sostegno: burocrazia e stigma/vergogna

Orientarsi tra gli iter burocratici richiede specifiche competenze.

Non possederle può comportare l'esclusione dalla misura o la sua revoca a seguito delle verifiche effettuate dagli enti preposti. Se alcuni intervistati raccontano come il contributo gli sia stato ritirato per problemi nella compilazione¹², altri invece temendo di ricorrere in errori di compilazione hanno rinunciato alla stessa richiesta.

“D: Come mai non l'hai chiesto? R: Perché magari chiedono tante cose, non lo so sai, magari non mi hanno dato questa carta ... Hai sempre paura, no?!” (FI_5_F)

Come riportato nella pagina di riferimento sul sito del Ministero del Lavoro, per ricevere il Reddito di Cittadinanza era necessario rispettare alcune condizionalità riguardanti l'immediata disponibilità al lavoro, l'adesione ad un percorso personalizzato per l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale¹³. Per gli intervistati che rientravano tra le categorie non esonerate e pertanto “attivabili”, i percorsi di inserimento lavorativo sottoscritti hanno rappresentato una delle criticità maggiori dell'RdC rivelandosi inconcludenti, farruginosi, deludenti

“Secondo me l'hanno studiata male, perché anche lì gli assistenti sociali devono intervenire su una cosa che neanche sono capaci, a cercare lavoro. Se non ce la fa l'ufficio di collocamento a trovare lavoro per le persone, l'assistente sociale ce la fa? Io credo di no, perché sennò l'avevo già trovato con il Reddito di Cittadinanza il lavoro; quindi, è la persona che è stata seguita male o non ha voglia di lavorare.” (FI_2_F)

¹² Particolarmente significativo e critico sia per le ripercussioni economiche che per quelle psicologiche è il caso dell'intervistata che a seguito di riscontrate irregolarità nella pratica presentata si trova oggi a dover restituire l'importo totale del RdC ricevuto, quasi 7000 euro: “Perché l'RdC dopo un poco me l'hanno dato perché avevo mio figlio piccolo però dopo mi fu tolto un'altra volta e mi è arrivata un'altra carta, una lettera, dicendo che io devo restituire 7600 euro del RdC perché l'ho preso per questo periodo e non mi spettava. Adesso io dico o chiedo: ma come posso restituire quei soldi se io ho presi in un momento di difficoltà? [...] Tanto, mi è servito tanto perché non ero in un periodo buono, visto che ho mio figlio piccolo e sai che uno ha sempre tanto bisogno. Però non lo so, se mi danno questo aiuto e poi me lo vanno a chiedere, non so.” (AR_1_F)

¹³ Condizionalità che si sono accentuate nelle ultime misure attuate: aiutano a riconoscere il carattere fortemente selettivo delle politiche di contrasto della povertà e dei corrispondenti supporti ai sensi del Decreto Lavoro 48/2023 Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) e Assegno di Inclusione (AdI), dei loro effetti attesi - e a operare un confronto in termini di beneficiari e cifre erogate a partire da una analisi puntuale dei dati ISTAT disponibili - i recenti contributi di Siza (2024) e Gnan (2024) disponibili su welforum.it. Per un approfondimento sulla Toscana si rimanda al capitolo 1 a cura di IRPET in questo Rapporto.

Si lamenta la mancanza di un percorso di accompagnamento e di monitoraggio del beneficiario. In particolare, la relazione con l'assistente sociale - figura chiave per l'attivazione della misura - è ostacolata dal sovraccarico dei servizi sociali territoriali cui si aggiunge l'alto turnover del personale e l'esternalizzazione di molte attività di servizio¹⁴.

Sovraccarico dei servizi, alto turnover del personale ed esternalizzazioni: le difficoltà nella relazione con l'assistente sociale

“Se hai qualcuno che ti dà una bella spinta e ti dice: - Che hai fatto questa settimana, hai fatto le candidature? Dove? Quanti colloqui? Quanti rifiuti? Perché?...Cioè son quelli gli errori che mancano, le cose da migliorare [...] L'RdC non ha la struttura tale per raggiungere gli obiettivi intrinseci che si porta e per il quale nasce, per quello si merita un'insufficienza grave, perché il danno a monte ormai è enorme. Sono molto critica verso la misura, per il lato pratico non per quello teorico.” (FL_6_F)

“È quello che è mancato, io ho provato anche a proporre con il Reddito di Cittadinanza magari appunto un corso, invece mi dicevano di no: - No, non è il caso, per te questo curriculum va bene per quello che fai, va bene così.” (LU_1_F)

Talvolta la risposta fornita dai servizi è percepita come inadeguata, soprattutto a fronte di bisogni complessi. Percorsi e pareri non sono però omogenei: chi ha avuto esperienza di colloqui orientativi e di tirocini formativi attivati tramite i servizi sociali ne riconosce il valore e la spendibilità, se pure non nell'immediato.

“Quando io presi il reddito di cittadinanza sono andata anche a fare il corso integrativo sono andata 3 volte, 4 volte a fare questo corso tramite il Centro per l'Impiego per aprire delle attività. Ti spiegavano cose, ti spiegavano a chi rivolgersi a chi non rivolgersi, molto interessante, l'ho fatto molto volentieri. Comunque, ho sempre cercato di innovarmi.” (FL_1_F)

Un'altra criticità segnalata riguarda la mancanza di tempestività di attivazione delle misure: calibrate ed erogate sulla base dell'Isce dell'anno precedente non rispondono adeguatamente a bisogni che possono essere gravi e urgenti.

“Controllare i redditi di 2 anni indietro è una grande cavolata perché io mangio oggi, 2 anni fa ho mangiato e abbiamo digerito anche.” (PT_1_F)

Il secondo elemento di ostacolo è quello della vergogna. Come già emerso nel precedente paragrafo, le azioni del cercare, chiedere e accogliere aiuto - sia esso informale o formale, economico o di altro tipo - risultano fortemente condizionate non solo dal livello di deprivazione vissuta ma anche dal grado di isolamento ed esclusione sociale e dal senso di mortificazione e disonore. Proprio la mortificazione portata dallo stato di indigenza vissuta destruttura il capitale sociale e restringe ulteriormente i luoghi di vita quotidiana e di relazione.

Avere accesso alle misure di sostegno al reddito, soprattutto per chi le attiva per la prima volta, rappresenta una certificazione dell'indigenza, e diviene elemento di nuovo avvillimento e stigmatizzazione per i percettori, che tendono a nascondere o comunque a rendersi “poveri meritevoli” (Giovannini 2023) agli occhi della comunità d'appartenenza.

L'accesso alle misure di sostegno al reddito percepito come una “certificazione dell'indigenza” e motivo di nuovo avvillimento e stigma

¹⁴ Sul tema si rimanda a l'occupazione alla prova versus la prova dell'occupazione. Percorsi progettuali e reputazionali nell'esperienza dei social workers del terzo settore, quarto capitolo del VII Rapporto Le povertà e l'inclusione sociale in Toscana curato dall'Osservatorio Sociale Regionale della Regione Toscana.



“Noi con il reddito siamo di serie B. Che poi la cosa bella che non è che ti fanno un bancomat normale, ti fanno un bancomat giallo o blu con proprio la scritta, sai come tesserati no. Allora te quando vai a pagare lo tiri fuori e un po' ti vergogni, si un po' dà fastidio sono sincera.” (PT_1_F)

“È la società che ti impone questa cosa perché poi è una cosa solo mentale, in realtà non gliene frega niente a nessuno: però sentivi come se stessi togliendo qualcosa a qualcun altro, è così che ti fanno sentire”. (FL_4_F)

“Se io mi faccio vedere al bar dalla mattina alla sera pensano che io stia bene e che non ho bisogno. Allora se io mi voglio bere un bicchiere di vino o di birra, vado alla Coop, la compro, 70/80 centesimi [...] e me la bevo a casa, anziché andare al bar. [...] Perché io ovunque vado le porte si aprono? Perché non mi vede nessuno in giro. Sai dove mi vedono? O alla Coop o in farmacia.” (SL_1_M)

Il tema dell'identità messa a rischio dalla povertà, e non di meno messa in crisi dalla necessità prima ancora che di ricevere di richiedere un aiuto esterno è estremamente delicato e attentamente custodito. Nel racconto di sé narrato durante l'intervista anche questa dimensione fortemente identitaria trova però spazi di emersione.

“Quindi mi sono ritrovata a dover chiedere alla Caritas. Quando lui se n'è andato [...] io mi sono ritrovata con Caritas che mi diceva: ma dai, vieni, prendi il pacco alimentare. Io a rifiutarlo. Ma non a rifiutarlo per orgoglio, ho rifiutato perché comunque volevo capire se rifiutando il sostegno esterno ero in grado di andare avanti da sola, quali erano le mie risorse dentro di me, a chi o come ero in grado di chiedere aiuto o lavoro o comunque tirare avanti da sola, con me stessa, la situazione. Questo gesto qui mi ricordo che dentro di me ha innescato proprio la voglia e il desiderio di migliorare tanto e piano piano ci sono riuscita. Anche se poi ho ricorso a [i sopra citati aiuti]” (LU_1_F)

La retorica pervasiva riguardante l'RdC ha dominato i discorsi mediatici screditando le istituzioni di riferimento e portando molti degli stessi percettori a vivere l'esperienza come denigrante. Anche tra i 17 intervistati le posizioni espresse rispetto alla misura risultano polarizzate: i pareri più positivi sono espressi proprio dagli intervistati passati da RdC ad AdL.

Chi è riuscito a risollevarsi esprime un giudizio duro nei confronti di altri beneficiari e propone una lettura dei percorsi osservati - se personali di successo e altrui di fallimento - dagli echi quasi neoliberali, valorizzando al massimo lo spirito di iniziativa e l'intraprendenza. Il “non attivarsi” è la cifra del demerito, il permanere nell'indigenza sarebbe l'esito di (ir-)responsabilità e incompetenze individuali e sempre meno la conseguenza di diritti negati o di prestazioni sociali inadeguate. Si colloca su posizioni sempre critiche ma differenti chi è rimasto senza misura: meno netta è la colpevolizzazione dei beneficiari, altrettanto duro il giudizio negativo sugli aspetti disfunzionali dell'iter di assegnazione e sui mancati controlli.

“Io credo che molte persone magari ci giocavano su [...]. E l'hanno preso persone che non dovevano prenderlo, sbagliando perché non gli hanno dato indicazioni corrette. Quindi tante cose del RdC non andavano bene, però potevano solo leggermente cambiarlo ma mantenerlo. L'AdL secondo me è una presa in giro per tutti” (FL_2_F)

“Il Reddito di Cittadinanza secondo me avrebbe dovuto continuare per chi lo ha fatto e veramente lo meritava. [...] Per chi ne aveva veramente bisogno è stato un grande aiuto, ma grande, grande [...] Perché lo vedono come un modo per fare ancora più i furbi, però in mezzo a tutti quei furbetti c'era

anche gente che lo merita. Se facessero un po' più controlli, veri controlli, lo darebbero veramente a persone che hanno bisogno.” (FL_4_F)

Ad oggi più della metà delle persone intervistate (11 su 17) ha vissuto l'esperienza di veder terminare i sostegni economici. Per alcune l'abolizione dell'RdC ha segnato la cesura e una significativa riduzione del reddito familiare in quanto non sono subentrati né l'attivazione di altre misure, né il reingresso nel mercato del lavoro o il raggiungimento della pensione. La disinformazione riguardo l'abolizione dell'RdC e l'attivazione delle nuove misure risulta diffusa anche tra i diretti interessati che lamentano lacune informative e l'inadeguatezza delle azioni di orientamento al lavoro.

“Lo sapevo prima di fare la domanda che lo levavano. Ma ci sono rimasta male, perché pensavo che mi pagassero, avevano detto 7 mesi. Sicché pensavo mi pagassero anche dicembre.” (FI_1_F)

“Mi son permessa di andare a lavorare, perché quando hai un contratto di 3 mesi e ti vedi sospendere la misura e siccome poi hai scavallato il tetto di reddito non ti viene neanche reso, eh ti girano un po' le scatole e lì viene fuori il ragionamento 'ma allora sto a casa'.” (FI_6_F)

Le quattro persone – tutte già beneficiarie del Reddito di Cittadinanza – che hanno avuto accesso al nuovo Assegno di Inclusione¹⁵ non segnalano particolari difficoltà nella procedura per richiedere l'AdI: forse anche per questa continuità di sussidio economico non sembra per tutti chiara la differenza tra i due sostegni e la comparazione possibile in questa sede deve limitarsi a queste prime parziali restituzioni

“La procedura è stata quasi uguale perché si basano sempre sull'Isce. Però io sono stato sempre fortunato perché io ho l'invalidità e l'età, perciò, a me toccava di diritto, non ti dico la cifra...però a me sta bene 530 euro perché ho anche una figlia. Però hai capito a me tocca di diritto.” (SI_1_M)

“D: È sufficiente? Vi aiuta a coprire un po' di spese? Per cosa lo usate? R: Sì tantissimo, adesso per casa, la farmacia, pagare un po' di bollette anche, ogni mese mi regolo con le cose, un mese pago qualcosa e così vado avanti.” (AR_1_F)

In uno scenario, dove chi vive una situazione di povertà relativa si conferma a forte rischio di discesa verso il basso, verso una povertà assoluta e dove i tagli alla spesa procedono di pari passo con le crescenti colpevolizzazioni dei beneficiari, l'assenza di rivendicazioni di un reddito minimo garantito come diritto si accompagna all'accogliere le somme “elargite” talvolta con gratitudine e quasi sorpresa, talvolta con rassegnazione.

“Quel poco che mi è stato dato, quella piccola elemosina che mi è stata data ha permesso che in me suscitasse questa sensazione di gratitudine.” (LU_1_F).

¹⁵ Come noto, l'Assegno di Inclusione è stato attivato a partire da gennaio 2024 e la ricerca oggetto di questo capitolo si è svolta tra maggio e settembre 2024.



4.5 Conclusioni

I nuovi elementi acquisiti vanno a completare e consolidare il quadro conoscitivo già emerso nelle precedenti edizioni della ricerca qualitativa e si integrano con i dati del Rapporto 2024, offrendo spunti su due ambiti di riflessione e intervento: quello della multidimensionalità della povertà e quello della valutazione “dal basso” delle misure di sostegno al reddito concluse e attuali.

Sul primo ambito le interviste hanno reso possibile la ricostruzione delle diverse declinazioni della povertà e del suo pervadere gli ambiti di vita, le dinamiche relazionali e le progettualità. Le interviste hanno dunque accompagnato nelle difficoltà quotidiane di molte donne e qualche uomo, persone giovani e meno giovani, di cittadinanza italiana ma anche straniera con progetti di carriera lavorativa, di famiglia, di percorso migratorio mai decollati o incapaci di reggere l'urto di eventi imprevisti; hanno fatto emergere in modo esplicito l'incertezza causata dal non avere nessun risparmio; hanno accompagnato in un viaggio nelle diverse dimensioni del fenomeno: a cominciare dal lavoro povero poco qualificato e usurante, pagato poco e con pochissime garanzie, regolato da contratti precari e integrato da impieghi di compensazione anche in nero e dalle difficoltà a conciliare spostamenti e tempi tra luoghi di vita e luoghi di lavoro. La maternità si è confermata evento di ulteriore infragilimento della carriera lavorativa e dunque elemento di potenziale ulteriore impoverimento. La rete relazionale ha presentato reticoli multiformi per ampiezza e di solidità non scontata, sovente segnati – anche con declinazioni gravose e avvilenti – dalla solitudine: in particolare per gli stranieri sul fronte delle relazioni amicali e per gli autoctoni nella dimensione comunitaria o di vicinato. Si conferma l'equazione tra povertà nel reddito e povertà nell'abitare: le criticità maggiori riguardano la possibilità di sostenere quote di affitto sempre più alte e ormai oltre il 50% delle entrate, l'impossibilità di trovare nuove soluzioni in caso di sfratto o inadeguatezza degli spazi, la ridottissima possibilità di accesso agli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica.

Sul secondo ambito la ricerca ha voluto indagare: I. l'utilità della misura ricevuta; II. i campi di impiego e i bisogni alleviati; III. eventuali problemi e criticità; IV. la personale lettura dell'abolizione del RdC nel dicembre 2023; V. l'impatto della fine del sostegno e le prospettive future; VI. gli eventuali problemi di stigmatizzazione riferiti sia all'esperienza di povertà sia al beneficiare di un sostegno al reddito. Le valutazioni “dal basso” di desiderabilità, iter di accesso ed efficacia delle misure di sostegno al reddito attive fino a fine 2023 e attuali costituiscono uno spaccato di esperienze e bilanci se pur circoscritto estremamente vivido.

Sulla scorta delle aree critiche segnalate, le linee di intervento più auspicabili sono quelle riconducibili ad una più strutturata strategia di riduzione delle disuguaglianze: linee di intervento dunque necessariamente trasversali ai diversi settori del welfare.

Riconoscere di nuovo pienamente ed esplicitamente il diritto di cittadinanza e l'esigibilità delle prestazioni sociali è il primo *policy highlight* per ripristinare interventi di respiro universale e per limitare quanto più possibile l'ottica condizionale e selettiva affiancando alle prestazioni economiche servizi e sostegni strutturali e generativi.

Anche problemi più puntuali come le disparità territoriali riguardanti il costo di locazione o acquisto del bene casa e la disponibilità e l'accesso ai servizi o ancora le nuove povertà alimentari o energetiche potrebbero essere più efficacemente affrontati con un investimento coordinato in politiche integrate di sostegno al reddito, ma nondimeno al lavoro, alla casa e alla conciliazione vita-lavoro, in un'ottica di sistema delle protezioni sociali inclusiva e non categoriale.



SEZIONE 3

LA MULTIDIMENSIONALITÀ DELLA POVERTÀ



5. VERSO UN INDICATORE MULTIDIMENSIONALE DI POVERTÀ E VULNERABILITÀ ZONALE DELLA TOSCANA

5.1 Premessa

In questo capitolo si illustra un lavoro di ricerca finalizzato alla costruzione di un indice di povertà e vulnerabilità multidimensionale per le Zone della Toscana. L'obiettivo della ricerca è arrivare a definire un indice che non misuri solo il fenomeno della povertà monetaria, che si ha quando le risorse familiari non sono sufficienti a sostenere una vita dignitosa, ma che consideri anche quei, molteplici, fattori che espongono le famiglie e gli individui al rischio di cadere in povertà in futuro rendendoli in questo modo vulnerabili.

Idealmente, un indice di povertà e vulnerabilità multidimensionale che sia utile per una efficace programmazione delle politiche regionali e locali dovrebbe essere disponibile a livello sub-regionale, replicabile nel tempo e permettere di conoscere anche quante famiglie e individui si trovano contemporaneamente in disagio su più dimensioni. Un indice di questo tipo potrebbe essere costruito avendo a disposizione come base dati di riferimento i microdati del Censimento permanente o quelli dell'Anagrafe della popolazione residente. Tale base dati dovrebbe, inoltre, poter essere integrabile con altre fonti, a cominciare da quella delle dichiarazioni dei redditi.

