



**Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali**

Direzione Generale per l'inclusione,
i diritti sociali e la responsabilità
sociale delle imprese (CSR)

Direzione Generale per la gestione
del fondo nazionale per le politiche sociali
e monitoraggio della spesa sociale



Quaderni
DELLA RICERCA SOCIALE 4

LE CITTÀ AI MARGINI

Povert  estreme e governo delle aree urbane. Anno 2010

2010
European Year
for Combating
Poverty and
Social Exclusion





*Ministero del Lavoro e
delle Politiche Sociali*



Le città ai margini. Povertà estreme e governo delle aree urbane

Analisi e linee di orientamento per lo sviluppo
di politiche locali sulla marginalità sociale
e le povertà estreme in Italia



A cura di *Laura Chiodini e Raffaella Milano*

Il capitolo 12 utilizza contributi di ricerca elaborati, per conto della Fondazione Cittalia-ANCI Ricerche, dalla dott.ssa *Michela Braga* e dal prof. *Ernesto D'Albergo*.

I due saggi negli Approfondimenti sono stati curati dal prof. *Mauro Magatti* e dal prof. *Marco Cremaschi*.

Molte riflessioni e spunti di analisi contenuti nel testo sono il frutto di due workshop promossi dalla Fondazione Cittalia-ANCI Ricerche, il primo nel luglio 2008 e il secondo - promosso congiuntamente con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - nel novembre 2009.

Si ringraziano per aver partecipato ai workshop:

Lucio Babolin, Lamberto Baccini, Marco Borgione, Stefano Caredda, Barbara Carpanini, Giulietta Chieffo, Massimo Crucioi, Lucia De Siervo, Maddalena Diliberto, Marinella d'Innocenzo, Arianna Guarnieri, Roberto Gnocchi, Ottavio Latini, Ida Linzalone, Monica Lo Cascio, Maria Luisa Mirabile, Clotilde Minasi, Mario Monge, Luca Pacini, Paolo Pezzana, Ernesto Savona, Antonello Scialdone, Giovanbattista Sgritta, Andrea Tardiola, Francesca Zuccari.

La presente pubblicazione è stata realizzata con il contributo del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Progetto grafico: *BACKUP comunicazione*
Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Alessandro Vannini, Claudia Pacelli

ISBN 978-88-96280-13-3

Indice

Premessa / 5

Introduzione / 9

Parte prima - Una visione d'insieme

Capitolo 1 - La povertà estrema e la marginalità sociale oggi / 17

Capitolo 2 - Misurazioni e definizioni / 23

Capitolo 3 - I diversi volti delle marginalità urbane / 37

Capitolo 4 - Il contributo della ricerca all'elaborazione di nuove strategie di intervento / 47

Capitolo 5 - Le politiche di contrasto alla povertà estrema e alle marginalità sociali in Italia / 53

Parte seconda - Linee di orientamento per lo sviluppo di politiche locali

Capitolo 6 - Le politiche locali di contrasto alla povertà estrema e alla marginalità / 67

Capitolo 7 - L'inventario delle azioni: Azioni di sistema / 73

Capitolo 8 - L'inventario delle azioni: Le politiche di inclusione / 81

Capitolo 9 - L'inventario delle azioni: Politiche di rafforzamento della convivenza urbana / 95

Capitolo 10 - L'inventario delle azioni: Politiche di governo del territorio / 101

Capitolo 11 - Metodologie di intervento / 107

Parte terza - Il quadro europeo

Capitolo 12 - Le politiche europee di contrasto alla povertà estrema e alle marginalità sociali / 111

Approfondimenti

Servizi di welfare e professioni sociali - di *Mauro Magatti* / 153

Evoluzione di alcuni indicatori quantitativi / 179

Bibliografia / 189

Marginalità sociale e governo del territorio - di *Marco Cremaschi* / 191

Bibliografia / 235

Premessa

L'Unione Europea ha designato il 2010 "Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale". Obiettivi principali dell'anno sono quelli di far crescere la sensibilizzazione sul tema e la conoscenza sulla concreta situazione di chi versa in condizione di povertà ed esclusione sociale, di rafforzare la partecipazione collettiva e le responsabilità condivise nella lotta alla povertà, di promuovere la coesione sociale nella consapevolezza che una società senza poveri è una società migliore per tutti, di rinnovare l'impegno delle istituzioni nella lotta alla povertà. Pur essendo stata presa la decisione sulla designazione dell'Anno europeo prima che la corrente crisi economica e finanziaria manifestasse i suoi effetti, tali obiettivi rivestono un significato affatto peculiare in un anno in cui la ripresa economica stenta a manifestarsi pienamente e le condizioni generali di vita, soprattutto di chi è ai margini, non accennano a migliorare.

Il governo italiano con l'adozione del *Libro bianco* nel 2009 ha rimesso al centro dell'orizzonte delle politiche nazionali la lotta alla povertà, rilanciando il concetto di povertà assoluta quale target principale dell'azione di policy nel settore e mettendo in campo strumenti innovativi, seppur evidentemente non risolutivi, quali la *social card*. Ma la decisione delle istituzioni europee coinvolge espressamente tutti i livelli di governo negli Stati membri. Ciò è tanto più necessario in un paese come il nostro avviatosi ormai con decisione su un cammino federale e che già con la riforma del Titolo V della Costituzione ha devoluto al livello regionale la potestà legislativa nella materia delle politiche sociali. Non a caso la decisione comunitaria è stata esplicitamente richiamata nel decreto di riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali del 2010 alle Regioni, che si sono impegnate a darne attuazione nell'esercizio delle loro competenze in materia di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali.

Ed è in tale contesto che è stata avviata una collaborazione con ANCI e, in particolare, con la sua Fondazione ricerche Cittalia che ha prodotto, tra i primi risultati, questo volume. E' il frutto di un lavoro di ricerca che ha scandagliato l'azione

delle città italiane nel contrasto alla povertà estreme e alle marginalità sociali con l'obiettivo di trarne spunti utili a fornire un supporto concreto al *policy maker* locale nella definizione e nella gestione degli interventi a livello comunale.

In un'analisi anche sommaria delle caratteristiche del nostro sistema delle politiche socio-assistenziali non può che immediatamente evidenziarsi il loro carattere storicamente localistico e l'estrema eterogeneità della spesa. Nella spesa sociale dei comuni vi sono differenze nell'ordine di uno a sette in termini pro-capite tra il minimo (Calabria, poco più che venti euro) ed il massimo (esclusi i regimi di autonomie speciali, l'Emilia Romagna con circa 150 euro pro-capite).

Il differenziale si riduce nel confronto tra la media della spesa dei comuni nelle regioni del Sud rispetto a quelle del Nord, ma è pur sempre di uno a tre. E notevoli sono anche le differenze infra-regionali. Riflessioni non molto diverse emergono, come anche mostrato in questo volume con elaborazioni originali, se si considera un confronto tra le grandi città, che pure sono quelle dove maggiore è la spesa sociale pro-capite rispetto ai comuni più piccoli.

Il quadro è quindi di grande eterogeneità, non solo quantitativa, ma anche nella qualità degli interventi, nonché nella loro efficienza ed efficacia. Un quadro che è indubbiamente un'eredità storica ed anche il riflesso dei diversi stadi dello sviluppo nelle aree del paese. Ma che rischia di cristallizzarsi se, nel nuovo quadro costituzionale, al di là dei necessari strumenti perequativi e in assenza di un potere di indirizzo al livello nazionale, il paese non si dota anche di strumenti di coordinamento in grado perlomeno di inserire gli interventi in una cornice comune, di fornire linee di orientamento condivise, di monitorare unitariamente le dinamiche dei bisogni e delle risposte ad essi, di diffondere la conoscenza sui successi e gli insuccessi già sperimentati, di proiettarsi in un futuro in cui la differenziazione degli interventi diventi ricchezza e patrimonio di tutti e non il limite maggiore di un sistema arretrato.

Il volume che avete tra le mani vuole essere un piccolo contributo in questa direzione. Nel corso dell'Anno europeo un altro tassello va aggiungendosi, con lo svolgimento di *workshop* tematici aperti alle grandi città e al loro protagonismo su alcuni grandi pilastri delle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Alla fine dell'anno la collaborazione tra Ministero e ANCI e Cittalia avrà quindi approfondito temi di assoluta rilevanza e attualità quali il *social housing*, le politiche familiari, quelle di integrazione, il *mix servizi/sostegno economico* nell'ottica di una presa in carico globale.

Ma ciò che qui preme più evidenziare è che una rete tra i grandi comuni, l'associazione che li rappresenta tutti e il ministero va costituendosi. Potrebbe

diventare un'occasione di confronto permanente e forse di miglioramento dell'offerta complessiva di interventi e servizi nei territori, pur in un momento difficile quale quello che stiamo vivendo.

Si tratterebbe di una bella eredità per questo Anno europeo di lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Raffaele Tangorra
DG per l'inclusione e i diritti sociali
Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Introduzione

Nel 2008 la Fondazione Cittalia ha avviato un programma di ricerca sul tema delle povertà urbane. Questo itinerario di riflessione è stato rafforzato, a partire dal 2009, dalla collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione generale Inclusione.