Ovviamente, da questo che è un *first best* realizzabile ma a cui attualmente si può solo ambire, occorre discostarsi al fine di fornire un primo indicatore che non ha tutte le caratteristiche auspiccate ma che costituisce un primo step verso la costruzione di un indice di povertà e vulnerabilità multidimensionale per le Zone della Toscana.

5.2 La selezione degli indicatori

Come già spiegato nel “Settimo rapporto sulle povertà e l’inclusione sociale in Toscana” (2023), da tempo la necessità di adottare un approccio integrato ha portato allo sviluppo di metodologie di misurazione multidimensionale del benessere e della povertà.

A livello internazionale, uno dei principali riferimenti è l’Indice di sviluppo umano (HDI) delle Nazioni Unite, che sintetizza in uno solo tre indicatori, legati rispettivamente alla speranza di vita, al livello di istruzione e al reddito. L’HDI permette un confronto tra Paesi e nel tempo ma non di tenere conto delle situazioni di contemporanea deprivazione in più dimensioni.

Nell’Unione Europea, l’indicatore multidimensionale di povertà e esclusione sociale, utilizzato, come già spiegato nel primo capitolo, nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, è aggiornabile nel tempo, permette confronti tra Paesi e regioni e di misurare la contemporanea presenza di condizioni di disagio, senza tuttavia consentire di scendere a livello sub-regionale, basandosi, su un’indagine campionaria.

Per l’Italia, un riferimento fondamentale è la misurazione del Benessere Equo e Sostenibile (Bes) fatta dall’Istat, replicabile e aggiornabile nel tempo ma disponibile al massimo a livello provinciale e non adatta a misurare i casi in cui le criticità su molteplici dimensioni del benessere si sovrappongono. Scendono, invece, a livello comunale gli indicatori del progetto Census8mila dell’Istat, tra i quali l’Indice di vulnerabilità sociale e materiale. Si tratta di indicatori basati sui dati dei Censimenti, che permettono quindi confronti nel tempo e nello spazio e, in linea teorica, di indagare anche la contemporanea presenza di condizioni di disagio¹.

Per la costruzione di un primo indice di povertà e vulnerabilità multidimensionale per le Zone della Toscana siamo partiti da queste principali esperienze, internazionali e nazionali, e da alcune ricerche dell’Irpet sul tema del lavoro povero² selezionando per quattro dimensioni del benessere, “Istruzione”, “Condizioni economiche”, “Lavoro” e “Salute”, gli indicatori riportati nella tabella 10. La loro selezione è stata effettuata attraverso un’analisi di correlazione, il cui scopo è stato quello di identificare i parametri più rilevanti e significativi, in linea con gli studi e la letteratura preesistente.

¹ I dati utilizzati per la costruzione dell’Indice di vulnerabilità sociale e materiale sono quelli del Censimento Permanente. Per fornire un dato più aggiornato, l’indice è stato costruito anche con i dati del sistema ARCH.I.M.E.DE (2019), che integra dati anagrafici e altre fonti amministrative come quelle provenienti dall’INPS, dal MEF, dall’Agenzia delle Entrate e dal MIUR.

² Si veda Irpet (2022).



TABELLA 10: GLI INDICATORI SELEZIONATI PER CIASCUNA DIMENSIONE

Dimensione	Indicatore	Fonte di dati
Istruzione	30-34enni che hanno conseguito la laurea o altri titoli terziari	Censimento Permanente (ISTAT)
	18-24enni senza alcun titolo di studio (<i>Early School Leavers</i>)	Censimento Permanente (ISTAT)
	Famiglie senza over65 con c.f. analfabeta	Archimede (Istat)
Salute	Numero medio di anni che un bambino può aspettarsi di vivere	ARS - Toscana
	Numero medio di anni che una persona di 65 anni può aspettarsi di vivere	ARS - Toscana
	Famiglie con soli componenti over 65	Archimede (Istat)
	Rapporto tra popolazione over 65 ed under 15	Censimento Permanente (ISTAT)
	Decessi di 0-70enni la cui causa di morte è identificabile come trattabile	ARS - Toscana
Lavoro	15-29enni che non studiano né lavorano (<i>Neet</i>)	Archimede (Istat)
	20-64enni con occupazione (occupazione)	Censimento permanente (ISTAT)
	Over 15 in cerca di occupazione (disoccupazione)	Censimento Permanente (ISTAT)
	Lavoratori dipendenti che dichiarano un reddito inferiore al minimo imponibile a fini Irpef (lavoro povero)	Dichiarazioni dei redditi (Mef)
	Lavoratori con contratti part-time	Sistema Informativo Lavoro (RT)
	Tempo lavorato sul tempo potenzialmente lavorabile	Sistema Informativo Lavoro (RT)
Condizioni economiche	Famiglie con reddito equivalente inferiore o pari al 60% del reddito equivalente mediano	Archimede (Istat)
	Famiglie con 6 e più componenti	Archimede (Istat)
	Famiglie monogenitoriali senza componenti oltre i 64 anni	Archimede (Istat)
	Reddito equivalente lordo medio	Archimede (Istat)
	Famiglie monopersonali con reddito equivalente inferiore al 60% del reddito equivalente mediano	Archimede (Istat)
	Famiglie con Isee inferiore a 6000€	DSU a fini Isee (Inps)
	Famiglie con figli con nessuna componente over65 e con nessun componente occupato	Archimede (Istat)

Non avendo a disposizione i micro dati del Censimento o dell'anagrafe della popolazione per la Toscana, gli indicatori sono calcolati sui 154 Comuni toscani, identificati dal sistema "Archimede" sulla base della numerosità della popolazione (superiore a 5.000 abitanti)³. Non potendo basarsi su una banca dati micro incrociabile con tutte le variabili necessarie per misurare le molteplici dimensioni del benessere, l'indice proposto non permette di tenere conto della contemporanea presenza di condizioni di vulnerabilità (lo potrebbe fare solo per il sottoinsieme di indicatori calcolati sui dati di Archimede).

5.3 L'analisi delle diverse dimensioni

La Tabella 11 riporta per ciascuna delle diverse dimensioni considerate un indice sintetico riferito alle Zone della Toscana. Per aggregare gli indicatori selezionati di ciascuna dimensione è stata utilizzata la media aritmetica, successivamente normalizzata con il metodo min-max⁴. Prima di farne la media, gli indicatori sono stati standardizzati calcolando gli *z-scores*⁵ e, se necessario, invertiti di segno in

³ L'ultimo anno per il quale è disponibile il sistema Archimede è il 2019. Il 2019 può essere ritenuto un anno di base, non condizionato dalle vicissitudini eccezionali negli anni della pandemia, con cui poi effettuare un confronto con gli anni successivi, non appena Istat ne renderà disponibili i dati.

⁴ Il metodo prevede di sottrarre dal massimo, ottenuto come media dei massimi tra le Zone dei valori dei singoli indicatori, il valore dell'indice sintetico, ottenuto dalla media aritmetica, e di riportare il risultato così ottenuto alla differenza tra il massimo e il minimo, ottenuti rispettivamente come media dei massimi e dei minimi dei valori per Zona dei singoli indicatori.

⁵ Lo *z-score* è calcolato facendo il rapporto tra la differenza del valore di ciascun indicatore rispetto alla media e la deviazione standard.

modo che tanto più elevato è il valore tanto maggiore è la condizione di criticità e vulnerabilità. Le Zone sono suddivise in quattro gruppi di uguale numerosità, da quelle con indice sintetico più basso, che segnala minori criticità, a quelle con indice sintetico più alto, quando il disagio è maggiore.

Sulla dimensione "Istruzione", l'indice sintetico mostra un dato particolarmente critico per la Zona Pratese, dove è molto elevata la quota di nuclei familiari giovani, senza over 65 al loro interno, in cui il capofamiglia non ha alcun titolo di studio e bassa la quota di 30-34enni con laurea. Questo dato è da legarsi sia alla elevata presenza di stranieri con titoli di studio bassi⁶ all'interno di questa Zona sia alla sua tradizione manifatturiera, che ha incentivato l'acquisizione di competenze professionali *on the job* anziché di titoli di studio formali. Anche alcune Zone confinanti con quella Pratese, come la Fiorentina Nord-Ovest, mostrano criticità elevata nella dimensione "Istruzione". Altre Zone con valori critici sono l'Alta e la Bassa Val di Cecina, la Lunigiana, l'Amiata Senese, la Val d'Orcia-Valdichiana Senese. Mentre in molte delle Zone in cui è presente un comune capoluogo, come quella di Firenze, l'Areina, la Senese, la Pisana, la vulnerabilità alla povertà che dipende dai livelli di istruzione e dai percorsi scolastici è minore che nel resto della regione.

Relativamente alla dimensione "Salute", la sintesi dei diversi indicatori selezionati fa emergere più a rischio molte delle aree più interne della regione, quelle a Nord, come le Zone delle Apuane, della Lunigiana, della Valle del Serchio, quelle a Sud, come la Bassa Val di Cecina e le Colline dell'Albegna, e quelle a Est, come le Zone del Casentino e della Val Tiberina. Viceversa, spiccano positivamente, per minore vulnerabilità nella dimensione "Salute", le Zone urbane, in cui è presente un Comune capoluogo, come quella di Firenze, la Pratese, la Pisana, la Fiorentina, la Livornese.

Gli indici sintetici relativi alle "Condizioni economiche" e al "Lavoro" restituiscono differenze territoriali in parte sovrapponibili e in linea con l'indicatore di famiglie con Isee sotto 6.000 euro, utilizzato nel primo capitolo per analizzare il fenomeno della povertà a livello locale. Si confermano come territori a maggior rischio di povertà e vulnerabilità le zone delle Apuane, della Piana di Lucca e della Val di Nievole e in alcune di quelle in cui è presente un capoluogo di provincia come nella Pisana e nella Livornese (per la dimensione "Lavoro") e a minor criticità le Zone di cintura come la Fiorentina Sud-Est e Nord-Ovest. L'indice relativo al "Lavoro" e la considerazione di una molteplicità di indicatori per misurare le condizioni economiche fanno emergere tuttavia delle peculiarità rispetto alla sola considerazione della quota di famiglie con Isee basso.

⁶ Potrebbe esserci anche un problema di non completa corrispondenza del sistema di classificazione dei titoli di studio adottato dai diversi Paesi rispetto a quello italiano.



TABELLA 11: GLI INDICI SINTETICI PER DIMENSIONE E ZONA - QUARTILI PER ZONA

Zona	Istruzione	Salute	Lavoro	Condizioni economiche
Alta Val d'Elsa	3	1	1	2
Alta Val di Cecina-Val d'Era	4	1	2	3
Amiata Grossetana-Colline Metallifere-Grossetana	2	2	4	3
Amiata Senese e Val d'Orcia-Valdichiana Senese	4	3	2	2
Apuane	1	3	4	4
Aretina	1	3	2	2
Bassa Val di Cecina-Val di Cornia	4	4	4	3
Casentino	1	3	2	2
Colline dell'Albegna	1	4	3	4
Elba	2	3	3	1
Empolese-Valdarno Inferiore	4	1	3	3
Fiorentina Nord-Ovest	4	2	1	1
Fiorentina Sud-Est	2	3	1	1
Firenze	1	1	1	2
Livornese	2	1	4	2
Lunigiana	4	4	3	3
Mugello	3	2	1	1
Piana di Lucca	3	4	3	3
Pisana	1	1	3	4
Pistoiese	3	4	2	2
Pratese	4	1	4	3
Senese	1	2	1	1
Val di Chiana Aretina	2	4	2	1
Val di Nievole	2	2	2	4
Val Tiberina	3	2	4	4
Valdarno	3	2	1	1
Valle del Serchio	3	4	3	4
Versilia	2	3	4	4

Legenda

1	Rischio di povertà e vulnerabilità basso
2	Rischio di povertà e vulnerabilità medio-basso
3	Rischio di povertà e vulnerabilità medio-alto
4	Rischio di povertà e vulnerabilità alto

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Regione Toscana, Inps, Ars Toscana

Nella dimensione “Lavoro”, risultano particolarmente vulnerabili le Zone turistiche, come la Versilia, dove molto diffuso è il fenomeno del lavoro povero, associato alla elevata presenza di lavoro *part time* e di lavori stagionali, ed è basso il rapporto tra ore lavorate e ore lavorabili. Elevate criticità nelle condizioni lavorative emergono anche nella Zona Pratese, che, come è noto, si caratterizza per una forte specializzazione nel settore delle confezioni di abbigliamento, costituito in gran parte da imprese detenute da cittadini stranieri, in cui i dati rivelano un eccessivo utilizzo del contratto *part time*⁷. Livornese e Bassa Val di Cecina sono altre Zone dove sono presenti maggiori difficoltà a causa soprattutto di minori tassi di occupazione, maggiori tassi di disoccupazione e diffuso ricorso a contratti *part time*. Nella dimensione relativa alle “Condizioni economiche” alcune Zone cambiano la propria posizione rispetto a quella che avevano in termini di quota di famiglie con Isee basso. La zona di Firenze ad esempio è una Zona che presenta molte famiglie con Isee basso che tuttavia migliora la propria posizione se si considerano gli altri indicatori sulle “Condizioni economiche”, come il reddito equivalente lordo medio o l'incidenza di famiglie con figli con nessun componente over65 e con nessun componente occupato. Viceversa, Zone come la Valle del Serchio, le Colline dell'Albegna, la Val di Chiana Aretina, non ap-

⁷ L'eccesso di utilizzo del part time è un indicatore di potenziale lavoro sommerso, in termini di dichiarazione solo parziale dell'orario di lavoro.

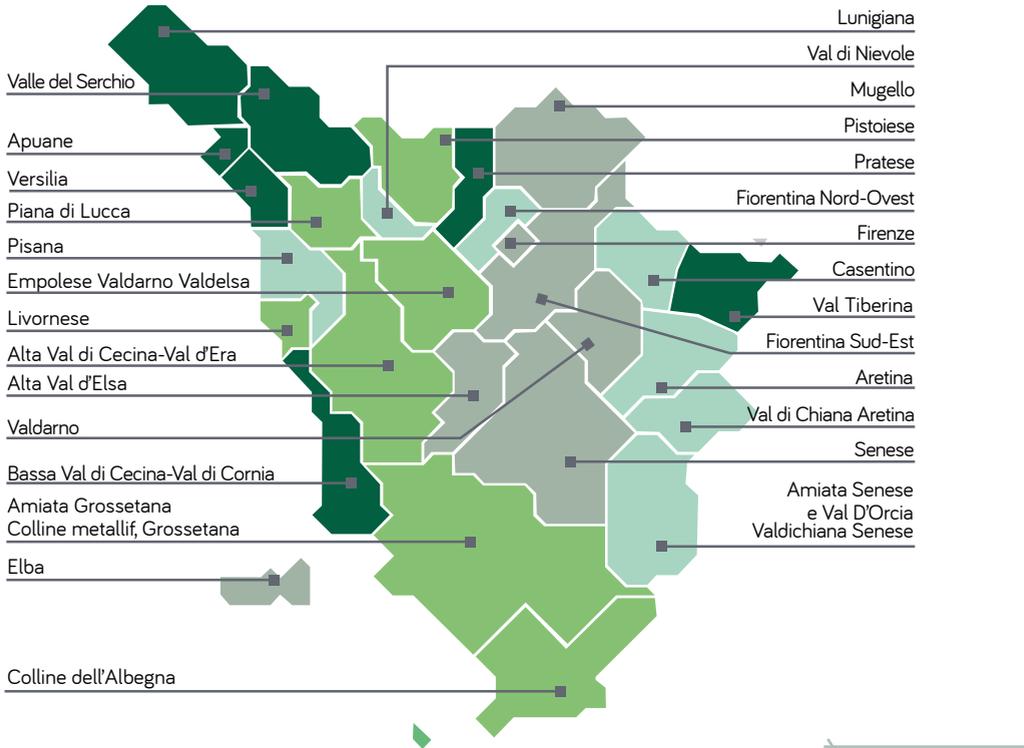


partenenti al gruppo di quelle con incidenza di famiglie con Isee sotto 6.000 euro, peggiora la propria posizione se si considerano indicatori aggiuntivi come il reddito equivalente lordo medio o la quota di famiglie con reddito equivalente inferiore o pari al 60% del reddito equivalente mediano.

5.4 L'indicatore sintetico

La Figura 28 mostra l'indice sintetico calcolato come media aritmetica degli indici aggregati delle quattro dimensioni per le Zone della Toscana, suddivise in quattro gruppi di uguale numerosità, da quello con indice sintetico più basso, che segnala minori criticità, a quello con indice sintetico più alto quando il disagio è maggiore. Tra le aree a maggiore povertà e vulnerabilità troviamo alcune Zone più periferiche e a Nord della regione, come le Apuane, la Lunigiana, la Valle del Serchio e le Zone in crisi industriale come la Bassa val di Cecina-Val di Cornia e la Pratese, la zona turistica della Versilia e una Zona in un'area di crisi industriale come la Bassa Val di Cecina. Le Zone a minor povertà e vulnerabilità sono quelle della Toscana centrale, tra le quali quella di Firenze, la Fiorentina Sud-Est, l'Alta Val d'Elsa e il Valdarno, e la Zona Senese nel sud della Regione.

FIGURA 28: L'INDICATORE SINTETICO PER LE ZONE DELLA TOSCANA - QUARTILI PER ZONA



Legenda

- Rischio di povertà e vulnerabilità basso
- Rischio di povertà e vulnerabilità medio-basso
- Rischio di povertà e vulnerabilità medio-alto
- Rischio di povertà e vulnerabilità alto

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Regione Toscana, Inps, Ars Toscana



6. LA POVERTÀ EDUCATIVA

6.1 Premessa

Il presente capitolo riprende il ragionamento sulla povertà educativa elaborato nella quinta edizione del Rapporto (2021), ampliando l'analisi e aggiornando il quadro conoscitivo con la nuova misura di povertà educativa costruita nel 2023-2024 dall'apposito gruppo di lavoro interdisciplinare coordinato da Istat.

L'obiettivo, come nel 2021, resta quello di capire se sia possibile arrivare ad una misurazione sintetica (ovvero un indice complesso) che permetta una analisi comparativa di livello sub-regionale, al fine di poter rispondere alle esigenze conoscitive propedeutiche alla definizione delle politiche di settore ed alla programmazione integrata di Zona distretto.

Allora, la punta più avanzata dei ragionamenti sul tema era l'Indice di Povertà Educativa (IPE) elaborato da Istat e Save the Children che, nonostante i molti pregi, aveva i limiti di granularità delle informazioni (si fermava al livello regionale) e di carenza nelle componenti non cognitive (abilità sociali, umane e psicologiche derivabili dai contesti familiari e sociali); oggi è in corso un ulteriore tentativo, sempre capitanato da Istat, che cerca di arricchire la prospettiva definitoria e di fornire una disaggregazione dell'indice a livello sub-regionale.