Alla base di tale collaborazione vi è la consapevolezza della necessità di rafforzare l'impegno comune dei diversi livelli istituzionali - e di questi con gli attori sociali - per far fronte a un fenomeno, quello delle povertà estreme e delle marginalità, che colpisce migliaia di persone e di famiglie e che ha bisogno di strategie integrate di prevenzione e di tutela.

La finalità generale del programma è dunque la promozione di politiche locali di prevenzione e di contrasto delle situazioni di marginalità sociale e di povertà estrema, a partire dall'analisi e dalla diffusione delle buone pratiche già in atto.

Il piano delle attività ha previsto la raccolta e l'analisi di dati e l'elaborazione - attraverso un processo di consultazione di attori istituzionali e non - di linee di orientamento per gli amministratori e gli operatori dei servizi quale supporto alla governance territoriale.

Questa pubblicazione rappresenta uno stato di avanzamento dell'attività di ricerca che, nel 2010, vede ANCI e Cittalia, con il Ministero, impegnati nella realizzazione di un ciclo di seminari tematici tra le grandi città italiane, in occasione dell'Anno europeo di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Un'attività che presta un'attenzione particolare al tema delle strategie urbane per la lotta alla povertà.

In effetti, se guardiamo ai fenomeni in atto da una prospettiva globale, assistiamo ad una "urbanizzazione delle povertà": il concentrarsi progressivo nelle città di popolazioni che vivono in uno stato di deprivazione materiale, di esclusione sociale, in condizioni abitative precarie, prive dei servizi fondamentali. Gli slums

- come vengono ormai comunemente definiti i luoghi della precarietà abitativa
- continuano ad attrarre popolazione rurale in cerca di occasioni per sfuggire da una povertà ancora maggiore.

In Europa questi fenomeni giungono in modo attenuato e peculiare: più stabile è la sua struttura urbana; meno fragile e vulnerabile è ancora il suo tessuto sociale.

Ma anche le città europee, e quelle italiane con loro, stanno ospitando una trasformazione delle povertà e dell'esclusione sociale. Sono gli effetti del mutare delle forme e dei modi di produzione e di consumo sotto la spinta di un più accentuato ruolo regolativo dei mercati internazionali e di un ridotto margine di intervento della regolazione pubblica. Non solo: povertà e marginalità si trasformano anche per effetto degli accelerati flussi migratori, che rompono la uniformità linguistica, culturale e religiosa dei residenti; così come sono influenzate dal progressivo indebolirsi delle forme tradizionali di regolazione sociale e di solidarietà famigliare.

La povertà stessa diviene meno facile da definire e misurare: povertà relativa, povertà assoluta, povertà "autopercepita", povertà estrema. La povertà assume più facce. Alcune vecchie, altre nuove: la mancanza di un lavoro regolare o di un lavoro sufficientemente retribuito; l'impossibilità di soddisfare bisogni primari come l'abitazione; la difficoltà ad accedere alle istituzioni pubbliche e a utilizzare i servizi pubblici; l'isolamento come rottura dei legami famigliari e sociali.

Sono fenomeni che tendono a concentrarsi nelle aree a più alta urbanizzazione dove i processi di cambiamento producono insieme più sviluppo e più disordine. La città concentra la povertà e le conferisce una dimensione spaziale. Non è certo un fenomeno nuovo ma nuovi sono i suoi esiti. Alla classica divisione tra il centro e la periferia, tra il luogo che ospitava la vita istituzionale e pubblica e la cinta dei quartieri popolari, si sostituisce una costellazione frammentata di spazi. Emergono spesso forme di "segregazione sociale": *énclaves* per ceti benestanti; quartieri popolati da gruppi a minor reddito; zone separate e omogenee per la lingua e la religione; campi "nomadi"; "baraccopoli" che accolgono gli immigrati di più recente arrivo.

Rispetto ad altri contesti europei, queste dinamiche sono in Italia più deboli. Minore è da noi la polarizzazione sociale urbana. Ma sebbene attenuati si tratta di fenomeni ben presenti. Si pensi a come l'"insicurezza urbana", problema collettivo affermatosi nel nostro paese negli ultimi anni, mostri una forte connotazione spaziale. L'insicurezza è legata al degrado urbano, all'abbandono di spazi pubblici. E' ben in evidenza la relazione tra luoghi della marginalità sociale e percezione dell'insicurezza.

Il secolo scorso ci ha lasciato in eredità la convinzione che la povertà e la marginalità fossero problemi eminentemente economici. La povertà era connessa alla mancanza di lavoro e quindi ad un reddito non sufficiente. L'ingresso nel "mondo del lavoro" era il veicolo non solo dell'accesso ai consumi ma anche dell'integrazione sociale. La crescita economica e la piena occupazione erano gli obiettivi politici che contenevano in sé la lotta alla povertà.