6.2 Definizioni, concetti e tentativi di misurazione

6.2.1 Definizioni

Nel 2018 Istat e Save the Children (insieme a numerosi esperti e accademici), nel corso della riflessione per la costruzione dell'IPE, hanno elaborato una visione basata su un approccio multidimensionale alla povertà educativa, definita come *“...la privazione, per i bambini e gli adolescenti, dell'opportunità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni”*¹. Definizione che viene ripresa e fatta propria anche dal V Piano nazionale di Azione ed Interventi per la Tutela dei Diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023, licenziato nel 2021 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.²

Sempre nel solco della multidimensionalità si muove anche il nuovo tentativo della Commissione scientifica inter-istituzionale attivata da Istat, che arricchisce la definizione precedente parlando della povertà educativa come *“condizione caratterizzata da una carenza di risorse educative e culturali della comunità di riferimento intesa in senso lato (famiglia, scuola, luoghi di apprendimento e aggregazione, ecc.) e non avere acquisito le competenze cognitive e non cognitive (sociali ed emotive) necessarie per crescere e sviluppare le relazioni con gli altri e per sentirsi parte di una comunità”*³. Si adotta, dunque, il concetto “educazione” nel suo significato più ampio, che va oltre la sfera dell'apprendimento e si estende a comportamenti, abitudini e atteggiamenti sociali che contribuiscono al raggiungimento di obiettivi socialmente condivisi.

6.2.1 Tentativi e metodi di misurazione: dall'IPE alle nuove misure Istat

In questo paragrafo si continua sinteticamente la ricostruzione dei metodi di misurazione della povertà educativa già esposti nell'edizione 2021 del Rapporto⁴, riprendendo l'analisi dall'Indice di povertà educativa del 2018 e aggiornando il dibattito sul tema al più recente tentativo, accennato poco sopra, della nuova Commissione scientifica inter-istituzionale:

- Istat, in collaborazione con la ong Save the Children e un gruppo di ricerca multidisciplinare (2018), ha definito l'indice di povertà educativa (IPE), una misura sintetica del fenomeno, attraverso quattro dimensioni (relazioni primarie e competenze, attitudine alla resilienza, partecipazione sociale e alla formazione, standard di vita, salute e sicurezza) e 12 indicatori. In altri termini, viene considerata la mancanza di competenze necessarie per avere successo (capacità cognitive); le capacità di relazionarsi con gli altri e di scoprire sé stessi e la società (capacità non cognitive);

¹ Save the Children, Nuotare controcorrente. Povertà educativa e resilienza in Italia, 2018: “La definizione di povertà educativa è stata elaborata da Save the Children con il concorso di un autorevole comitato scientifico composto da Andrea Brandolini, Daniela del Boca, Maurizio Ferrera, Marco Rossi-Doria, Chiara Saraceno. e attraverso la consultazione di centinaia di minori in tutto il Paese. La definizione si è ispirata alla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza e prende spunto dalla teoria delle capabilities di Amartya Sen e Martha Nussbaum (rif. Amartya Sen, L'Idea di Giustizia, 2010; Marta Nussbaum, Creare Capacità, 2014)”

² <https://famiglia.governo.it/media/2636/v-piano-nazionale-infanzia-e-adolescenza-gennaio-2022.pdf>

³ Istat (2024), 15ª Conferenza Nazionale di Statistica - Povertà educativa: una mappatura del territorio (<https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/06/POVERTA-EDUCATIVA-3-luglio-2024.pdf>)

⁴ Regione Toscana - Osservatorio Sociale Regionale (2021), Le povertà e l'inclusione sociale in Toscana - Quinto rapporto 2021, paragrafo 5.3.2 (pag. 94 e seguenti)



le capacità per condurre una vita inclusiva, sana, sicura (determinanti materiali, standard di vita, salute e sicurezza), per sviluppare l'attitudine ad avere fiducia in sé stessi e nelle proprie capacità (resilienza). L'obiettivo è quello di costruire una sintesi efficace di un insieme di bisogni/problemi di tipo relazionale, culturale e materiale che impediscono il pieno sviluppo di capacità essenziali per vivere in una società moderna e complessa, sempre più caratterizzata dalla conoscenza e dall'innovazione nei rapporti economici e sociali. Il risultato di tale procedimento è un indice che varia solitamente tra 70 e 130, standardizzato rispetto al valore di riferimento per l'Italia, fissato a 100. La classifica regionale riflette quindi il punteggio di ciascuna regione nell'Indice rispetto al valore nazionale, dove punteggi superiori a 100 indicano elevati livelli di povertà educativa.⁵

- La recente Commissione scientifica inter-istituzionale coordinata da Istat⁶ ha elaborato un impianto conoscitivo basato sul concetto di povertà educativa come fenomeno multidimensionale - frutto del contesto familiare, economico e sociale in cui i bambini e ragazzi vivono - che si articola in due domini principali:

La nuova misura di povertà educativa si basa su due domini: carenza di Risorse e difficoltà negli Esiti

- povertà di Risorse: condizione che deriva da una carenza di risorse educative e culturali della comunità di riferimento intesa in senso lato (famiglia, scuola, luoghi di apprendimento e aggregazione, ecc.) o da una limitazione nelle opportunità di fare esperienze utili alla crescita personale che tali risorse offrono.

- povertà di Esiti: non avere acquisito le competenze non cognitive (sociali ed emotive) e quelle cognitive necessarie:

- a livello individuale, per crescere e sviluppare le relazioni con gli altri, coltivare i propri talenti e realizzare le proprie aspirazioni;

- a livello collettivo, per sentirsi parte di una comunità, per esercitare con consapevolezza il diritto di cittadinanza attiva e per contribuire positivamente al benessere del Paese.

I due domini principali sono a loro volta suddivisi in dimensioni (famiglia, scuola e contesto socio-culturale per quanto riguarda le Risorse; competenze di natura cognitiva e non cognitiva con riferimento agli Esiti), sottodimensioni e relativi indicatori, secondo lo schema seguente.

⁵ A tale proposito si vedano: Save the Children (2018), Nuotare contro corrente, Povertà educativa e resilienza in Italia; Quattrococchi L. (2018), (Non) finirai come tuo padre, Povertà educativa Popolazione, istruzione, mobilità, Giornata di studio in collaborazione tra AISP, SIS, Istat e SIEDS, 2 febbraio 2018; CNR - IRPPS (2020), I dati ufficiali sulla povertà e sulla povertà educativa. Aggiornamento 2019, Working papers 119/2020

⁶ Per approfondire gli obiettivi e la composizione della Commissione scientifica inter-istituzionale: <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/focus/la-poverta-educativa/la-commissione/>



TABELLA 12: IMPIANTO CONCETTUALE PER LA MISURAZIONE DELLA POVERTÀ EDUCATIVA

Domini	Dimensioni	Sotto dimensioni	Indicatori utilizzati		
Povertà educativa	Risorse	Contesto familiare	Status socio-occupazionale	0-19 anni con entrambi i genitori non occupati 0-19 stranieri nati all'estero	
			Status socio-culturale	0-19 anni con entrambi i genitori con al massimo la licenza sec. Inf.	
			Abitazione e beni materiali	0-19 anni in famiglie in povertà relativa 0-19 anni in condizione di deprivazione materiale specifica	
			Relazioni partecipazione sociale e culturale dei genitori		
		Contesto scolastico	Offerta di servizi educativi	quota di scuole senza mensa quota di scuole senza palestra quota di scuole senza aula informatica	
			Adeguatezza dei servizi educativi	scuole non accessibili per persone con disabilità motoria scuole non accessibili per persone con cecità e ipovisione scuole non accessibili per persone con sordità posti asili nido (distanza dal target)	
			Fruizione dei servizi educativi	quota NON iscritti a tempo pieno Infanzia, Primaria e Sec. II grado tasso di NON iscrizione della pop 3-5 alla scuola di infanzia	
			Luogo di vita	Istituzioni non profit sportive per 10mila ab 0-19 anni eventi culturali per 100 ab 0-19 anni quota di 0-19 anni che vivono in comune senza Biblioteca con spazi/ org attività etc per ragazzi quota di 0-19 anni che vivono in comune senza Museo con spazi/ org attività etc per ragazzi	
		Contesto territoriale, sociale e culturale	Relazioni, partecipazione sociale e culturale dei bambini e ragazzi		
			Competenze cognitive	Alfabetiche	quota di studenti del V anno della scuola prim. in dispersione implicita abbandoni scolastici dei diplomati scuola secondaria I grado quota di studenti del III anno della sec. I grado in dispersione implicita pluriripetente
					Numeriche
		Competenze non cognitive	Relazionali		
	Emotive				
	Interazione fiduciaria				
				28 indicatori	

Fonte: Pratesi M., *Primi risultati della misurazione della Povertà educativa*, Roma, 3 luglio 2024 (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/slide/03_F_slide_pratesi_monica_CNS15.pdf)



Dal lato del dominio Risorse, sono stati proposti sia indicatori di opportunità (presenza di strutture e servizi) che di accessibilità/partecipazione (effettiva fruizione). Sul versante Esiti, le competenze cognitive sono misurate attraverso il sistema INVALSI, mentre le non cognitive riscontrano una carenza informativa. Il popolamento del sistema di indicatori, infatti, come riscontrabile anche dalla tabella precedente, non garantisce ancora la completa copertura di tutte le sottodimensioni. Gli indicatori proposti sono concepiti come misure di deprivazione, per le quali è stato quindi necessario definire una soglia (cut-off) di deprivazione, che può essere di tipo normativo (es. il target europeo del 45% di posti in asili nido per bambini 0-2 anni), consolidata in letteratura (es. dispersione implicita del sistema INVALSI) o di tipo data driven (ovvero, ciò che i dati consentono; es. la non occupazione dei genitori come proxy dello status socio occupazionale dei genitori).

Questo lavoro di analisi e selezione ha permesso, attraverso vari procedimenti di calcolo, la creazione di due indicatori sintetici: uno per il dominio Risorse e uno per il dominio Esiti.

6.3 Le nuove misure di povertà educativa: primi risultati e prospettive future

6.3.1 Primi risultati

I due indici sintetici riferiti alle Risorse e agli Esiti sono rappresentati da un numero puro che varia da 70 a 130, con media Italia=100, dove ad un valore più basso corrisponde una situazione migliore e ad uno più alto una condizione più critica rispetto al riferimento nazionale. Il metodo di calcolo utilizzato è l'indice aggiustato di Mazziotta e Pareto⁷ applicato sull'insieme di indicatori elementari, calcolati anche utilizzando metodi di stima per piccole aree. Il livello territoriale è quello della "Regione per Degurba", ovvero la classificazione dei territori delle regioni secondo il grado di urbanizzazione. Ogni unità di analisi viene confrontata con la media Italia di 100 (interpretabile come soglia relativa), quindi gli indicatori possono essere interpretati come deprivazione relativa.

Come evidenziato dagli stessi docenti e ricercatori della Commissione inter-istituzionale, i risultati attualmente disponibili sono da considerarsi un primo e importante step del percorso, in quanto gli indici stessi, come evidente dal ragionamento del paragrafo precedente, sono da considerarsi in divenire. Un primo esercizio esplorativo è stato proposto all'interno dell'ultimo rapporto annuale Istat⁸, un secondo, il più recente e di seguito esposto, nel corso della XV Conferenza nazionale di statistica.⁹

Al momento in cui il presente rapporto va in stampa non sono ancora disponibili pubblicamente i dati territoriali puntuali, ma le mappe diffuse da Istat permettono comunque una prima analisi

⁷ Mazziotta, M., Pareto A. (2020). Gli indici sintetici. Torino, Giappichelli Editore

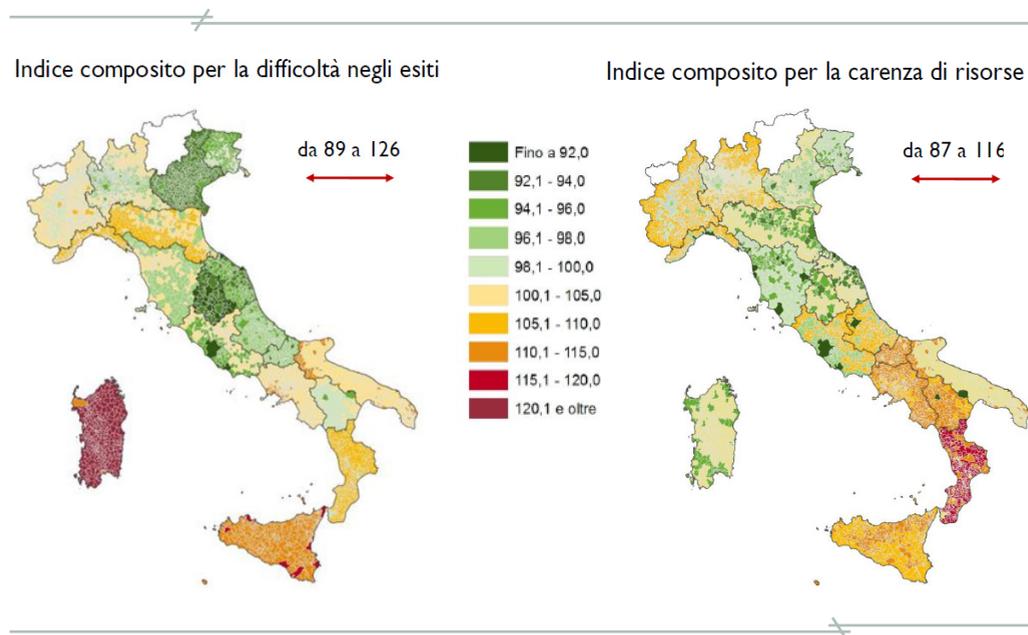
⁸ Istat (2024), Rapporto annuale 2024 - La situazione del Paese, Roma, pagg. 186-191 (<https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/05/Rapporto-Annuale-2024.pdf>)

⁹ Per l'impianto teorico-metodologico, i procedimenti di calcolo e i metodi di stima, si rimanda ai materiali presentati il 3 luglio 2024 nel corso della XV Conferenza nazionale di statistica e, nello specifico, a: Pratesi M., Primi risultati della misurazione della Povertà educativa (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/slide/03_F_slide_pratesi_monica_CNS15.pdf); Prati S., Definire e misurare la Povertà educativa - Gruppo Risorse (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/slide/03_F_slide_prati_sabrina_CNS15.pdf); Mazziotta M. e Salvati N., Definire e misurare la povertà educativa - Il gruppo metodologico (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/slide/03_F_slide_mazziottasalvati_matteonicola_CNS15.pdf); Freguja C. e Falsetti P., Definire e misurare la Povertà educativa - Gruppo esiti (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/slide/03_F_slide_freguja_cristina_CNS15.pdf).

comparativa sui due indici sintetici. Per quanto riguarda il dominio Risorse, che empiricamente oscilla tra 89 e 126 (con Italia base 100), si può notare dalla colorazione delle aree toscane e dalla loro omogeneità che la Toscana si colloca su valori mediamente migliori rispetto al riferimento, con una situazione più virtuosa riscontrabile nei territori a maggior grado di urbanizzazione. In relazione agli Esiti, invece, in un range nazionale compreso tra 87 e 116, si registrano per la Toscana valori dell'indice a ridosso o superiori alla media Italia. Detto questo, è bene ricordare che il valore 100 dell'Italia è un riferimento di deprivazione relativo, che non ci dice se quel livello è il migliore possibile o comunque auspicabile; per cui anche le aree con valori inferiori a 100 presentano, seppur inferiori alla media, dei segnali di deprivazione.

La Toscana si mostra virtuosa in merito alle Risorse (contesto familiare scolastico e socio-culturale) ed in linea con il dato nazionale sugli Esiti (competenze cognitive e non cognitive)

FIGURA 29: INDICI COMPOSITI DI DIFFICOLTÀ NEGLI ESITI E DI CARENZA DI RISORSE PER GRADO DI URBANIZZAZIONE DEI TERRITORI. ITALIA, ANNO 2024



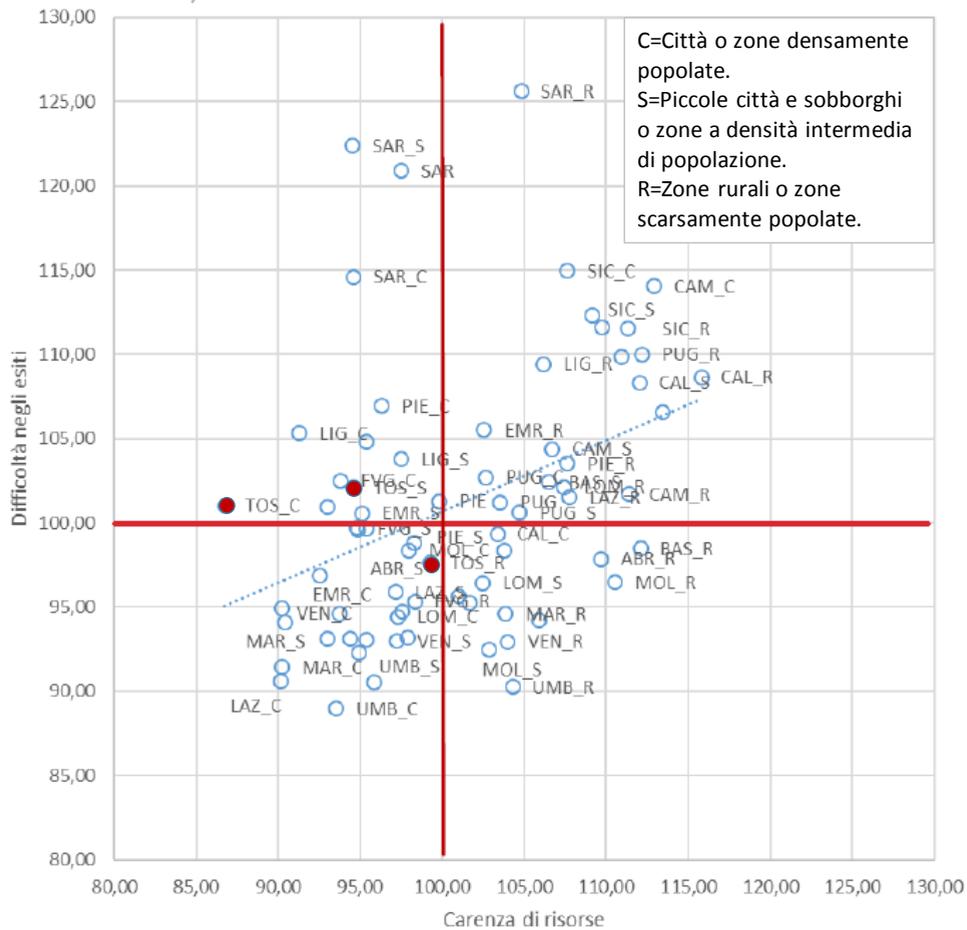
Fonte: Pratesi M., *Primi risultati della misurazione della Povertà educativa*, Roma, 3 luglio 2024 (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/slide/03_F_slide_pratesi_monica_CNS15.pdf)

Nota: non sono disponibili i dati per le regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige

La lettura incrociata dei due indici, fornisce ulteriori e originali spunti di riflessione: le aree toscane ad alto e medio grado di urbanizzazione mostrano una buona disponibilità di risorse ma una performance rispetto agli esiti mediamente peggiore della soglia nazionale; le aree rurali o scarsamente popolate si collocano paradossalmente nel quadrante di quelle con i valori migliori (nella figura i valori toscani sono evidenziati in rosso).