Non che quest'idea abbia perso di fondamento, la crisi finanziaria ed economica che stiamo vivendo ben lo testimonia. E tuttavia, i processi economici in atto ormai da tempo hanno messo in evidenza come la crescita non sia da sola in grado di ridurre le marginalità sociali. Lo sviluppo, sebbene si accompagni ad un innalzamento del reddito procapite, non produce sempre integrazione. Anzi sovente il mutare delle forme della produzione, se aumenta reddito e status per alcuni - per i più - lascia ai margini altri, crea nuove diseguaglianze, muta i caratteri dei contesti locali e ne lacerava il tessuto sociale, impoverisce gruppi sociali, indebolisce la capacità del lavoro di integrare gli individui nei contesti sociali. Questa consapevolezza circa l'ambiguità degli effetti sociali dell'innovazione e dello sviluppo non significa certo l'abbandono delle politiche orientate alla crescita e al sostegno della capacità competitiva delle città e dei territori. Significa piuttosto guardare al nesso tra sviluppo economico e integrazione sociale, non come un legame naturale e quindi scontato, ma piuttosto come un obiettivo politico che deve continuamente essere ricostruito ed al quale devono essere legate politiche e servizi che si adattino al mutare delle circostanze. Non solo. Significa anche smettere di considerare la lotta alle marginalità un elemento "a latere" delle politiche pubbliche, un'azione lasciata ai "barellieri" che si occupano dei morti e dei feriti prodotti dai danni collaterali della crescita economica e della modernizzazione delle relazioni sociali.

Conquistare il centro delle politiche urbane, significa uscire dai confini degli interventi socio-assistenziali. Vuol dire fare del tema della lotta alla povertà un tema delle politiche di sviluppo locale, del ridisegno urbanistico, delle politiche abitative, di quelle per la sicurezza, dei servizi di formazione e inserimento lavorativo. In definitiva, si tratta di considerare questi interventi come risposta ai diritti dei cittadini e residenti deboli e vulnerabili e, insieme, come risposta all'interesse alla coesione sociale, alla qualità della vita, alla "buona vita" delle comunità nel loro insieme.

Le ineguaglianze sono una caratteristica della vita economica e di quella sociale. Saranno sempre con noi. Ma oltre un certo limite, soprattutto quando le ineguaglianze si concentrano su specifici soggetti e connotano determinati "luoghi" fisici delle nostre città, esse sono un vulnus alla capacità delle popolazioni di percepirsi come comunità, mettono a rischio le aspettative di ciascuno verso

gli atteggiamenti e le azioni degli altri, indeboliscono quella prevedibilità dei comportamenti individuali e collettivi sulla quale riposa l'ordine sociale. Di più: colpiscono la stessa identità morale di una comunità politica.

Principi e valori non mancano nelle Carte fondamentali nazionali ed europee. La nostra Costituzione impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che impediscono la partecipazione dei suoi membri all'organizzazione economica, sociale e politica del paese. L'ordinamento comunitario comprende la coesione sociale tra i principi guida della costruzione europea.

E tuttavia lo spazio tra i principi e l'azione concreta non è facile da coprire. Soprattutto quando diventa spazio mobile per il mutare delle congiunture e - seppur in modo più lento (ma comunque più rapido del passato) - delle stesse condizioni strutturali che generano marginalità e ostacolano l'inclusione economica e sociale. E' uno spazio che deve essere coperto dal riconoscimento di diritti individuali che proteggano i singoli dalla caduta e dalla permanenza in condizioni di deprivazione e di disegualianza inaccettabili. Ma è uno spazio incolmabile senza il riconoscimento e il perseguimento di un interesse generale alla coesione sociale delle comunità locali.

E proprio su questo spazio mobile tra principi e azioni - per comprenderlo e per ridurre i confini - che sono indirizzate le attività dell'"Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale". Tanto le priorità stabilite dal quadro strategico definito dalla Commissione europea quanto il Programma nazionale che articola concretamente le azioni per il 2010 hanno ben presente il nesso tra riconoscimento reale dei diritti delle persone e ruolo delle comunità: delle associazioni civili che le animano e delle istituzioni locali che le rappresentano. Così come sono ben presenti sia la necessità di attivare i soggetti locali (in un'ottica di partecipazione per la coesione) sia la necessità di poter disporre di sistemi di governance che tengano insieme livelli di governo e soggetti sociali alla ricerca di strade nuove per affrontare problemi collettivi che non cessano di rinnovarsi e di riproporsi. In Italia il tema appare ancora più pressante in ragione del convivere nello stesso tempo di una crisi economica, che condividiamo con gli altri paesi europei, e della costruzione, tutta nazionale, di un nuovo sistema di relazioni tra le istituzioni territoriali che compongono la Repubblica.