FIGURA 30: DIAGRAMMA A DISPERSIONE DELL'INDICE COMPOSITO PER LA CARENZA DI RISORSE (ASSE X) E PER LA DIFFICOLTÀ NEGLI ESITI (ASSE Y) PER GRADO DI URBANIZZAZIONE DEI TERRITORI. ITALIA, 2024



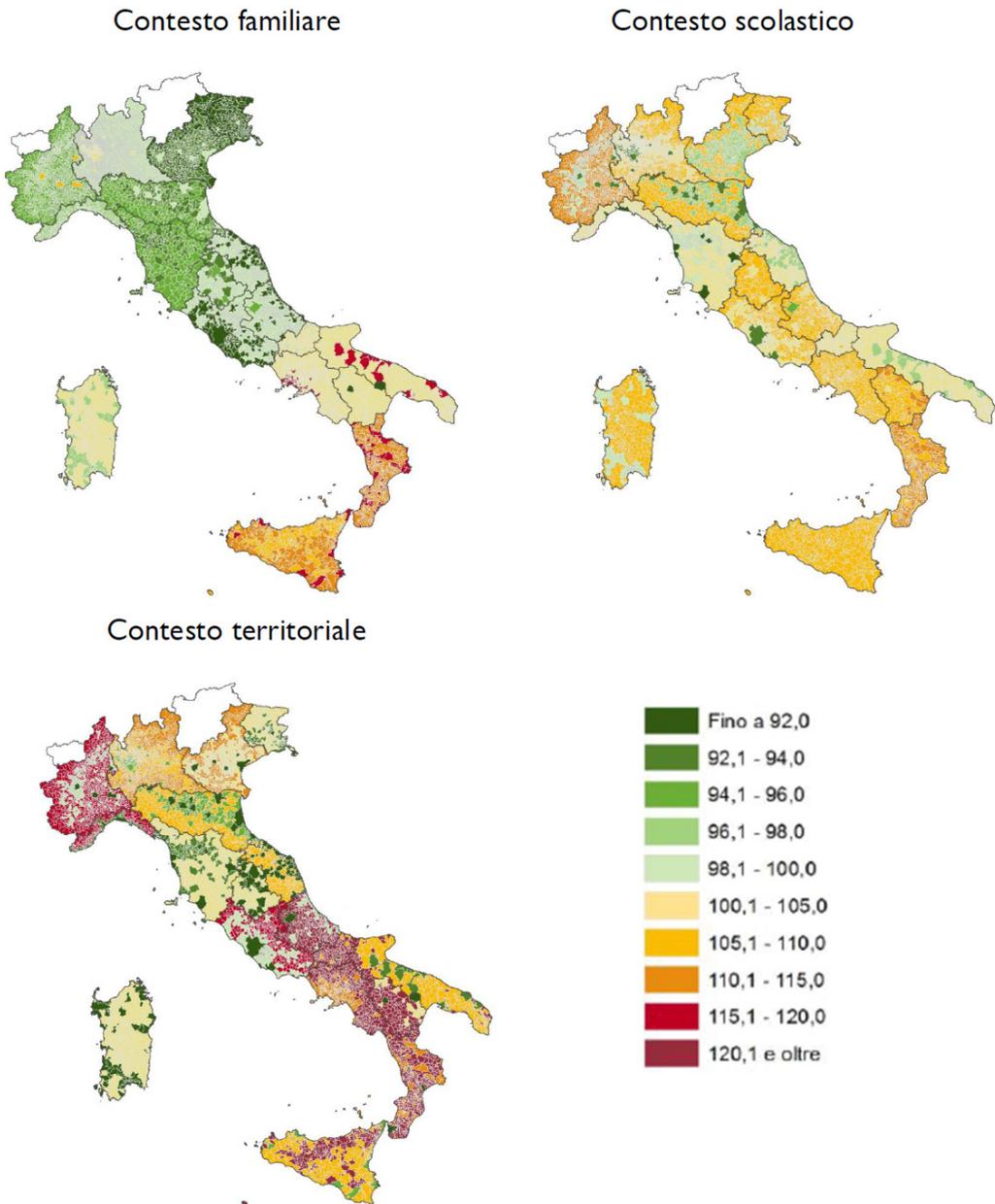
Fonte: Pratesi M., *Primi risultati della misurazione della Povertà educativa*, Roma, 3 luglio 2024 (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/slide/03_F_slide_pratesi_monica_CNS15.pdf)

Nota: non sono disponibili i dati per le regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige

In merito al dominio Risorse, Istat ha diffuso anche le mappe nazionali degli indici sintetici delle tre dimensioni considerate: il contesto familiare (status socio-occupazionale e socio-culturale dei genitori, abitazione e beni materiali, relazioni e partecipazione sociale e culturale dei genitori), il contesto scolastico (offerta, adeguatezza e fruizione dei servizi educativi) e il contesto territoriale, sociale e culturale (luogo di vita e partecipazione sociale e culturale di bambini e ragazzi). In generale, la Toscana non evidenzia situazioni particolarmente critiche rispetto alle soglie di riferimento, ma mentre per il contesto familiare si osserva una generalizzata condizione positiva, nei contesti scolastico e territoriale viene evidenziata una differenziazione tra le zone maggiormente urbanizzate (con valori positivi) e quelle più scarsamente popolate (con valori peggiori del valore italiano).



FIGURA 31: DOMINIO RISORSE - INDICI COMPOSITI DELLE DIMENSIONI DI CONTESTO FAMILIARE, SCOLASTICO E TERRITORIALE PER GRADO DI URBANIZZAZIONE DEI TERRITORI. ITALIA, ANNO 2024



Fonte: Pratesi M., *Primi risultati della misurazione della Povertà educativa*, Roma, 3 luglio 2024 (https://www.istat.it/storage/15-Conferenza-nazionale-statistica/slide/03_F_slide_pratesi_monica_CNS15.pdf)

Nota: non sono disponibili i dati per le regioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige



6.3.2 I passaggi da completare e le prospettive future

Come già ampiamente detto, quanto presentato finora rappresenta una tappa avanzata del percorso conoscitivo intrapreso dalla Commissione inter-istituzionale, ma non il punto di approdo del lavoro.

Ci sono ancora alcuni limiti da superare, sia teorici che empirici, per completare il processo di misurazione. In sintesi, i prossimi passi e le sfide che attendono il gruppo di lavoro possono essere ricondotti ai seguenti:

- ci sono ancora alcune dimensioni e sottodimensioni da popolare con indicatori, nello specifico:
 - › la sottodimensione “Relazioni, partecipazione sociale e culturale dei bambini e ragazzi” della dimensione “Contesto familiare” del dominio “Risorse”;¹⁰
 - › la sottodimensione “Relazioni, partecipazione sociale e culturale dei genitori” della dimensione “Contesto territoriale, sociale e culturale” del dominio “Risorse”;
 - › la dimensione “Competenze non cognitive” del dominio “Esiti”;
- ci sono ancora dei gap nei dati disponibili, ad esempio:
 - › mancanza di fonti all'interno del Sistema statistico nazionale su alcuni spaccati (es. la fascia di età 0-5 anni);
 - › mancanza di dati di livello sub-regionale: in alcuni casi i dati sono presenti ma attualmente non garantiscono la granularità necessaria per scendere sotto il livello regionale (che è invece uno degli obiettivi di partenza della Commissione);
 - › necessità di studiare e/o implementare e/o progettare nuove fonti su alcune dimensioni degli indici ad ora scoperte (es. abilità non cognitive);
 - › necessità di rendere frequenti (ripetibili e aggiornabili) i dati di alcune rilevazioni già oggi esistenti (es. quelle derivate dai censimenti permanenti), per rendere praticabile la comparabilità nel tempo.

Da tali limiti, derivano anche le attività da intraprendere per completare questo complesso e importante sforzo conoscitivo. Nella presentazione dei primi risultati, i ricercatori e le ricercatrici hanno infatti tracciato anche le prospettive future:

- › produzione di indicatori non attualmente disponibili (nuove indagini o ampliamento dei contenuti informativi delle indagini esistenti) o disponibili a un livello territoriale non sufficientemente dettagliato (Metodologie di stime per piccole aree);
- › integrazione delle informazioni prodotte correntemente dalla statistica ufficiale con quelle prodotte periodicamente (sistema integrato dei vari registri, censimenti permanenti, indagini socio-economiche dell'Istat) o acquisire nuove fonti amministrative e di indagine;
- › valutare soluzioni differenti per la definizione della soglia di povertà relativa, e quindi dei livelli di deprivazione, per costruire mappe che consentano di perimetrare le aree prioritarie su cui orientare investimenti e interventi (una metodologia robusta che possa indirizzare le politiche di intervento);
- › valutare la possibilità di utilizzare livelli territoriali alternativi, come per esempio gli Ambiti Territoriali Sociali;¹¹
- › mettersi in ascolto della popolazione giovanile, ovvero dei diretti protagonisti di questo fenomeno, ed interagire con essa nella costruzione delle misure di povertà educativa.

¹⁰ In questo senso, per la Toscana una fonte importante potrebbe essere rappresentata dall'indagine “Essere ragazze e ragazzi in Toscana” curata dal Centro regionale per l'infanzia e l'adolescenza (Regione Toscana e Istituto degli Innocenti)

¹¹ Questo aspetto potrebbe essere di notevole importanza per la Toscana in chiave di impostazione delle politiche di settore e di programmazione zonale, dato che nel territorio regionale Ambiti territoriali sociali e Zone distretto sono coincidenti.



7. IL SISTEMA TERRITORIALE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ ALIMENTARE

7.1 Premessa

La povertà alimentare rappresenta decisamente uno tra gli aspetti più preoccupanti dei processi di impoverimento che hanno interessato la Toscana negli ultimi anni.

Per questo motivo tutti i lavori dell'Osservatorio sociale regionale sulla povertà (Regione Toscana 2019; 2020; 2021; 2022; 2023) hanno dedicato un focus al fenomeno monitorandone le principali tendenze attraverso dati provenienti dalla banca dati di Mirod¹, dal Banco alimentare della Toscana e dagli Empori della solidarietà. A questo cruscotto quantitativo si sono aggiunti due approfondimenti (Regione Toscana 2021; 2022) condotti somministrando questionari sia alle persone che si sono rivolte ai Centri di Ascolto della Caritas, sia ai beneficiari delle c.d. "mense dei poveri".

Il presente capitolo presenta una sintesi di queste conoscenze, provando ad evidenziare aspetti di forza e di debolezza del sistema territoriale e delle azioni di contrasto attivate².

¹ Mirod è un acronimo che sta per "Messa in Rete degli Osservatori Diocesani". È una banca dati condivisa, on line, che raccoglie in tempo reale le informazioni relative ai colloqui con le persone seguite dai centri d'ascolto e dai centri operativi delle Caritas della Toscana, con l'eccezione della Diocesi di Livorno che utilizza un altro software per la raccolta delle informazioni.

² Un confronto sui contenuti presenti nel capitolo è stato effettuato nel mese di settembre attraverso due focus con operatori e quadri dirigenti delle Caritas Diocesane dei diversi territori. Si coglie l'occasione per ringraziare tutti i partecipanti e tutti coloro che hanno permesso la loro realizzazione.

7.2 Le caratteristiche della povertà alimentare

La Toscana è interessata oramai da alcuni anni da una costante crescita della povertà alimentare, fenomeno presumibilmente sottostimato data la sua tendenza a rimanere sommerso rispetto ai dati ufficiali, talvolta persino nei dati provenienti dalle strutture impegnate in prima linea nel rispondere ai bisogni, quali Caritas stessa.

Più in generale, è la connotazione multidimensionale della povertà a colpire l'attenzione nelle sue differenti sfaccettature, gradazioni e nel complesso intreccio di variabili che poi determinano l'impoverimento stesso. La povertà alimentare, che deriva senza dubbio dalla mancanza di reddito, è anche il risultato dell'indebolimento del capitale relazionale e culturale delle persone.

L'aspetto più significativo che emerge dal quadro conoscitivo toscano è la diversa fisionomia che il fenomeno della povertà alimentare sta velocemente acquisendo rispetto al passato.

A soffrire di mancanza di cibo o per l'impossibilità di nutrirsi in maniera adeguata, infatti, non sono più soltanto i "poveri estremi" (coloro che sono senza reddito e spesso interessati anche dal disagio abitativo) ma anche una sempre più ampia fascia della popolazione che è entrata in povertà relativa con l'inasprirsi della crisi economica e dell'emergenza pandemica.

Il profilo del povero che chiede aiuti alimentari non ha ormai soltanto i tratti della marginalità, ma assume il volto di chi è disoccupato, ha un lavoro precario, ha reti sociali deboli

Il "nuovo" povero che chiede aiuto sul fronte alimentare non è soltanto la persona priva di qualsiasi risorsa materiale, ma è oggi anche, in maniera sempre più diffusa, il disoccupato, il lavoratore precario, la persona con deboli reti sociali che in poco tempo si ritrova, spesso senza difese e impreparata da un punto di vista psicologico, a far fronte all'emergenza e alle nuove necessità.

In tal senso, l'emergenza sanitaria ha mostrato una sempre più marcata presenza di donne sole o con figli a carico, persone con un lavoro ma non sufficiente ad evitare processi di insicurezza e povertà alimentare (per lo più con contratti atipici o in cassa integrazione), nuclei familiari pluridimensionali, sempre più spesso costituiti da persone di origine italiana, che si sono andati ad aggiungere a quelli di origine straniera già presenti prima della fase pandemica.

Tra le situazioni più critiche, si conferma quella relativa alle famiglie numerose con figli e in possesso di reti relazionali deboli o fondate quasi esclusivamente su legami parentali, meno efficaci nel momento del bisogno.

In particolare, la situazione di deprivazione materiale e immateriale di questi nuclei familiari ha ricadute particolarmente gravi soprattutto sullo stato di salute dei minori. Sappiamo come il dato nazionale sulla povertà alimentare dei minorenni sia estremamente grave. In Italia, infatti, il 13,5% della popolazione sotto i 18 anni (pari a 1 milione e 346 mila bambini e adolescenti) vive in povertà assoluta (Caritas 2021) ed è direttamente esposto a situazioni di povertà alimentare³. Una deprivazione che si manifesta per lo più - come per altro approfondito in appositi focus sulle madri sole con figli nel corso di questi anni (Regione Toscana 2021; 2022) - sia in termini di porzioni di

La deprivazione materiale ha gravi ricadute sullo stato di salute dei minori, per inadeguata quantità e qualità del cibo rispetto al fabbisogno

³ Si segnala a questo proposito che la legge di bilancio 2025 (L. n. 207 del 30 dicembre 2024) ha previsto l'istituzione del Fondo per il contrasto della povertà alimentare a scuola. Avrà una dotazione di 500.000 euro per il 2025 e il 2026, e 1 milione di euro annui dal 2027, da ripartire tra i Comuni individuati con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il fondo è destinato a contribuire alle famiglie in difficoltà economica che non riescono a pagare le rette per la ristorazione scolastica nelle scuole primarie. Un decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e del Merito e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, stabilirà i criteri di riparto, le modalità di rendicontazione e il monitoraggio delle risorse.



cibo insufficienti al fabbisogno giornaliero, sia in termini di dieta inadeguata e/o poco diversificata, sia in termini di una minore diffusione o di un precoce abbandono dell'allattamento al seno. Il quadro, già preoccupante in sé, anche in questo caso è stato peggiorato dalla fase pandemica: le situazioni di insicurezza alimentare, infatti, si sono acuite per estensione e intensità come conseguenza delle crescenti difficoltà economiche, della sospensione dell'attività scolastica (e relativi servizi di mensa per alunni e studenti) e del venir meno per molte famiglie del reddito da lavoro.

7.3 La rete territoriale di sostegno alla popolazione bisognosa della Caritas Diocesana

Il sistema di contrasto alla povertà alimentare in Toscana è caratterizzato dalla centralità dell'azione del privato sociale, che costituisce un vero e proprio avamposto territoriale al quale si rivolge la persona o la famiglia in difficoltà ricevendo un aiuto concreto.

In particolare, i Centri d'ascolto della Caritas Diocesana e gli Empori della solidarietà sono i nodi centrali di una rete di soggetti più ampia, che vede fra gli attori principali le istituzioni pubbliche, in primo luogo i Comuni e i loro servizi sociali, le parrocchie, altri soggetti dell'associazionismo e del volontariato. Si tratta di reti di solidarietà contraddistinte dalla prossimità e dalla vicinanza territoriale alle famiglie che vivono una condizione di difficoltà alimentare e che hanno il compito di monitorare, prevenire, oltre che intervenire in caso di bisogno.

Le tre fasi operative della rete di contrasto alla povertà alimentare: reperimento e stoccaggio dei prodotti; consegna ai centri di distribuzione; erogazione alle famiglie

Nella pratica quotidiana questo sistema si alimenta, seppur nel quadro di alcune eccezioni (è ad esempio il caso, per motivi differenti, della Diocesi di Firenze o del progetto "Bottega cinque pani" presente nei territori di Lucca e Capannori), attraverso tre fasi: il reperimento e lo stoccaggio degli alimenti; il passaggio degli alimenti nei centri di distribuzione sui diversi territori; la distribuzione degli alimenti secondo modalità differenziate, anche se spesso coesistenti.

Un aspetto particolare, che anche in questo caso dipende dalla specificità territoriale (più forte nelle grandi città, meno nei centri più piccoli), è il rapporto con la grande distribuzione privata, sia per il recupero e la distribuzione delle eccedenze alimentari, che si lega non solo alle campagne contro lo spreco ma anche a tentativi di strutturare un rapporto continuativo di reperimento di beni, sia per le iniziative, per il momento piuttosto occasionali, di lotta alla povertà alimentare direttamente promosse da questi soggetti.

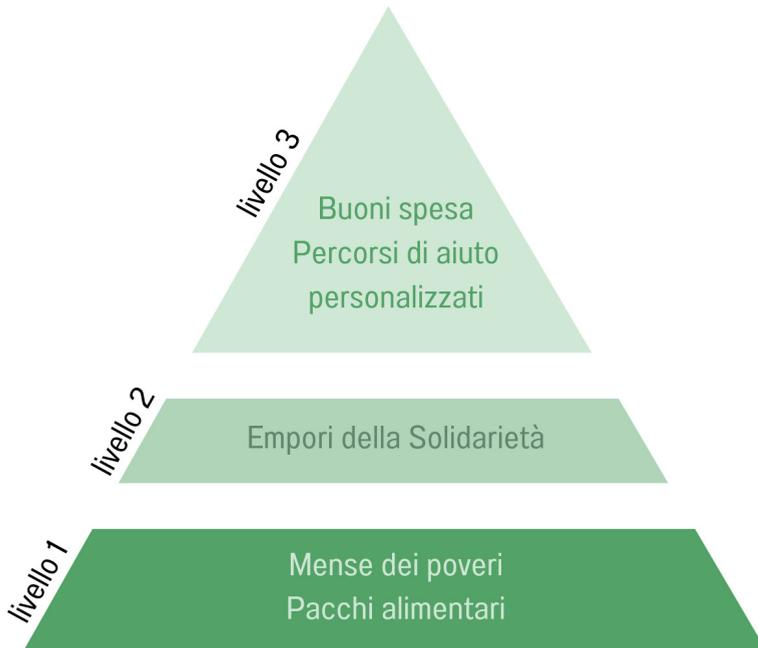


FIGURA 32: IL SISTEMA DI SOSTEGNO AL REPERIMENTO E ALLA DISTRIBUZIONE DEI BENI ALIMENTARI



In questo quadro, i servizi di sostegno alimentare erogati direttamente dalle Caritas Diocesane della Toscana possono essere rappresentati in tre differenti livelli di intervento, così come esemplificato nell'infografica sottostante:

FIGURA 33: I LIVELLI DELL'INTERVENTO





Si tratta, ovviamente, di bisogni differenti. I pacchi alimentari - solitamente preparati da operatori e volontari - sono una prima e immediata risposta alla richiesta di aiuto e consegnati con cadenza variabile anche in ragione della quantità di alimenti inclusi nel pacco. Allo stesso modo, sebbene su un target differente di utenza, le mense dei poveri offrono una risposta immediata all'urgenza di mangiare un pasto caldo, seduti a tavola e, possibilmente, scambiando qualche parola con operatori, volontari e altri utenti. La mensa è infatti una risposta per lo più fruita da una fascia particolarmente marginale, spesso costituita da persone senza dimora o comunque con una abitazione precaria e insalubre nella quale non è possibile cucinare.

Gli Empori della Solidarietà, al contrario, sono punti di distribuzione gratuita di generi alimentari (e non solo) ai quali, di regola, si accede tendenzialmente dopo essere passati attraverso un colloquio con gli operatori. Anche i buoni spesa sono risposte erogate dagli operatori dei Centri di Ascolto della Caritas e sono rilasciati a coloro che rientrano nei parametri di accesso previsti dalla normativa⁴.

7.3.1 Gli Empori della solidarietà

Come noto, accanto alle più tradizionali e diffuse forme di sostegno (aiuto diretto e distribuzione del “pacco alimentare”), dal 2008 si è assistito - anche in Toscana, seppur con tempistiche differenti nei diversi territori - alla nascita e alla crescita degli “Empori della solidarietà” o empori solidali, ovvero strutture di contrasto alla povertà alimentare che prevedono, oltre alla erogazione dei prodotti, una serie di azioni integrate di orientamento e in alcuni casi di inserimento al lavoro del beneficiario, magari tramite l'attivazione di tirocini.

**Includere e destigmatizzare:
il ruolo degli Empori**

Gli Empori rispondono a una filosofia ben precisa; pur avendo, innanzitutto, l'obiettivo di rappresentare per la popolazione un punto di riferimento stabile e visibile dove trovare un sostegno in caso di necessità, si propongono di essere anche un luogo dove superare l'ottica prevalentemente assistenziale della mera distribuzione di alimenti che, nonostante la sua indiscutibile efficacia pratica, rischia in molti casi di produrre una fidelizzazione con i beneficiari senza dare loro l'autonomia necessaria per fuoriuscire dalla situazione di bisogno. Inoltre, l'Emporio si pone come obiettivo quello di evitare - per quanto possibile⁵ - processi di stigmatizzazione che nel caso della consegna del pacco alimentare sono un rischio assai frequente, impedendo di fatto a molte persone anche solo di riuscire a presentarsi alla Caritas.

Per raggiungere tali obiettivi, questi spazi cercano di riprodurre una situazione simile - anche da un

⁴ Rispetto alla distribuzione di prodotti Fead, nella quale sono spesso coinvolti gli Empori della Solidarietà, ma anche servizi di mensa, centri parrocchiali e altre organizzazioni, occorre che sia presente almeno una delle tre condizioni necessarie per l'accesso al beneficio, ovvero: 1. essere formalmente in carico ai Servizi sociali; 2. essere percettori di AdI; 3. avere un Isee non superiore a 9.360,00 euro. Queste condizioni sono autocertificate dal beneficiario mediante apposita modulistica ministeriale. Se nessuna delle tre condizioni è presente esiste la possibilità da parte dell'ente che gestisce la distribuzione alimentare di redigere, sotto propria responsabilità, un verbale di accertata condizione di indigenza che giustifica l'erogazione dell'aiuto. Nel caso dei buoni spesa gestiti dai Centri di Ascolto, le regole di erogazione sono meno stringenti. Solitamente il riferimento all'Isee è ormai prassi comune anche per i volontari presenti nelle parrocchie, molto aiutati nella valutazione da una buona conoscenza con delle famiglie che chiedono aiuto. In alcuni casi ci sono state organizzazioni private che, in seguito alla donazione di buoni spesa da distribuire, hanno chiesto ai Centri di Ascolto una minima rendicontazione (numero di famiglie e di componenti, cittadinanza, genere e pochi altri indicatori).

⁵ Seppur esponendo all'entrata una tessera identificativa (sulla quale è precaricato l'importo equivalente espresso in punti e non in denaro), infatti, la persona dovrebbe sentirsi meno osservata e più libera (nonché responsabilizzata, nei suoi esiti più virtuosi) di riempirsi il carrello della spesa. Sul tema si rimanda a: Lodi Rizzini, 2016; Caritas/CSVnet, 2018.

punto di vista dell'immagine esterna e dell'immaginario prodotto sulle persone che lo utilizzano - a quella di un qualsiasi supermercato, all'interno del quale i beneficiari siano messi nella condizione di reperire i beni necessari al sostentamento salvaguardando la dignità della persona.

Negli ultimi anni l'Emporio ha subito una sorta di effettiva "concorrenza" da parte del Reddito di cittadinanza e dal rilascio, spesso effettuato anche dalle medesime strutture Caritas, dei buoni spesa utilizzabili direttamente nei supermercati, ampliando così la possibilità di accesso alle normali modalità di acquisto dei beni alimentari per la popolazione in condizione di vulnerabilità sociale. Ciò nonostante, resta la frontiera senza dubbio più avanzata all'interno del sistema di intervento contro la povertà alimentare e di sostegno alla popolazione più bisognosa.

Un caso particolare di innovazione rispetto al modello tradizionale è stato quello promosso nel territorio lucchese, dove - grazie anche al sostegno dato e ottenuto dai piccoli produttori locali - si è riusciti a mettere in relazione virtuosa tra loro empori differenti⁶ insieme a grande distribuzione, piccolo commercio al dettaglio, servizi sociali.

7.3.2 Le mense dei poveri

Dopo avere effettuato la rilevazione sulle persone che hanno avuto accesso ai servizi erogati dagli Empori, nel 2022 è stato deciso di approfondire lo specifico ambito delle mense dei poveri, che accolgono persone in condizione di marginalità estrema (il 70% dei beneficiari vive in condizione di precarietà lavorativa mentre il 45% è senza dimora)⁷.

Offrire un piatto caldo e rispondere alle esigenze primarie: il ruolo delle mense dei poveri

Da un punto di vista del sistema, una differenza significativa è quella sul target dei beneficiari. Il territorio fiorentino, infatti, è impostato su una sorta di modello di "mense diffuse" in stretta collaborazione con il servizio sociale, nelle quali accedono persone con vulnerabilità differenti e non solo di livello estremamente grave, mentre gli altri territori vedono la presenza delle "mense dei poveri" nelle quali la popolazione che accede è tendenzialmente senza dimora o comunque in una situazione abitativa estremamente difficoltosa.

In ogni caso, sia le prime che le seconde svolgono un ruolo essenziale nel fornire un pasto caldo a chiunque ne abbia bisogno e non abbia la possibilità di consumarlo altrove; come è emerso chiaramente dall'indagine, infatti, le mense rappresentano il principale, e in molti territori anche l'unico, servizio di aiuto per chi è senza dimora o, comunque, vive una situazione di grave e spesso prolungata situazione di marginalità sociale.

Le mense non sono solo fra le pochissime possibilità di garantire loro un pasto quotidiano ma anche un servizio che funziona, come hanno confermato gli stessi frequentatori. Offrono un pasto completo ma anche cura e sostegno, non richiedono quasi alcun criterio d'accesso e sono facilmente raggiungibili anche per chi non ha altro mezzo di locomozione se non le proprie gambe.

⁶ Gli empori coinvolti nel progetto sono: l'emporio solidale Cinque Pani (Comune di Capannori e la sottozona pastorale suburbana); l'emporio ConVito in collaborazione con la parrocchia di S. Vito; l'emporio S. Bartolomeo in collaborazione con la parrocchia di Monte S. Quirico; l'emporio Centocinquantatré in collaborazione con le parrocchie di Torre del Lago, Bicchio e Varignano; l'emporio "Le Rose" in collaborazione con la parrocchia di Borgo a Mozzano.

⁷ Proprio in considerazione di questo, lo strumento di rilevazione utilizzato è stato il questionario strutturato a risposta chiusa, considerato più idoneo per il target dell'indagine.



7.3.3 La fase dell'emergenza sanitaria

Durante i due anni circa nei quali l'emergenza sanitaria ha bloccato e rallentato tutte le attività, Banco alimentare, Centri di Ascolto della Caritas e, più in generale, la rete degli Empori della solidarietà sono riusciti - spesso in sinergia con i servizi sociali - non solo a erogare risposte di aiuto di tipo tradizionale ma anche a diversificare i propri interventi, allargando lo spettro di azione alle persone e alle famiglie che per la prima volta hanno dovuto chiedere un aiuto di questo tipo.

La pandemia e le necessità del distanziamento spaziale hanno inevitabilmente modificato le modalità di funzionamento dei servizi.

I principali cambiamenti hanno visto gli Empori costretti a funzionare come erogatori di pacchi spesa per evitare assembramenti, a diminuire la cadenza della distribuzione ampliando le dimensioni del pacco, ad operare prevalentemente su appuntamento. Questa fase ha aggravato alcuni processi già in essere, come quello che sta ampliando e diversificando la fascia di popolazione in difficoltà rendendo necessariamente più complessa la risposta, costringendo di fatto gli operatori, quasi sempre volontari, a inventarsi modalità nuove per supplire all'impossibilità di fornire un aiuto in presenza.

Ciò nonostante, dai dati che abbiamo potuto analizzare e, soprattutto, attraverso le numerose attestazioni di gradimento sull'aiuto restituite nelle interviste effettuate con le persone che sono state prese in carico dalle strutture territoriali della Caritas Diocesana, il quadro che è emerso conferma l'importanza - possiamo dire la necessità - di un servizio che offre vicinanza umana e risposte tempestive a bisogni che spesso non concepiscono la variabile tempo.

7.3.4 Una valutazione del sistema e dei servizi erogati

Il percorso di ricerca condotto in questi cinque anni ha prevalentemente focalizzato la propria attenzione sull'analisi della povertà alimentare e sulle principali risposte messe in atto dal sistema di sostegno alla popolazione bisognosa.

L'approfondimento svolto nel 2022, invece, ha provato a offrire anche una valutazione da parte dei beneficiari sia sul sistema di intervento, più in generale, sia, soprattutto, sui servizi erogati, con l'obiettivo di ottenere un set di suggerimenti utili a migliorare l'esistente e, in prospettiva futura, a creare nuove e innovative risposte.

FIGURA 34: PUNTI DI FORZA E PUNTI DI DEBOLEZZA DEL SISTEMA



Come si può notare dalla Figura 34, la presenza capillare delle strutture di aiuto sul territorio regionale può essere letta sia come un aspetto positivo che negativo. È decisamente un aspetto positivo laddove permette un facile accesso al servizio e garantisce, grazie alla presenza dei volontari, una particolare attenzione alle persone attraverso la fase di ascolto; risulta invece un aspetto negativo laddove si manifesta come troppo connotata dalla storia del singolo territorio, così da rendere il quadro d'insieme troppo disomogeneo da un punto di vista organizzativo.

La rete degli Empori appare infatti poco istituzionalizzata. Non esiste un sistema strutturato di relazioni tra i diversi Empori e il funzionamento del sistema è alimentato dai singoli rapporti interpersonali, con il rischio che una sostituzione o un avvicendamento di una persona possa produrre conseguenze anche di tipo sistemico. Il principale nodo critico che sottostà a questo tipo di organizzazione è il rapporto con le amministrazioni locali, troppo spesso discontinuo e poco



istituzionalizzato. Al fine di strutturare maggiormente la relazione tra amministrazioni pubbliche e rete degli Empori, sarebbe auspicabile una regia regionale in grado di supportare una strategia di più ampio respiro, garantendo una sostenibilità economica che prescindendo dalle fasi emergenziali e dalla ricerca di altri canali di finanziamento che autonomamente le singole strutture di tutte le Diocesi promuovono sui territori.

Ciò nonostante, l'assenza di un modello unico di riferimento risulta essere non tanto un'anomalia quanto un elemento virtuoso. Il sistema territoriale si è sviluppato nel tempo secondo logiche legate alle scelte delle singole Diocesi, non soltanto perché ogni Diocesi ha la sua autonomia ma anche perché ciascun territorio, soprattutto in una regione assai diversificata al proprio interno come la Toscana, ha i suoi specifici bisogni e, quindi, risposte necessariamente diverse.

L'importanza di non essere un "modello" unico: la ricchezza della diversità territoriale

Se dalla valutazione del sistema di intervento ci spostiamo alla valutazione sui servizi erogati, le persone intervistate hanno espresso un parere ampiamente positivo, non solo con riferimento alla quantità e qualità dei generi alimentari disponibili ma anche, soprattutto, al "clima" relazionale che ciascun beneficiario può esperire, a partire dal rapporto con operatori e volontari. In particolare, il lavoro svolto nei Centri d'Ascolto, che ha lo scopo di cogliere le dimensioni della deprivazione vissuta dalla persona prima di orientarla verso alcune possibili risposte, è divenuto nel tempo sempre più prezioso per andare oltre la mera, seppur fondamentale, erogazione dell'aiuto (l'Emporio o la distribuzione dei pacchi spesa).

Ciò detto, sono anche emerse alcune critiche da parte delle persone intervistate che abbiamo provato a sintetizzare qui sotto, fornendo una sorta di elenco di priorità di intervento: I. attivare percorsi di educazione alimentare per aiutare le famiglie a valorizzare i generi alimentari erogati in modo da comporre pasti completi dal punto di vista nutrizionale; II. aumentare la disponibilità e la varietà di generi alimentari freschi; III. incentivare l'attenzione alla povertà alimentare minorile aumentando la disponibilità di prodotti dedicati o idonei alla prima infanzia; IV. aumentare la disponibilità di prodotti per persone con necessità alimentari specifiche dettate dal loro stato di salute; V. incrementare il ricorso ai buoni spesa "non vincolati" all'utilizzo in specifici punti vendita da affiancare e aggiungere a quelli messi a disposizione dalle reti della grande distribuzione.

7.4 I dati degli Empori della solidarietà

I dati degli Empori della solidarietà sono stati raccolti, come ogni anno, direttamente attraverso gli operatori delle singole strutture⁸ e hanno riguardato la quantità dei beni distribuiti, i nuclei familiari tesserati, la stima del valore commerciale e delle ore di volontariato che vengono svolte.

Come si può notare dalla Figura 35, non tutti gli Empori sono riusciti a fornire dati sui cinque anni, sia perché in alcuni casi nati solo recentemente, sia perché non in grado - rievocando un problema emerso nel corso degli anni - di poggiarsi su un database di riferimento in grado di processare i dati stessi.

In questo quadro, il dato sulla quantità dei beni distribuiti, assai difforme nei cinque anni per il medesimo Emporio e tra Emporio ed Emporio, risente della quota dei beni donati dai privati, che può essere annualmente altalenante - anche per quanto concerne la stima del valore commerciale

⁸ I dati sono stati raccolti tramite interviste telefoniche ai coordinatori o via mail per consentire il tempo necessario per raccogliere le informazioni richieste.



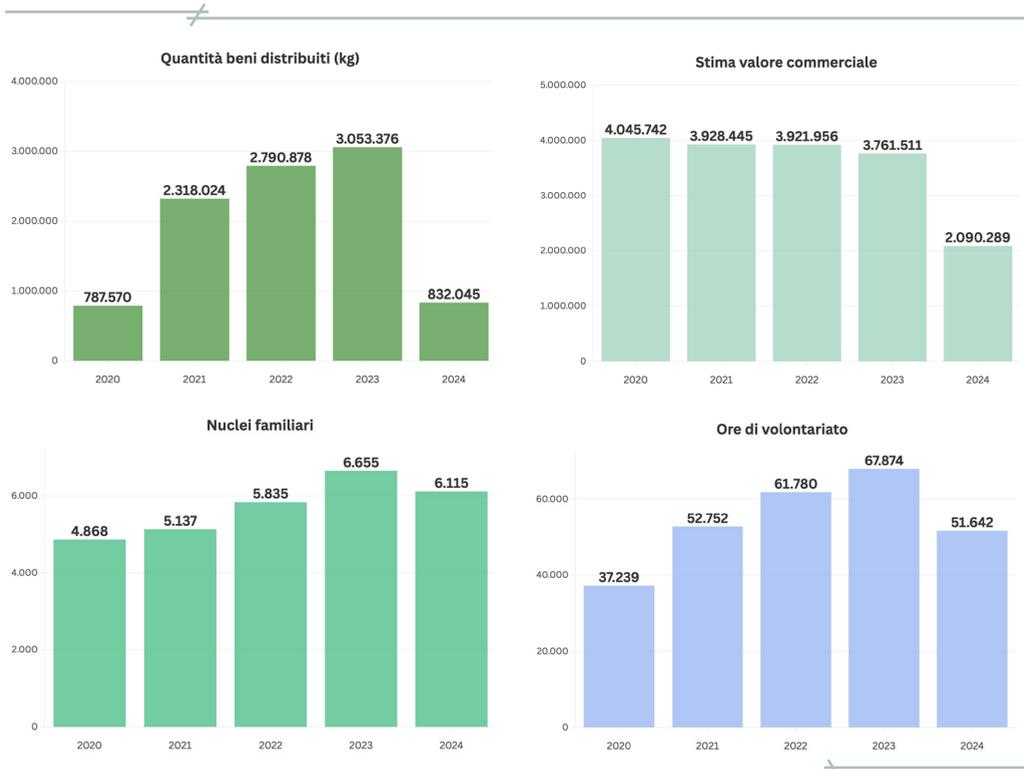
- soprattutto laddove non è stato consolidato da un rapporto duraturo nel tempo.