La necessità di un impegno deciso e corale sul tema della lotta alla povertà è oggi fortemente condivisa. Per renderlo concreto è necessario non solo un adeguato investimento di risorse, ma anche la messa in pratica di linee strategiche più appropriate e al passo con i tempi.

E' a questo sforzo corale che questa pubblicazione vuole contribuire.

La prima parte è dedicata alla presentazione di elementi di contesto sul fenomeno della povertà estrema e delle marginalità sociali oggi, sia in campo internazionale che in Italia. Si esamina dunque il fenomeno così come esso viene definito nello scenario internazionale, europeo e italiano (cap.1); le modalità di “misurazione” (cap.2); i diversi volti che assume il tema della marginalità sociale nelle aree urbane (cap 3). Alla luce delle recenti acquisizioni che provengono dal mondo della ricerca, si individuano alcune linee di azione strategica (cap. 4). Si entra quindi nel merito delle politiche promosse sul tema in Italia, a partire da una lettura della spesa sociale nelle principali città (cap. 5). La seconda parte del documento è interamente dedicata alla presentazione di proposte di linee di indirizzo per le politiche locali di lotta alla povertà estrema e alla marginalità sociale, elaborate sulla base di un inventario delle migliori pratiche messe in atto nei comuni italiani (cap. 6-10) mentre un capitolo è dedicato alla descrizione delle metodologie di intervento sociale innovative utilizzate in questo ambito (cap.11). Obiettivo di questa parte del testo è mettere a disposizione di chi opera sul campo - come amministratore locale, come operatore o come rappresentante di organizzazioni civiche e di tutela - strumenti utili alla programmazione e alla valutazione e, allo stesso tempo, promuovere un apprendimento condiviso tra le esperienze più innovative che si stanno realizzando in Italia. Nella terza parte si presenta un’analisi delle politiche messe a punto sul tema in Europa, approfondendo il quadro di quattro Paesi (Francia, Inghilterra, Germania, Spagna) e delle rispettive capitali (cap. 12⁽¹⁾).

In appendice si propongono due saggi che trattano aspetti particolarmente significativi per le politiche e per i sistemi di governance locali. Il primo contributo è centrato sul ruolo e l’organizzazione dei servizi sociali territoriali, mentre il secondo affronta il tema delle povertà e della marginalità sociale in relazione alle politiche di governo del territorio⁽²⁾.

L’auspicio è che questa pubblicazione, e l’itinerario di lavoro che la precede e che la seguirà, possa contribuire alla diffusione della conoscenza dei fenomeni, vecchi e nuovi, da fronteggiare e, soprattutto, delle strategie di intervento che è possibile mettere in campo, avvalendosi di esperienze già in atto in Italia e altrove.

Pierciro Galeone
Segretario Generale Fondazione Cittalia-Anci Ricerche

1 Il capitolo utilizza contributi di ricerca elaborati, per conto della Fondazione Cittalia - ANCI Ricerche, dalla dottoressa Michela Braga e dal prof. Ernesto D’Albergo.

2 I due saggi sono stati curati, rispettivamente, da Mauro Magatti e da Marco Cremaschi.

Parte prima
Una visione d'insieme

1. La povertà estrema e la marginalità sociale oggi

1.1. La povertà è sempre più urbana

Nel corso della loro storia millenaria, le città hanno sempre fatto i conti con la povertà. Tuttavia, il rapporto tra città e povertà si presenta oggi in termini nuovi.

Le città sono oggi, su scala mondiale, il luogo in cui tendono a concentrarsi i fenomeni di povertà estrema e di marginalità. Questo trend si manifesta drammaticamente nei paesi in via di sviluppo, dando luogo al fenomeno che è stato definito come “urbanizzazione della povertà”⁽¹⁾. Una larga parte della popolazione rurale si sta spostando progressivamente nelle periferie delle megalopoli contemporanee. Nel 2001 si stima che gli abitanti degli slum⁽²⁾ abbiano raggiunto nel mondo la cifra di 924 milioni, il 32% della popolazione urbana mondiale. La povertà estrema e la marginalità sociale non sono dunque aspetti episodici e residuali nel processo di sviluppo ma si presentano come una patologia sociale delle città, con caratteristiche strutturali. Una patologia che non colpisce solo chi vive la condizione di esclusione, ma che corrode il tessuto urbano, ne condiziona e ne ostacola lo sviluppo.

In assenza di forti politiche di inclusione, il crescere delle aree della marginalità e della povertà estrema può ridisegnare le stesse aree urbane, con la nascita di enclaves mono-culturali e mono-etniche e l’allontanamento dei cittadini dagli spazi pubblici. In alcune città - come afferma il rapporto delle Nazioni Unite già citato - gli slums sono diventati così pervasivi ad essere i ricchi ad auto-segregarsi, creando piccole enclaves protette.