Si tratta, è bene ricordarlo, per la maggioranza dei casi di beni di recupero e pertanto con un valore aggiunto alla base della distribuzione. I dati segnalano che nel 2024 sono stati distribuiti generi alimentari per un valore intorno ai 2,1 milioni.

I dati sui nuclei familiari, invece, insieme a quelli relativi alle ore stimate di volontariato, ci forniscono un peso dell'organizzazione dei singoli Empori, confermando nel tempo, con l'eccezione del periodo di emergenza sanitaria, una sorta di trend di crescita.

Nel 2024 sono stati distribuiti generi alimentari per un valore di € 2,1 milioni, raggiungendo 6.100 nuclei familiari con 52.000 ore di servizio volontario

FIGURA 35: I DATI SULLE ATTIVITÀ DEGLI EMPORI DELLA SOLIDARIETÀ



Fonte: elaborazioni su dati gestionale TemaPlus (per gli empori) e database Diocesani

Per una visione dettagliata dei dati delle singole località si rimanda alla tabella presente nella Appendice II



7.5 I dati del Banco alimentare della Toscana

Nel 2023, le strutture caritative di distribuzione agli indigenti convenzionate col Banco Alimentare in Toscana erano 550 (strutture attive), mentre erano 524 a fine 2019.

Tra queste, 23 sono gli Empori sociali, ovvero 4 in più rispetto al sistema degli Empori Diocesani.

TABELLA 13: ATTIVITÀ SVOLTE DALLE STRUTTURE CONVENZIONATE CON IL BANCO ALIMENTARE 2019-2023

ANNO 2019	NUMERO STRUTTURE	ASSISTITI		ASSISTITI CONTINUATIVI	
		CONTINUATIVI	SALTUARI	PER STRUTTURA	QUOTA %
TOTALE STRUTTURE ATTIVE	524	97.859	7.323	191	100%
MENSA	49	6.503	896	133	7%
DISTRIBUZIONE PACCHI	440	76.267	6.414	173	78%
RESIDENZA	51	1.630		31	2%
UNITA' DI STRADA	28	2.072		74	2%
EMPORIO SOCIALE	11	11.387	13	1.035	12%
ANNO 2020	NUMERO STRUTTURE	ASSISTITI		ASSISTITI CONTINUATIVI	
		CONTINUATIVI	SALTUARI	PER STRUTTURA	QUOTA %
TOTALE STRUTTURE ATTIVE	545	105.318	11.441	193	100%
MENSA	48	6.067	1.004	126	6%
DISTRIBUZIONE PACCHI	448	81.603	10.424	182	79%
RESIDENZA	51	1.630	-	32	1%
UNITA' DI STRADA	25	1.799	-	72	2%
EMPORIO SOCIALE	15	13.143	13	876	11%
DISTRIBUZIONE DOMICILIARE	27	1.076	-	40	1%
ANNO 2021	NUMERO STRUTTURE	ASSISTITI		ASSISTITI CONTINUATIVI	
		CONTINUATIVI	SALTUARI	PER STRUTTURA	QUOTA %
TOTALE STRUTTURE ATTIVE	546	110.191	8.528	202	100%
MENSA	28	4.506	950	161	5%
DISTRIBUZIONE PACCHI	455	88.009	7.519	193	80%
RESIDENZA	40	1.797	-	45	2%
UNITA' DI STRADA	8	1.007	-	126	1%
EMPORIO SOCIALE	16	13.960	59	873	12%
DISTRIBUZIONE DOMICILIARE	7	912	-	130	1%
ANNO 2022	NUMERO STRUTTURE	ASSISTITI		ASSISTITI CONTINUATIVI	
		CONTINUATIVI	SALTUARI	PER STRUTTURA	QUOTA %
TOTALE STRUTTURE ATTIVE	554	123.383	8.636	223	100%
MENSA	28	6.751	472	241	5%
DISTRIBUZIONE PACCHI	436	96.549	7.723	221	79%
RESIDENZA	45	1.856	0	41	1%
UNITA' DI STRADA	1	50	0	50	0%
EMPORIO SOCIALE	24	16.721	0	697	13%
DISTRIBUZIONE DOMICILIARE	15	1.456	0	97	1%
ANNO 2023	NUMERO STRUTTURE	ASSISTITI		ASSISTITI CONTINUATIVI	
		CONTINUATIVI	SALTUARI	PER STRUTTURA	QUOTA %
TOTALE STRUTTURE ATTIVE	550	127.178	62.290	231	100%
MENSA	28	6.732	21.262	240	15%
DISTRIBUZIONE PACCHI	438	100.628	41.028	230	75%
RESIDENZA	38	1.444	0	38	1%
UNITA' DI STRADA	9	441	0	49	0%
EMPORIO SOCIALE	23	16.489	0	717	9%
DISTRIBUZIONE DOMICILIARE	14	1.444	0	103	1%

Fonte: Banco Alimentare della Toscana



La tabella sottostante evidenzia una crescita costante nel corso degli ultimi cinque anni degli interventi effettuati dal Banco Alimentare della Toscana: nel 2023 si superano le 8 mila tonnellate di prodotti alimentari distribuiti alle strutture convenzionate, con un aumento considerevole del totale dei prodotti distribuiti.

Per quanto riguarda la provenienza degli alimenti, cresce in maniera significativa la quota dei prodotti provenienti dall'industria e, soprattutto, dall'Unione Europea (passati dal 20% del 2019 quasi al 49% del 2023).

Nel 2023 si superano le 8 mila tonnellate di prodotti alimentari distribuiti alle strutture convenzionate

TABELLA 14: PRODOTTI DISTRIBUITI DAL BANCO ALIMENTARE. TONNELLATE 2016-2023

PROVENIENTI DA	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ORTOFRUTTA	788	956	631	583	237	533	490	322
UNIONE EUROPEA	1.280	1.644	1.815	1.033	2.325	3.427	3.203	3.579
INDUSTRIA	654	988	1.443	1.947	1.929	1.690	1.815	2.447
SITICIBO GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA	206	295	600	902	775	1.073	875	909
CeDi					48	646	423	498
GIORNATA NAZ. COLL. ALIMENTARE	521	494	510	500	139	442	370	430
RISTORAZIONE	68	59	31	34	23	44	66	27
ALTRO	56	153	59	61	56	126	16	158
TOTALE	3.573	4.589	5.089	5.060	5.531	7.981	7.259	8.370
ORTOFRUTTA	22%	21%	12%	12%	4%	7%	7%	4%
UNIONE EUROPEA	36%	36%	36%	20%	42%	43%	44%	43%
INDUSTRIA	18%	22%	28%	38%	35%	21%	25%	29%
SITICIBO GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA	6%	6%	12%	18%	14%	13%	12%	11%
CeDi					1%	8%	6%	6%
GIORNATA NAZ. COLL. ALIMENTARE	15%	11%	10%	10%	3%	6%	5%	5%
RISTORAZIONE	2%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	0%
ALTRO	2%	3%	1%	1%	1%	2%	0%	2%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Banco Alimentare della Toscana



BOX N. 2 - GLI INTERVENTI DI REGIONE TOSCANA PER COMBATTERE LA POVERTÀ MATERIALE ED IL DISAGIO SOCIALE PER LA SODDISFAZIONE DEI BISOGNI IMMEDIATI

L'obiettivo principale è quello di implementare i percorsi tesi a favorire e sostenere l'accesso delle persone ai servizi di bassa soglia per la soddisfazione di bisogni immediati (beni alimentari e di prima necessità).

A partire dalla Legge regionale 25 giugno 2009, n. 32 (Interventi per combattere la povertà ed il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari), infatti, la Regione sostiene le politiche finalizzate ad attenuare le condizioni di disagio delle persone e delle famiglie che vivono in Toscana attraverso la raccolta e la distribuzione di generi alimentari, anche attraverso la promozione di rapporti tra le aziende del settore alimentare, le aziende della grande distribuzione alimentare e le aziende attive nel settore della ristorazione collettiva con gli enti del terzo settore, al fine di assicurare la cessione di beni non più commercializzabili ma sempre commestibili.

Dall'anno 2016 la Regione Toscana ha ulteriormente rafforzato il proprio impegno con il progetto "Spesa per tutti", avviato grazie all'art. 3 bis della L.R.32/2009, con la finalità di aiutare economicamente le famiglie a reperire prodotti alimentari di prima necessità.

Per risalire alla storia recente tramite un accordo di collaborazione, nell'ambito del Programma di attività 2019-2021 (DGRT n. 1091/2019) con Associazione Banco Alimentare della Toscana onlus e Conferenza Episcopale - Caritas Toscana, si è stabilito di prevedere l'acquisizione di generi di prima necessità presso i soggetti appartenenti alla cd. grande distribuzione i quali applicano, in ragione delle finalità sociali e solidaristiche del progetto, prezzi di favore dedicati in relazione a determinati beni di prima necessità. Possono accedere al progetto tutti i cittadini residenti in Toscana con un reddito annuo lordo inferiore ai 20 mila euro, tale cifra è incrementata di 5 mila euro per ogni familiare a carico. Tale accordo era stato altresì confermato per le annualità 2022 e 2023 (DGRT n. 1561/2022).

Si conferma l'importanza del ruolo del Terzo settore ambito del contrasto alle disuguaglianze di salute e sociali, che, con le proprie finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, è partner e co-protagonista del sistema pubblico, spesso antenna sensibile nell'intercettare nuovi bisogni sociosanitari e frequentemente impegnato nell'offrire porte d'ingresso ai servizi. Le funzioni di orientamento e accompagnamento che esso svolge per l'accesso consapevole e l'utilizzo responsabile della rete dei servizi è utile per contrastare tante situazioni di vulnerabilità e marginalità in grado di pregiudicarne la piena fruizione.

La legge regionale n. 65/2020 "Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano", la prima in Italia che ha recepito e valorizzato l'istituto della amministrazione condivisa con la Riforma del Terzo settore D.lgs 117/2017, prevede forme di partenariato con gli enti del Terzo settore per la definizione e la eventuale realizzazione di specifici progetti nell'ambito di attività di interesse generale ed è, inoltre finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione. Questo consente di dare seguito con progettualità concrete al lavoro costante e virtuoso del Tavolo della

Amministrazione condivisa promosso da Regione Toscana con le maggiori rappresentanze territoriali degli Enti del Terzo settore in Toscana.

Con la messa a disposizione delle nuove risorse regionali integrate, e grazie a risorse aggiuntive del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nell'ambito dell'Accordo di Programma con Regione Toscana per il sostegno allo svolgimento di attività di interesse generale da parte di organizzazione di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni del Terzo settore per la somma complessiva di euro 545.000,00, distribuite nelle tre annualità è stato attivato un percorso di coprogettazione con Enti del Terzo settore nell'ambito delle politiche di solidarietà sociale, valorizzando e promuovendo l'attività svolta per il recupero delle eccedenze alimentari e per la loro redistribuzione a coloro che assistono persone in stato di grave disagio sociale e di indigenza. La DGR 1145/2024 che dà inizio alla coprogettazione approva, altresì, ai sensi della L.R. n. 32/2009, le Linee Guida del Programma di Interventi a valenza per gli anni 2024 - 2025.

Il percorso di coprogettazione si è aperto quindi con il DD 23280/2024 e con la pubblicazione delle linee guida dell'Avviso pubblico ai sensi dell'art 55 del CTS e dell'art 11 e ss della L.R. 65/2020.

A seguito della valutazione delle proposte presentate si è quindi proceduto ad aprire il Tavolo di coprogettazione con Coordinamento Toscano Caritas ETS - Toscaritas ETS e il partner Associazione Banco Alimentare della Toscana ODV ETS, vincitori della procedura.

Come esito del Tavolo si è quindi approvato un progetto definitivo condiviso per il raggiungimento degli obiettivi della L.R. 32/2009 e per poter realizzare attività che possano rispondere al meglio ai nuovi emergenti bisogni delle persone più fragili, per sostenere la costruzione e il consolidamento del welfare di comunità territoriale quale risposta efficace, efficiente ed equa ai bisogni delle fasce vulnerabili di adulti, minori e famiglie in situazione di fragilità e povertà economica.

La coprogettazione si evidenzia quindi non solo come una procedura tecnico-amministrativa che mette in collaborazione il soggetto pubblico e gli enti del Terzo settore, ma come percorso finalizzato alla individuazione ed alla realizzazione di servizi e interventi che presuppongono la comunione di risorse nel rispetto delle specificità e punti di forza di ciascuno. La realizzazione del progetto si inserirà nell'ambito delle politiche integrate e di comunità previste dalla rete territoriale, basata sul network composto dai servizi territoriali, dalle 28 Zone Distretto, dalle Società della Salute, dalle Aziende sanitarie, da tutti Comuni e dalla Città metropolitana di Firenze, nonché dagli enti del Terzo settore del territorio.



BOX N. 3 – IL PROGETTO “PERCHÉ NIENTE VADA PERDUTO”

Il Progetto “Perché niente vada perduto” nasce nel 2016 dall’impegno di Caritas Firenze per promuovere - in collaborazione con Fondazione Solidarietà Caritas ETS - una cultura della sostenibilità, della solidarietà e della lotta allo spreco alimentare, in un contesto in cui le disuguaglianze sociali e l'emergenza economica richiedono risposte concrete e coordinate. Questo programma, rappresenta una risposta innovativa e inclusiva alla crescente richiesta di aiuto da parte delle fasce più vulnerabili della popolazione.

Uno degli obiettivi principali del progetto è il recupero di cibo invenduto, ma ancora perfettamente consumabile, proveniente dalla grande distribuzione, dai mercati ortofrutticoli, dalle mense scolastiche e aziendali. Tale attività si inserisce tra le disposizioni previste dalla Legge regionale 32 del 2009, che incentiva il recupero e la redistribuzione di eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale e riduzione degli sprechi.

Se dovessimo quantificare la raccolta, quella annuale corrisponde a 200 tonnellate di beni che vengono trasformati - in tempi brevi per garantirne la freschezza e la sicurezza igienica - in 100.000 confezioni pronte alla distribuzione attraverso una rete di oltre 50 centri parrocchiali. Il cibo recuperato viene quindi redistribuito in modo efficace, migliorando la qualità e la quantità dei pacchi spesa. I beni raccolti sostengono attualmente oltre 4.600 famiglie, corrispondenti a più di 12.000 persone in difficoltà.

Attraverso la condivisione di risorse, il progetto costruisce un sistema che non si limita quindi ad affrontare le emergenze, ma anche a promuovere modelli di sostenibilità replicabili con progetti formativi che partono dalla scuola. Caritas Firenze ha organizzato in questi anni campagne e percorsi di rivisitazione della piramide alimentare tenendo conto non solo dei valori nutrizionali, ma anche dell'impatto ambientale sui cibi, dimostrando ai bambini e ai ragazzi che è possibile ridurre gli sprechi con piccoli gesti quotidiani. In un'epoca in cui lo spreco alimentare è una delle principali sfide ambientali, il progetto mira a sensibilizzare la comunità sull'importanza di ridurre gli scarti, favorendo pratiche virtuose di riutilizzo e condivisione: recuperare il cibo, che altrimenti verrebbe buttato, contribuisce a ridurre le emissioni di gas serra legate alla produzione e allo smaltimento degli alimenti.

Un elemento distintivo del progetto è la sua capacità di mettere in rete diversi attori: dalle aziende alimentari alle istituzioni pubbliche, dalle associazioni di volontariato ai singoli cittadini. Caritas Firenze agisce come facilitatore, creando sinergie che amplificano l'efficacia delle azioni intraprese.

Quali, quindi, le sfide attuali del progetto?

In seguito all'emergenza da Covid-19 le donazioni sono calate, con un minore flusso di beni in scadenza da parte di supermercati e mercati ortofrutticoli. La pratica sempre più diffusa di vendere prodotti vicini alla data di consumo a prezzi scontati riduce la disponibilità di alimenti recuperabili. L'aumento del costo dei beni primari - con conseguente minore disponibilità di prodotti FEAD (Fondo europeo di aiuti agli indigenti) - ha incrementato la richiesta di aiuto da parte delle famiglie.

Perché niente vada perduto è un invito a tutta la comunità a fare la propria parte per costruire un mondo in cui niente, né cibo né persone, venga abbandonato.

Focus

Le reti territoriali in risposta ai bisogni primari e ai percorsi delle persone vulnerabili

PREMESSA

Caritas Toscana e Regione Toscana all'interno dell'accordo di collaborazione stipulato tra i due Enti volto a sviluppare azioni e percorsi innovativi nell'area sociale a sostegno della programmazione e gestione del welfare locale, hanno organizzato anche per il 2024 un ciclo di tre incontri seminari, uno per ogni Area Vasta.

In particolare, quest'anno i laboratori hanno chiamato a confrontarsi operatori di servizi sociali, salute mentale, dipendenze, centri per l'impiego, Caritas ed enti del terzo settore sul tema della risposta ai bisogni primari (mense, pasti pronti, pacchi alimentari, alloggio d'emergenza, igiene personale, screening sanitario...) ed ai percorsi di inclusione che grazie all'aggancio delle persone è possibile poi strutturare in un sistema di rete.

La struttura dei seminari ha previsto una breve introduzione teorica da parte di fio.PSD ETS (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora) basata su un approfondimento dei principali concetti legati al lavoro nella grave marginalità adulta: bisogni primari, benessere/inclusione, diritti sociali, destinatari/utenti, servizi sociali e reti territoriali. Riflettere su questi concetti può aiutare a ripensare ai servizi in chiave di inclusione e benessere e non come meri servizi deputati a rispondere a bisogni primari. Oggi la povertà, di cui la grave marginalità è espressione più estrema, si caratterizza per una multidimensionalità dei bisogni che necessita evidentemente di risposte strutturate e altrettanto multidimensionali che intreccino e diano continuità a risorse e misure in una più ampia cornice di sistema territoriale di intervento. A fronte di questa sfida, la relazione introduttiva ha aperto alla seconda parte della mattinata lasciando la parola ai territori per presentare le proprie esperienze e buone pratiche.

È stata infatti promossa da Regione Toscana e Caritas una raccolta di buone pratiche attivate da servizi pubblici ed enti del terzo settore, che ha portato alla presentazione nei tre seminari di progetti ed interventi inerenti le seguenti dimensioni:

- Luoghi di accesso ai servizi, in riferimento anche ai Centri Servizi ed ai one-stop-shop
- Accompagnamento della persona
- Supporto e sviluppo del contesto comunitario
- Integrazione intersettoriale

Il lavoro nei gruppi, costruiti mettendo allo stesso tavolo operatori provenienti da organizzazioni e territori diversi, ha utilizzato come base per la discussione queste sollecitazioni:

- Dai bisogni primari ai percorsi strutturati: buone pratiche e collaborazioni
- Le difficoltà nell'attuazione dei progetti con le persone marginali
- Come agganciare e accompagnare le persone più fragili
- Proposte e azioni di miglioramento per il funzionamento della rete



I TEMI EMERSI

Per quanto riguarda le complessità legate all'attuazione di progetti rivolti alle persone fragili, nei gruppi di lavoro si è evidenziato quanto segue:

- le persone marginali hanno spesso un passato in cui gli incontri con le istituzioni sono stati vissuti in modo negativo, generando sfiducia nei confronti dei servizi
- anche gli operatori in alcuni casi hanno pregiudizi nei confronti delle persone marginali, visti a volte solo per i problemi che portano: una proposta calata dall'alto - frutto delle nostre matrici di pensiero, delle nostre abitudini e visioni della vita - pur mettendo a disposizione degli strumenti di aiuto non cura il processo e la dinamica relazionale, non supporta l'autodeterminazione della persona
- i tempi di lavoro degli operatori spesso non coincidono con quelli delle persone che sperimentano una grave marginalità: è necessario tanto tempo per raggiungere dei risultati che vadano oltre la risposta immediata ai bisogni primari
- le risorse a disposizione non sempre riescono ad affrontare i bisogni delle persone: a volte anche progetti ben finanziati non sono utili per alcune situazioni, soprattutto se pre-confezionati senza che il beneficiario li senta propri e quindi vengono rifiutati; inoltre spesso i progetti sono a termine e non è garantita la continuità degli interventi
- eccessiva concentrazione sui bisogni primari e mancanza di soluzioni alternative per l'uscita delle persone dalle situazioni di emergenza, che si cronicizzano
- la coprogettazione per i progetti sulla marginalità estrema è più difficoltosa nei comuni più piccoli dove gli enti del terzo settore lavorano in modo più tradizionale (le manifestazioni di interesse spesso vanno deserte)
- difficoltà nel far rispettare le regole dei progetti alle persone in situazione di marginalità, anche solo per il tempo che passa a volte tra progettazione ed esecuzione
- la rete a volte si basa solo sulla buona volontà dei singoli, in particolare per il coinvolgimento dei servizi sanitari che risulta spesso carente o discontinuo
- problemi con i residenti delle aree dove vengono offerti servizi per le persone marginali
- mancanza di strutture di accoglienza, soprattutto nei territori più periferici: i servizi attirano le persone ma non ci sono abbastanza risposte disponibili
- difficoltà nel reperimento di soluzioni abitative per i marginali in generale ed in particolare per chi ha animali domestici oppure per coloro che hanno disagio psichico o dipendenze
- difficoltà lavorative: spesso si riescono a trovare solo lavori stagionali o precari che non permettono di avere uno stipendio per pagare un affitto; manca il coinvolgimento delle aziende private
- difficoltà ad attivare percorsi di salute mentale per mancanza di conoscenza reciproca e di integrazione tra servizi (la presa in carico rimane sul territorio, la presa in cura non è in equipe)
- difficoltà nell'accesso ai servizi per le persone prive di documenti, per le quali spesso è complicato ottenere le residenze fittizie
- segnalate in alcuni casi difficoltà dell'operatore sociale degli enti del terzo settore ad interfacciarsi con le amministrazioni pubbliche.

A fronte delle criticità rilevate, ci si è chiesti quindi quali sono le modalità più opportune e più valide per accompagnare le persone marginali in percorsi che consentano di uscire dalla fase di assistenza primaria. Le riflessioni degli operatori sono state queste:

- permettere alle persone di raccontare i loro bisogni, direttamente o tramite le associazioni (fondamentale la collaborazione pubblico/privato) cercando di comprendere l'elemento antisistema che spesso le caratterizza
- adattare il linguaggio con cui ci si rivolge alle persone fragili che possono avere difficoltà a capire
- progettare i percorsi con le persone stesse, facendole sentire attori del cambiamento
- valorizzare potenzialità, valori, risorse, sogni delle persone fragili
- maggiore coordinamento con le attività promosse dalle unità di strada e dagli operatori che agganciano le persone, magari anche affiancandoli con operatori diversi (animatori, operatori dei centri antiviolenza, ecc.)
- adottare un approccio soft condiviso, personalizzato, non frontale e avvalersi anche del supporto di gruppo e della relazione con le famiglie
- potenziare sportelli di ascolto, di incontro, di servizio
- cercare anche risposte non standard ai bisogni espressi: per questo è importante coprogettare insieme tra attori diversi senza partire già dalla soluzione ma dando spazio alle idee di chi partecipa
- formazione degli operatori sulle modalità di approccio e mantenimento dell'accompagnamento delle persone fragili
- seguire maggiormente le persone dopo che si sono prese in carico, dando maggior tempo agli operatori e costruendo un dialogo a lungo termine
- uscire di più dagli uffici, facendo colloqui anche per strada o in altri luoghi riconosciuti dalla persona
- attivare figure professionali che si occupino di "tutoraggio sociale" nell'ambito di un contesto di accoglienza soprattutto delle persone fragili al di fuori di tutto.

Come si vede, alcune proposte di miglioramento sono emerse anche nella discussione delle complessità e dell'aggancio e accompagnamento delle persone.

Più specificamente, nei gruppi sono state segnalate queste azioni:

- fare più prevenzione, in modo che non arrivino ai servizi situazioni già al limite
- mettere a sistema le sperimentazioni con collaborazioni più strutturate, costruendo servizi che vadano oltre le singole persone e i singoli progetti
- mappare i progetti e le risorse per tematiche (bisogni primari, abitare, lavoro, inclusione), promuovendo la conoscenza delle informazioni tra gli operatori e creando sistemi-ponte per far dialogare i vari database
- diffondere il sussidiario di Regione Toscana sulla coprogettazione



- prevedere una nuova legge regionale per l'edilizia pubblica, anche con soluzioni migliorative per gli immobili
- istituire una Cabina di Regia/Tavolo marginalità permanente sul territorio che abbia una strategia ed una programmazione di medio/lungo periodo a cui far partecipare anche il mondo delle imprese e del lavoro
- promuovere il lavoro di equipe (professionalità diverse supportano bisogni che magari non emergono con facilità) codificando in protocolli il lavoro di rete e cercando un'integrazione maggiore tra le varie equipe presenti sul territorio, che possono essere a conoscenza delle situazioni prima che diventino emergenze
- pensare anche alla "manutenzione" delle reti, senza darle per scontate una volta formate
- promuovere anche situazioni informali tra operatori di settori diversi che favoriscano gli scambi e l'emersione di strade alternative, pensando anche ad una formazione esperienziale degli operatori
- supportare maggiormente il reperimento di soluzioni abitative attraverso contatti con agenzie immobiliari e privati, promuovendo la diffusione delle Agenzie sociali per la casa
- promuovere progettualità di co-housing e housing sociale anche per persone con problemi psichiatrici o dipendenze
- promuovere interventi di alleggerimento a domicilio per gli anziani fragili in collaborazione con il terzo settore per la parte sociale (ascolto, dialogo) quale supporto anche ai caregiver
- aumentare il numero di educatori, che sono le figure più indicate per l'accompagnamento dell'housing first
- sviluppare le capacità di ascolto degli operatori anche con maggior contatto con le realtà del terzo settore
- tavoli di coprogettazione permanente che continuino a incontrarsi non solo per la fase progettuale ma anche per la verifica dell'andamento dei progetti
- garantire continuità, comunicazione e complementarità dei servizi tra pubblico e privato
- costruire percorsi che permettano l'uscita dal circuito dopo l'aggancio delle persone da parte delle unità di strada
- promuovere il lavoro di comunità, facendo partecipare i cittadini alla realizzazione di progetti per la marginalità.

DAI BISOGNI PRIMARI AI PERCORSI STRUTTURATI: BUONE PRATICHE E COLLABORAZIONI

Di seguito si riporta un elenco degli interventi e dei progetti presentati nei tre seminari e delle buone pratiche segnalate durante il lavoro dei gruppi, divisi per area vasta.

TOSCANA NORD OVEST:

- Housing First
- Gruppo Inter-istituzionale su marginalità, handicap e dipendenze che mette insieme servizi sociali e CPI
- Progetto Reticulate e One stop shop
- Equipe Inclusione/Equipe multidisciplinare
- Casa come “primo bisogno” dei bisogni primari
- Rete informale di collaborazione anche tra i beneficiari stessi
- “Attivamente insieme” per anziani autosufficienti
- Progetto di tutoraggio condominiale
- Orti sociali e laboratori di digitalizzazione

TOSCANA SUD EST:

- Centro servizi / Help center
- Sportello psico-sociale
- Farmacia solidale
- Casa della carità per singoli e famiglie
- Assistente sociale di quartiere
- Percorso AUSER per pazienti non autosufficienti
- Servizio Emergenza Urgenza Sociale regionale (SEUS)

TOSCANA CENTRO:

- Tavoli tecnici mensili
- Centro servizi + centro notturno (dialogo tra servizi sociali e medici di medicina generale)
- Sperimentazione del “primo colloquio” in equipe Servizi Sociali e ASL
- Progetto Salvacasa
- Operatore Territoriale



CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

I territori toscani che hanno partecipato agli incontri hanno presentato una grande varietà di esperienze e buone pratiche, che spaziano dai servizi di risposta ai bisogni primari - distribuzione alimentare, centri di ascolto, centri servizio, reti informali di aiuto - a servizi più strutturati e innovativi come i progetti abitativi - housing first, housing supportato, tutoraggio condominiale. Molto diffuse anche le equipe multidisciplinari che sembrano essere diventate una prassi che governa diversi servizi e che promuove l'integrazione tra servizi sociali, servizi per il lavoro e servizi sanitari. Come evidenziato nelle pagine precedenti, vi sono delle criticità legate alle asimmetrie ancora presenti nel settore dei servizi alla grave marginalità. Il divario tra bisogni espressi dalle persone e gli strumenti disponibili, l'eccessiva focalizzazione sui bisogni primari, il rischio che l'assistenza materiale cronicizzi la situazione di bisogno se non accompagnata da misure che promuovono l'attivazione e l'inclusione, le difficoltà di accesso ai servizi, soprattutto per cittadini senza dimora che spesso non hanno i documenti o i requisiti per accedere alle misure di assistenza.

Le sfide aperte sono dunque ancora tante e dagli stessi territori sono emerse delle raccomandazioni per promuovere l'aggancio delle persone fragili: progettare con le persone fragili e costruire un dialogo con loro anche al di fuori degli sportelli e degli uffici istituzionali; aumentare la disponibilità di tutoraggio sociale nei territori; semplificazione burocratica; formazione professionale e rivisitazione del linguaggio utilizzato passando per esempio dal parlare di presa in carico ad accompagnamento che evoca un maggiore lavoro di affiancamento e promozione più che di sostegno.

Alcuni strumenti come la co-progettazione e le recenti normative regionali in materia vengono in aiuto per affrontare queste sfide. Rimane aperta la partita della promozione culturale e del riconoscimento che la multidimensionalità dei bisogni, richiede relazione, ascolto, comprensione e conoscenza e, quindi, risposte sempre più adeguate e coerenti con tale complessità.



PRINCIPALI EVIDENZE DEL RAPPORTO

L'Ottavo rapporto sulle povertà e l'inclusione sociale in Toscana arriva a conclusione di un quinquennio in cui ci sono stati molti eventi che hanno influito sulla condizione economica e sociale, non solo a livello locale: nello scenario internazionale il periodo della pandemia da Covid-19, la guerra in Ucraina, le guerre in Medio Oriente; nello scenario nazionale l'introduzione delle nuove misure di contrasto alla povertà.

Il quadro aggiornato della situazione in Toscana rispetto alla povertà ci dice che, sebbene le crisi e i cambiamenti sopra menzionati abbiano avuto un peso, nel 2023 le famiglie toscane con reddito disponibile sotto la soglia di povertà assoluta rappresentano il 3,5% del totale (pari a 57mila nuclei) mentre erano il 3,9% nel 2022 e il 5,3% nel 2019.

Questo risultato incoraggiante non deve però far pensare che non si rilevino situazioni di disagio: il 15% delle famiglie, infatti, ha difficoltà a riscaldare l'abitazione o a mangiare carne o pesce, il 12% non riuscirebbe a far fronte ad una spesa imprevista di 800 euro.

Per quanto riguarda nello specifico la povertà nelle famiglie con minori, sono 19mila le famiglie con minorenni con reddito disponibile sotto la soglia di povertà assoluta. Tra loro, l'incidenza della povertà è 2 punti percentuali in più rispetto al totale delle famiglie; all'interno delle famiglie povere, 10mila minorenni beneficiano di assistenza economica, 11mila di Reddito di cittadinanza, 62mila di Assegno unico e universale, 1.500 del bonus nidi: le misure di sostegno alle famiglie con figli consentono di ridurre l'intensità della povertà assoluta dal 42% al 22%.

Per quanto riguarda in generale le persone vulnerabili, si rileva però che l'Assegno di inclusione (introdotto dal 1/01/2024) ha ridotto rispetto al Reddito di cittadinanza del 51,4% i nuclei e del 48,3% gli individui beneficiari di un sostegno economico contro la povertà. Le nuove misure di sostegno al reddito sono infatti più restrittive ed escludono un numero considerevole di ex beneficiari RdC.

Come riportato nell'Introduzione, Regione Toscana ha portato avanti negli ultimi anni diverse azioni e progettualità che sono legate tra di loro da un intento comune: quello di ridurre la categorializzazione (delle persone, delle necessità, delle risposte) e di sostenere la collaborazione tra settori diversi. Per questo uno dei punti focali dei percorsi attivati è quello del supporto alla costituzione di equipe multidisciplinari integrate (DGR 544/22 DGR 1627/24).

Il tessuto dei servizi toscano ha saputo adattarsi all'introduzione dell'Assegno di inclusione anche attraverso la creazione in diversi territori di equipe multiprofessionali stabili che hanno aiutato nella gestione del passaggio tra le misure: le equipe multidisciplinari sociale-lavoro si stanno infatti rafforzando e si registra da parte degli operatori la disponibilità a rimettere in gioco le proprie convinzioni professionali.

D'altra parte l'accesso alle misure di sostegno al reddito, così come l'utilizzo di carte "riconoscibili", spesso viene percepito dai beneficiari come una "certificazione dell'indigenza" e motivo di stigma; per questo, in particolare nel contesto della povertà alimentare, è molto importante il ruolo degli Empori della solidarietà che per il loro *modus operandi* riescono maggiormente ad includere e destigmatizzare: nel 2024 sono state distribuite 824 tonnellate di generi alimentari per un valore intorno ai 2,1 milioni di euro, rispondendo ai bisogni di 6mila famiglie con quasi 52mila ore di volontariato.

Inoltre misure di sostegno ad alto grado di condizionalità fanno sviluppare diffidenza da parte dei beneficiari.

Dalle interviste alle persone che percepiscono o percepivano in passato misure di supporto al reddito, emerge come spesso le loro vite siano connotate da situazioni di precarietà, soprattutto lavorativa: chi ha un lavoro lo trova prevalentemente nella ristorazione, nei servizi, nel lavoro domestico e di cura, con impieghi discontinui e talvolta con lunghi spostamenti; la maternità si conferma come evento che fragilisce carriere lavorative già in partenza povere e poco stabili. Redditi esigui e/o discontinui, combinati con l'aumento degli affitti, sono un grave impedimento all'accesso alla casa o alla salvaguardia del proprio spazio abitativo autonomo.

La povertà dunque ha effetti in più ambiti della vita ed inoltre, in un territorio come quello toscano così differenziato – sia dal punto di vista morfologico che infrastrutturale – risulta connotata diversamente nelle varie zone: la povertà e la vulnerabilità multidimensionale sono maggiori nelle zone periferiche e a nord, nelle zone turistiche e in aree di crisi industriale; nella dimensione "Salute" sono più a rischio le aree interne, nella dimensione "Lavoro" risultano più vulnerabili le zone turistiche e costiere.

Nella dimensione "Istruzione" la vulnerabilità è maggiore dove sono presenti più stranieri anche se per quanto riguarda la povertà educativa la Toscana si mostra virtuosa in merito alle Risorse (contesto familiare scolastico e socio-culturale) ed in linea con il dato nazionale sugli Esiti (competenze cognitive e non cognitive).



La diversità territoriale però è anche una ricchezza: non sarebbe infatti efficace il perseguimento di un modello “unico” in risposta ai bisogni delle persone più fragili perché come evidenziato ci sono necessità diverse in territori diversi; è però opportuno che i servizi si muovano all'interno di un insieme di linee guida comuni, mettendo a sistema i vari interventi.

Come emerso nel corso di seminari operativi ed incontri con gli operatori dei servizi pubblici e del privato sociale, anche all'interno della Comunità di pratica per l'inclusione sociale in Toscana, alcune azioni sarebbero auspicabili per migliorare il complesso delle attività di contrasto al disagio sociale e alle povertà:

- continuare a promuovere il lavoro di equipe (professionalità diverse supportano bisogni che magari non emergono con facilità) codificando in protocolli il lavoro di rete e cercando un'integrazione maggiore tra le varie equipe presenti sul territorio, che possono essere a conoscenza delle situazioni prima che diventino emergenze;
- promuovere percorsi di formazione anche esperienziali ed informali tra operatori di settori diversi che favoriscano gli scambi e l'emersione di strade alternative;
- mettere a sistema le sperimentazioni con collaborazioni più strutturate, costruendo servizi che vadano oltre le singole persone e i singoli progetti;
- mappare i progetti e le risorse per tematiche (bisogni primari, abitare, lavoro, inclusione), promuovendo la conoscenza delle informazioni tra gli operatori e creando sistemi-ponte per far dialogare i vari database;
- progettare i percorsi con le persone stesse, facendole sentire attori del cambiamento e valorizzando potenzialità, valori, risorse;
- garantire continuità, comunicazione e complementarietà dei servizi tra pubblico e privato;
- ripensare al tema dell'“abitare” non solo come collocazione fisica, ma come insieme complesso di interazioni con le persone, i luoghi, i ritmi del contesto locale;
- promuovere il lavoro di comunità, facendo partecipare i cittadini alla realizzazione di progetti.

Il rapporto 2024 chiude un ciclo quinquennale ma si colloca anche all'inizio del nuovo percorso di programmazione europea e nazionale: nei prossimi mesi sarà infatti elaborato, in collaborazione con il Tavolo regionale della rete per la protezione e l'inclusione sociale, il nuovo Atto di programmazione regionale per gli interventi ed i servizi sociali di contrasto alla povertà 2024-2026 che terrà conto di tutto il percorso intrapreso sino ad oggi e dei suggerimenti emersi per sviluppare un quadro di interventi coerente ed efficace.