1 M.Ravaillon, S.Chen, P.Sangraula, *New Evidence on the Urbanization of Global Poverty - Poverty and Inequality Research - The World Bank 2007.*

2 Prendono il nome di “slums” le situazioni di deprivazione abitativa contraddistinte da fattori quali la mancanza di acqua potabile e di sistemi fognari, il sovraffollamento, la struttura delle abitazioni precaria e insicura.

Tabella 1.1 Popolazione urbana che vive in slum 2005

Aree o continenti	Popolazione urbana (in migliaia) (a)	Percentuale di popolazione urbana che vive in slum 2005 (b)	Popolazione che vive in slum (in migliaia) (c)
Paesi in via di sviluppo	2.219.811	36,5	810.441
Africa del Nord	82.809	14,5	12.003
Africa Sub-sahariana	264.355	62,2	164.531
America Latina e Caraibi	434.432	27,0	117.439
Asia dell'Est	593.301	36,5	216.436
Sud Asia	468.668	42,9	201.185
Asia Sud Est	243.724	27,5	67.074
Asia dell'Ovest	130.368	24,0	31.254
Oceania	2.153	24,1	519

Note: **a:** United Nations Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*

b: Popolazione che vive in abitazioni sprovviste di acqua, di servizi igienici salubri, di spazi sufficienti (più di tre persone per stanza), o in strutture instabili.

c: La stima aggiornata al 2005 è fondata su una nuova definizione di impianti igienici salubri, così come determinata da WHO e UNICEF nel 2005, e sostenuta dai componenti del Slum Peer Review, tra i cui membri vi sono UN-HABITAT, la Banca Mondiale, UNFPA, la divisione statistica UN e varie Università. Questa stima aggiornata registra dunque un dato in aumento rispetto al 2001, se si considera che nella nuova definizione di impianti igienici salubri sono state ricomprese anche latrine in fossa con tavoletta. Il cambiamento incide sulla stima prevalentemente in quei Continenti in cui queste latrine sono maggiormente diffuse, come in Africa. Nel 2005, solo una parte delle abitazioni dotate di questo tipo di latrine sono state considerate slums, mentre nel 1990 e nel 2001 venivano classificate come slums tutte le abitazioni con tale tipo di latrine.

Fonte: UN Habitat, *Global Urban Observatory*, 2006 - Traduzione nostra

La tradizione delle città europee contiene in sé molti anticorpi rispetto a questo trend evolutivo. “Le città europee nascono con l’Europa e in un certo senso fanno nascere l’Europa”⁽³⁾. La storia secolare della fitta costellazione di piccoli, medi e grandi centri ha consentito di far crescere e consolidare, nel vecchio continente, una visione della città come luogo di protezione, come polo di sviluppo e di affermazione di nuove libertà. Questo retaggio storico non pone tuttavia l’Europa al riparo dai rischi di involuzione del tessuto sociale. Il mancato presidio della questione delle povertà, dal punto di vista delle politiche pubbliche, può colpire anche le città europee.

3 L. Benevolo, *La città nella storia d’Europa*, ed. Laterza, Bari 1993.

Del resto, gli *allarmi sicurezza* che si susseguono in Europa sono spesso legati ai nuovi e vecchi problemi di convivenza urbana. La risposta a questi fenomeni rischia talvolta di tradursi esclusivamente in una dilatazione della sfera di intervento delle politiche di sicurezza e di ordine pubblico, mentre si assiste ad una progressiva *marginalizzazione* delle politiche di inclusione e di coesione. Fino a verificare poi, nei fatti, che le politiche di sicurezza su questo terreno hanno le armi spuntate, quando non sono accompagnate da politiche di sicurezza sociale altrettanto solide ed incisive⁽⁴⁾.

1.2. Le periferie sociali e la segregazione spaziale

Il tema delle povertà e delle marginalità sociali si lega strettamente alla questione delle *periferie*. Con il termine periferie si fa oggi riferimento non solo e non necessariamente alle aree geograficamente più distanti dal centro, ma a quei luoghi urbani dove, a prescindere dalla loro collocazione spaziale, si concentrano diversi fattori di debolezza: *“dal punto di vista abitativo, con quote elevate di edilizia popolare; da quello sociale, con un’alta incidenza di gruppi deboli e collocati al margine per il grado di disagio esperito; da quello culturale, con la concentrazione di popolazione a basso titolo di studio; da quello infrastrutturale, con una scarsa dotazione di strade, trasporti e istituzioni pubbliche; da quello economico, con la diffusione di economia informale e illegale”*⁽⁵⁾. Periferie sociali, dunque, le quali piuttosto che collocarsi nell’ultima cintura edilizia prima della campagna, crescono come arcipelaghi nelle città, in modo disomogeneo e multiforme.

Così come la povertà estrema e la marginalità incidono sullo sviluppo della città, così è la città stessa, con le sue regole e le sue dinamiche, a pesare sui processi di marginalizzazione. La povertà del contesto urbano di vita segna le biografie, limita le opportunità e frustra le ambizioni di una parte significativa dei residenti delle grandi città. Come è stato osservato, la disegualianza spaziale può spesso avere conseguenze più gravi rispetto alla stessa disegualianza di reddito⁽⁶⁾.

L’esclusione territoriale va oltre la povertà determinata da un reddito insufficiente, perché *“chi vive in zone e insediamenti segregati perde molte più opportunità: di apprendimento e di accesso alle infrastrutture e ai servizi. Le differenze etniche - concentrazione di immigrati nei ghetti urbani e segregazione della popolazione rom nei nuovi Stati membri - aggravano il problema delle aree in ritardo di sviluppo, poiché*

4 Cfr. ad es., R.Castel, *L’insicurezza sociale. Che significa essere protetti?* Einaudi, Torino 2004.

5 M. Magatti (a cura di), *La città abbandonata*, Il Mulino, Bologna 2007.

6 UN Habitat, *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*, 2003.

l'integrazione diventa ancor più impegnativa. Infine, è probabile che oltre ad essere esclusi dalle ricadute positive dello sviluppo socioeconomico, i gruppi vulnerabili siano estromessi anche dai processi decisionali"⁽⁷⁾.

1.3. Marginalità sociale e disordine urbano

Ponendo l'accento sul tema della marginalità si mette in evidenza la condizione dei poveri più scomodi, quelli che vengono spesso considerati, dall'opinione pubblica, direttamente responsabili della loro situazione, e che a volte assumono i tratti di una nuova *underclass*⁽⁸⁾. Persone marginali, dunque, che suscitano facilmente sentimenti di ostilità e paura, piuttosto che compassione e solidarietà. La marginalità sociale è spesso annoverata tra i fattori di *disordine urbano* che concorrono a rendere pericoloso ed estraneo l'ambiente di vita. Il legame tra marginalità sociale, *disordine* e sicurezza urbana è complesso e multiforme. Se da una parte ai soggetti marginali si attribuisce - a torto o a ragione - l'aumento di criminalità e di insicurezza, dall'altro lato, sono proprio i marginali a subire, per primi, gli effetti dell'insicurezza: sono più spesso vittime di reato, esposti a condizioni di sfruttamento, con un accesso più difficile ai servizi e alla possibilità di sporgere denuncia alle forze dell'ordine.

Le ordinanze dei Sindaci sulla sicurezza urbana

Con la legge 125/2008 e il successivo Decreto del Ministero dell'Interno, è stato riconosciuto ai sindaci il potere di emettere ordinanze non solo contingibili e urgenti, per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Nel periodo luglio 2008-agosto 2009 sono state emesse 788 ordinanze da parte di 445 sindaci di comuni prevalentemente del nord. Tra gli ambiti disciplinati dalle ordinanze molti hanno a che vedere direttamente con i fenomeni di marginalità sociale. Al primo posto vi è il consumo di bevande alcoliche, seguito dalla prostituzione, il vandalismo, la vendita di alimenti/bevande, l'abbandono dei rifiuti, l'accattonaggio molesto, gli schiamazzi, il decoro e il disturbo della quiete pubblica, il divieto di campeggio o di bivacco⁽⁹⁾.

7 Parlamento Europeo - Commissione per lo sviluppo regionale, Documento di lavoro sul ruolo della politica di coesione nell'integrazione delle comunità e dei gruppi vulnerabili, 12.2.2008.

8 Per approfondimenti, cfr. F.Martinelli, P.Guidicini (a cura di), *Le nuove forme di urbanità*. Franco Angeli Ed.

9 AAVV., *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*. Fondazione Cittalia ANCI Ricerche, seconda edizione settembre 2009.

La percezione di insicurezza collegata alla presenza di persone marginali è particolarmente avvertita da parte di chi solo di recente si è affrancato da condizioni di povertà. Qui si annida la paura che il contatto con le nuove marginalità possa produrre un balzo all'indietro rispetto alle condizioni di vita dalle quali ci si è faticosamente affrancati. Cogliere e interpretare queste paure è indispensabile per promuovere un ambiente pronto all'inclusione.