APPENDICE 1

NUCLEI E MINORI BENEFICIARI DI MISURE DI SOSTEGNO



Zona	Interventi di assistenza economica (CRIA, anno 2023)	Nuclei con minori beneficiari di Reddito di cittadinanza (INPS, anno 2023)			Nuclei con minori sotto 6mila euro di Isee beneficiari di Assegno unico e universale (INPS, anno 2023)			Beneficiari del bonus nidi nazionale in nuclei sotto 6mila euro di Isee (INPS, anno 2022)	
		Minori beneficiari	Spesa (mln euro)	N° nuclei beneficiari	Minori in nuclei beneficiari	Spesa (mln euro)	N° nuclei beneficiari	Minori in nuclei beneficiari	Spesa (mln euro)
Alta Val d'Elsa	225	0,3	76	111	2,0	507	853	0,7	22
Alta Val di Cecina-Val d'Era	716	1,6	286	458	5,4	1.268	2.254	1,6	64
Amiata Grossetana-Colline Metallifere..	231	2,4	426	648	7,7	1.945	3.306	1,4	77
Amiata Senese e Val d'Orcia-Valdichia..	190	0,6	123	195	2,6	623	1.112	0,7	35
Apuane	165	2,7	462	642	5,4	1.521	2.420	0,7	49
Aretina	500	1,7	293	441	5,6	1.418	2.379	1,1	49
Bassa Val di Cecina-Val di Cornia	235	2,2	413	602	5,2	1.482	2.363	1,0	65
Casentino	117	0,3	48	56	1,2	286	486	0,3	17
Colline dell'Albegna	26	0,3	59	83	1,5	410	659	0,3	18
Elba	56	0,2	51	71	1,1	280	455	0,1	11
Empolese-Valdarno Inferiore	551	2,2	408	648	9,6	2.233	3.960	2,2	80
Fiorentina Nord-Ovest	71	1,0	227	349	7,1	1.657	2.881	2,8	93
Fiorentina Sud-Est	1.235	0,9	179	276	5,4	1.347	2.250	2,0	75
Firenze	320	3,4	629	968	16,7	4.166	6.979	3,9	179
Livornese	198	3,0	541	788	6,5	1.859	2.974	1,6	86
Lunigiana	2	0,7	110	171	1,9	481	814	0,2	16
Mugello	220	0,5	93	140	2,3	560	982	0,6	17
Piana di Lucca	778	2,7	471	736	7,5	1.880	3.202	1,4	46
Pisana	414	2,7	476	745	8,3	2.103	3.556	2,2	82
Pistoiese	424	2,1	368	569	6,5	1.601	2.786	1,5	61
Pratese	1.067	2,2	395	634	10,7	2.467	4.403	2,9	168
Senese	48	0,5	133	230	4,7	1.079	1.891	1,5	45
Val Tiberina	60	0,2	35	47	0,9	222	371	0,3	13
Val di Chiana Aretina	148	0,7	125	187	1,8	480	781	0,5	17
Val di Nievole	337	2,5	410	582	5,6	1.577	2.532	0,9	63
Valdarno	1.438	0,8	146	218	3,4	863	1.456	1,1	37
Valle del Serchio	150	0,8	138	220	1,6	420	718	0,5	11
Versilia	79	2,0	369	552	5,1	1.407	2.287	1,0	70
Toscana	10.001	41,2	7.490	11.367	143,2	36.142	61.110	35,1	1.566



APPENDICE 2

I DATI SULLE ATTIVITÀ DEGLI

EMPORI DELLA SOLIDARIETÀ



Località	Quantità di beni distribuiti					Stima valore commerciale				
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
Agliana			6.122	10.995	7.545			15.911 €	15.411 €	14.398 €
Borgo a Mozzano			40.000	42.000	30.000			65.000 €	68.000 €	75.000 €
Follonica	34.305	32.112	29.433	34.174	18.390	64.843 €	86.367 €	79.970 €	88.911 €	43.788 €
Grosseto	148.739	1.555.779	1.731.472	1.993.624	167.127	117.192 €	94.622 €	63.512 €	60.491 €	35.958 €
Livorno					27.826					79.247 €
Massa Macinaia	34.500	28.000	23.000	23.000	17.000	85.000 €	75.600 €	55.000 €	60.000 €	49.000 €
Monte S. Quirico	30.000	25.000	35.000	25.000	28.000	60.000 €	50.000 €	60.000 €	50.000 €	38.000 €
Montepulciano		27.615	39.790	38.916	12.125		82.567 €	118.971 €	116.358 €	36.254 €
Orbetello		9.155	247.398	231.127	22.979		18.905 €	70.613 €	98.021 €	36.002 €
Piombino			21.753	16.089	11.223			82.176 €	60.778 €	42.396 €
Pisa - CEP	190.703	160.814	138.727	150.075	91.778	727.606 €	634.431 €	527.377 €	502.241 €	316.063 €
Pistoia	163.477	193.305	200.564	146.878	113.656	68.801 €	112.951 €	429.746 €	195.655 €	156.303 €
Poggibonsi	450	503	461	425	319	98.000 €	125.000 €	115.000 €	105.000 €	80.000 €
Ponsacco				45.600	30.100				13.741 €	9.070 €
Prato	97.596	128.633	93.458	83.106	110.089	2.614.300 €	2.337.200 €	1.906.400 €	1.977.300 €	828.936 €
S. Miniato Basso			17.700	27.800	15.667			4.614 €	8.378 €	7.789 €
San Vito	60.000	60.000	60.000	60.000	45.000	120.000 €	120.000 €	125.000 €	130.000 €	95.000 €
S. Croce sull'Arno		15.108	18.999	37.269	16.722		20.801 €	22.665 €	26.227 €	14.085 €
Torre del Lago	25.000	80.000	85.000	85.000	65.000	60.000 €	150.000 €	160.000 €	160.000 €	120.000 €
Volterra	2.800	2.000	2.000	2.300	1.500	30.000 €	20.000 €	20.000 €	25.000 €	13.000 €
Totale	787.570	2.318.024	2.790.878	3.053.376	832.045	4.045.742 €	3.928.445 €	3.921.956 €	3.761.511 €	2.090.289 €

Località	Nuclei familiari					Ore di volontariato				
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
Agliana			62	82	69			1.425	2.470	2.090
Borgo a Mozzano			77	68	70			300	300	300
Follonica	224	206	215	242	177	1.428	1.323	2.988	4.248	2.376
Grosseto	212	244	211	211	192	936	576	576	432	432
Livorno					336					2.750
Massa Macinaia	90	50	40	40	40	360	360	360	360	360
Monte S. Quirico	48	38	49	36	40	70	70	70	70	70
Montepulciano		275	269	408	462		3.900	5.200	6.500	3.250
Orbetello		90	166	158	162		540	1.560	1.560	900
Piombino			120	129	110			728	728	380
Pisa - CEP	1.059	712	925	890	721	4.680	11.808	11.664	11.760	7.840
Pistoia	924	920	956	873	709	8.000	10.000	13.000	13.000	13.000
Poggibonsi	152	157	165	134	144	5.800	6.200	6.700	7.100	5.300
Ponsacco				575	280				1.059	530
Prato	1.777	1.735	1.683	1.716	1.583	15.065	14.839	12.461	12.413	7.838
S. Miniato Basso			78	121	137			1.340	2.180	1.910
San Vito	102	105	110	112	110	200	200	200	200	200
S. Croce sull'Arno		388	489	622	558		2.136	2.408	2.694	1.364
Torre del Lago	180	140	150	150	150	400	400	400	400	400
Volterra	100	77	70	88	65	300	400	400	400	352
Totale	4.868	5.137	5.835	6.655	6.115	37.239	52.752	61.780	67.874	51.642





ATTRIBUZIONI

Introduzione: Cristina Corezzi (Regione Toscana)

Capitolo 1: Maria Luisa Maitino e Letizia Ravagli (IRPET)

Capitolo 2: Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli (IRPET) e Enrico Bartolini (Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza)

Capitolo 3: Alessio Arces, Andrea De Conno, Gennaro Evangelista, Federico Grassi, Marzio Mori, Selma Rodrigues (Federsanità ANCI Toscana)

Capitolo 4: Riccardo Franchini e Giulia Mascagni (Università di Siena)

Box n. 1: Cristina Corezzi (Regione Toscana) e Andrea De Conno (Federsanità ANCI Toscana)

Capitolo 5: Sara Dominici, Maria Luisa Maitino e Letizia Ravagli (IRPET)

Capitolo 6: Massimiliano Faraoni (Simurg Ricerche per ANCI Toscana)

Capitolo 7: Massimiliano Lotti (Caritas) e Andrea Valzania (Università di Siena)

Box n. 2: Cristina Corezzi (Regione Toscana)

Box n. 3: Federica Santillo (Caritas Toscana)

Focus: Cristina Corezzi (Regione Toscana), Caterina Cortese (fio.PSD) e Federica Santillo (Caritas Toscana)



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Berti F., Molé M.A., Valzania A. (2024), Se la povertà è relazionale: una ricerca nelle aree interne della Toscana, in “Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione” 4/2024.

Bilotti A., De Conno A., Valzania A. (2018), L'applicazione della misura Sia (Sostegno all'inclusione attiva) in Toscana: effetti e prospettive future, in “Autonomie locali e servizi sociali”, 1/2018, pp: 87-103 [DOI: 10.1447/90630].

Biolcati-Rinaldi F., Giampaglia G. (2011), Dinamiche della povertà, persistenze e corsi di vita, in “Quaderni di Sociologia [Online]”, 56, DOI: <https://doi.org/10.4000/qds.631>

Bosco N. Negri N. (2003, a cura di), Corsi di vita, povertà e vulnerabilità sociale. Metodi per lo studio dinamico dei rischi di povertà, Milano, Guerini Scientifica.

Cacciapaglia M. (2023), Con il reddito di cittadinanza. Un'etnografia critica, Milano, Meltemi.

Cantillon B. (2019), The European Pillar of Social Rights: ten arguments for prioritising principle 14 on minimum incomes, Working Papers 1902, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.

Caritas - Csv Net (2018), Empori solidali in Italia. Primo rapporto.

Caterino L., e G. Evangelista. «La Social Network Analysis delle reti anti violenza in Toscana.» In Le risorse e le reti territoriali per il contrasto alla violenza di genere. Un percorso di ricerca-azione tra Istituzioni, centri anti violenza e associazioni.” Firenze. Regione Toscana, ANCI Toscana, di Osservatorio Sociale Regionale. Firenze: Regione Toscana, 2017.

- Dubois V. (2018), *Il burocrate e il povero. Amministrare la miseria*, Mimesis, Milano.
- Ferrera M. (2019), *La società del Quinto Stato*, Bari: Laterza.
- Freeman L. C., *The Development of Social Network Analysis: A study in the sociology of science*. Vancouver: Empirical Press, 2004.
- Gargiulo E., Morlicchio E., Tuorto D. (2024), *Prima agli italiani. Welfare, sciovinismo e risentimento*, Bologna: Il Mulino.
- Garofalo, G., 2014. "Il Progetto ARCHIMEDE obiettivi e risultati sperimentali", ISTAT Working Papers n.9;
- Giovannini P. (2023), *Tra beneficenza, controllo sociale e interesse privato. L'Albergo dei Poveri di Genova. Con una Postfazione sulla povertà oggi*, in «Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali», Vol. 13, n. 25: 5-20. DOI: 10.36253/cambio-15297
- Gnan E. (2024), *Reddito di Cittadinanza: apprendimenti utili per la nuova misura*, in *Welforum.it*, 9.09.2024 [<https://www.welforum.it/reddito-di-cittadinanza-apprendimenti-utili-per-la-nuova-misura/>]
- Gori C. (2022, a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Milano: Mondadori.
- Grassi F., e A. De Conno. «Verso la costruzione di un sistema integrato per l'inclusione sociale e lavorativa. Opportunità, strumenti e risorse. AdI, SFL, GOL ed FSC.» *Testi a fronte (Federsanità ANCI Toscana)*, 2024.
- IRES Toscana (2024), *Focus economia. La Toscana e le sue province*, Istituto di Ricerche Economiche e Sociali della Toscana, Firenze [<https://irestoscana.it/2024/12/04/focus-economia/>].
- Irpel (2022), *I lavoratori poveri in Toscana*, Supplemento n.52/2022, Toscana Notizie, flash Lavoro.
- IRPET (2024), *Economia, società e cultura in Toscana e nei suoi territori*, Irpet, Firenze [<https://www.irpet.it/category/rapporti/>].
- Istat (2020) "Le misure della vulnerabilità: Un'applicazione a diversi ambiti territoriali";
- Lodi Rizzini C. (2016), "L'innovazione nella distribuzione: gli empori solidali", in: Maino F., Lodi Rizzini C., Bandera L., *Povertà alimentare in Italia: le risposte del secondo welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Lucifora C. (2019), *Working poor e politiche per l'occupazione*, in C. Dell'Aringa, P. Guerrieri (a cura di), *Inclusione, produttività, crescita. Per una crescita inclusiva*, il Mulino, Bologna, cap. 12.
- Majumdar, M. e Subramanian S., (2001), "Capability Failure and Groups Disparities: some evidence from India for the 1980s", *The Journal of Development Studies*, Vol. 37, No.5, pp.104-140;
- MarrAdI, A. *Metodologia delle scienze sociali*. Bologna: Il Mulino, 2007.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. "Monitoraggio RdC, Primo semestre di attuazione 2019. (2019).
- Minzyuk, L. e Russo, F., (2016), "La misurazione multidimensionale della povertà in istruzione in Italia", Il Mulino;
- Olagnero M. (2018), *Discorsi sull'abitare. Come e a chi parlano le nuove politiche abitative*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", 4/2018, pp. 25-42.



Osservatorio Sociale Regionale. Settimo Rapporto sulle povertà e l'inclusione sociale in Toscana. Firenze: Regione Toscana, 2023.

Regione Toscana (2019), Insicurezza alimentare: un primo quadro d'insieme, Terzo Rapporto.

Regione Toscana (2020), Povertà alimentare: l'attività degli Empori solidali della Toscana, Quarto Rapporto.

Regione Toscana (2021), La povertà alimentare in Toscana, in: Regione Toscana, Le povertà e l'inclusione sociale in Toscana, Quinto Rapporto.

Regione Toscana (2022), Fragilità diverse alla stessa tavola. Le mense come strumento di contrasto alla povertà alimentare, in: Regione Toscana, Le povertà e l'inclusione sociale in Toscana, Sesto Rapporto.

Regione Toscana (2023), Lotta allo spreco alimentare e sostegno alla povertà: l'esperienza del Banco alimentare, in: Regione Toscana, Le povertà e l'inclusione sociale in Toscana, Settimo Rapporto.

Scott, J. Social Network Analysis, 4th Edition. Londra: SAGE Publications, Ltd, 2017.

Siza R. (2024), Tre recenti rapporti sulle misure di contrasto delle povertà, in Welforum.it, 22.07.2024 [<https://www.welforum.it/tre-recenti-rapporti-sulle-misure-di-contrasto-delle-poverta/>]

Soss J, Sanford R. C., Schram S. F. (2022), Disciplinare i poveri. Paternalismo neoliberale e dimensione razziale nel governo della povertà, Mimesis, Milano.

UNPD, (2001), "Calculating the Human Development Indices", Human Development Report, Technical Notes. Available at: www.undp.org;

Visentin M. (2022), La collaborazione tra i servizi sociali e per l'impiego, in C. Gori (2022, a cura di), pp:173-185.

Vivio, R., Casacci, S. e Rocchetti, G., (2016) "Microdati per la ricerca e l'analisi territoriale a sostegno delle policy degli enti locali", ISTAT



Regione Toscana



Osservatorio
sociale regionale



anci
toscana

Osservatorio Sociale Regionale

Data monitor

I dati di Comuni, Zone distretto, province e Aree vaste della Toscana organizzati in tabelle, grafici e mappe.

Approfondimenti

Articoli, approfondimenti e buone pratiche sui temi sociali e socio-sanitari.

Indicatori e metadati

Gli indicatori e i metadati organizzati per aree tematiche.

Pubblicazioni

I Rapporti e i paper di ricerca dell'Osservatorio Sociale Regionale.

IL NUOVO PORTALE DELL'OSSERVATORIO SOCIALE REGIONALE



Il Portale dell'OSR è uno strumento di conoscenza sui fenomeni sociali e socio-sanitari che riguardano la popolazione residente nei 273 Comuni della Toscana e si pone come supporto per Amministratori, Uffici di Piano, tecnici, operatori dei Servizi, Terzo settore per la lettura dei bisogni sociali e sociosanitari all'interno delle comunità toscane, oltre che per la programmazione di policy e interventi riferiti a tali ambiti. È anche uno strumento a disposizione di studiosi, esperti, cittadini, che intende favorire la più ampia conoscenza relativa alle complesse dimensioni che riguardano i determinanti di salute, anche per alimentare un dibattito informato su un ambito fondamentale che riguarda la vita di famiglie e individui toscani. Il Portale offre la possibilità di interrogare le banche dati e scaricare le stesse nei formati che consentono ulteriori possibilità di elaborazioni. Attraverso lo strumento di georeferenziazione dati, inoltre, è possibile visualizzare su mappa le informazioni al livello di dettaglio territoriale fornito.

I dati e i temi presenti fanno riferimento alle seguenti aree tematiche:

- Violenza di genere
- Condizione abitativa
- Condizioni economiche delle famiglie
- Disabilità
- Famiglie e minori
- Istruzione
- Lavoro
- Povertà
- Stili di vita
- Stranieri
- Terzo settore

Il Portale è raggiungibile al seguente link:
<https://www.osservatoriosocialeregionale.it/>





OSSERVATORIO SOCIALE REGIONALE

Regione Toscana | Direzione Sanità Welfare e Coesione Sociale, Settore Welfare e Innovazione Sociale

“Le funzioni regionali finalizzate alla realizzazione di un sistema di osservazione, monitoraggio, analisi e previsione dei fenomeni sociali del sistema integrato, nonché di diffusione delle conoscenze, sono realizzate tramite una struttura organizzativa denominata osservatorio sociale regionale [...] Alla realizzazione delle funzioni [...] concorrono i comuni, tramite uno specifico accordo tra la Regione e il soggetto rappresentativo ed associativo della generalità dei comuni in ambito regionale, supportando le funzioni dell'osservatorio sociale in ambito territoriale” (L.R. 41/2005 “Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”, art. 40).

“La Regione [...] provvede: alla organizzazione di un sistema informativo integrato a livello regionale, che consenta la puntuale conoscenza dei dati inerenti al patrimonio ERP, la implementazione della banca dati dell'Osservatorio sociale regionale, istituito ai sensi della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), nonché la elaborazione e diffusione del rapporto sulla condizione abitativa di cui alla lettera a) del comma 3 dell'articolo 5, e permetta altresì di accrescere l'efficacia nella determinazione dei piani e dei programmi di intervento. A tal fine i soggetti gestori ed i comuni sono tenuti a garantire il necessario flusso informativo dei dati in loro possesso anche attraverso l'utilizzo di una piattaforma informatica, predisposta dalla Regione, che consenta il trasferimento in tempo reale, o a scadenze predeterminate, dei dati ritenuti utili ai fini dello svolgimento delle funzioni di cui al presente articolo, nel rispetto della vigente normativa in materia di protezione dei dati personali” (L.R. 2/2019 “Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)”, art. 3, co. 1 lett. a).