1.4. La città come “risorsa” nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale

Le città, dunque, sono oggi grandi catalizzatrici della povertà estrema e delle marginalità. Allo stesso tempo, però, le città sono poli di moltiplicazione delle risorse e di produzione di capitale sociale. Sono le città i luoghi dove oggi si anticipano e si moltiplicano i cambiamenti (demografici, economici, politici, epidemiologici e sociali) che orientano lo sviluppo nel suo complesso.

Proprio nelle città è dunque possibile individuare le risorse per promuovere l'inclusione sociale e la lotta alla povertà. E' possibile immaginare una progressiva assunzione di responsabilità delle città nella lotta all'esclusione sociale così come già oggi avviene nella sfera economica e produttiva, proprio quando le difficoltà degli stati nazionali amplificano lo spazio di azione di città-regioni⁽¹⁰⁾.

Tra le caratteristiche peculiari delle città europee vi è l'impegno secolare e la mobilitazione per la lotta alla povertà da parte del volontariato diffuso, di origine religiosa e non, delle organizzazioni dei lavoratori, delle stesse municipalità locali⁽¹¹⁾. La mobilitazione delle risorse civiche delle città può rappresentare un fattore chiave per contrastare la povertà estrema. Su scala mondiale, già da tempo le strategie di lotta alla povertà hanno individuato nella dimensione civica e nella produzione di “capitale sociale” una leva essenziale delle strategie di intervento in questo campo⁽¹²⁾.

10 S. Sassen, *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino 2008.

11 P. Le Galés, *Urban governance and partnership to combat poverty in European cities*. Lecture 11 Eurex, 2004.

12 E.Oyen, A.Kazancigil *Social capital and poverty reduction. Which role for the civil society organizations and the state?* - UNESCO, Social and Human Sciences Sector 2002.

2. Misurazioni e definizioni

In questo capitolo si presenta una breve rassegna delle definizioni e delle principali modalità attraverso le quali la povertà viene oggi misurata in Europa, in Italia e nel mondo.

Come è noto, manca una definizione univoca e universalmente condivisa di povertà. Ci si trova piuttosto di fronte alla rappresentazione di una costellazione di fenomeni, assai diversi tra loro, con confini incerti e sfumati. L'incertezza riguarda il mondo della ricerca, alle prese con "categorie" che invecchiano rapidamente, ma è testimoniata anche da tanti operatori dei servizi che fanno i conti, quotidianamente, con i volti, sempre nuovi, delle povertà.

Un punto fermo, ad ogni modo, sta nel definitivo superamento di un approccio meramente economico al tema. La povertà è un fenomeno a più dimensioni ed è necessario considerare adeguatamente non solo gli aspetti materiali, ma anche quelli sociali e relazionali⁽¹⁾.

2.1. Definizioni e misurazioni della povertà nella dimensione internazionale

Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite ha definito la povertà come *"la condizione in cui si trova una persona che viene privata, in modo durevole o cronico, sia di risorse, mezzi, scelte, della sicurezza e della possibilità di usufruire di un livello di vita sufficiente, che dei diritti civili, culturali, economici, politici e sociali"*⁽²⁾. Tale povertà è considerata estrema quando la condizione sopra definita "affligge

1 L'accentuazione del carattere multidimensionale della povertà non deve, allo stesso tempo, portare a sottovalutare il peso dei fattori materiali che la contraddistinguono, a partire dalla indisponibilità delle risorse essenziali a condurre un'esistenza dignitosa. Cfr. R.Layte e C.T.Whelan, *Cumulative disadvantage or individualisation? A comparative analysis poverty risk and incidence*, in "European Societies" 2002.

2 (E/C 12/2001/10).

molteplici campi dell'esistenza, quando essa si prolunga nel tempo e diviene persistente, quando compromette gravemente le possibilità di riacquistare i propri diritti di poter far fronte di nuovo alle proprie responsabilità nell'avvenire"⁽³⁾. Alle persone che vivono in condizioni di estrema povertà "manca totalmente una prospettiva di vita ed è per loro impossibile assumere una reale responsabilità sulle loro vite e su quelle dei loro familiari".

La povertà viene misurata dall'United Nations Development Program (UNDP) attraverso l'Indice di Sviluppo Umano (HDI). L'indice è costruito sulla base di tre indicatori relativi alla speranza di vita, all'accesso alla istruzione, al reddito. Dal 1997 nel Rapporto dell'UNDP è stato anche introdotto l'Indice di Povertà Umana (HPI), che concentra l'attenzione su questi stessi elementi leggendoli dal punto

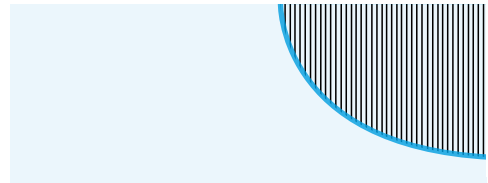
Figura 2.1 La povertà nella prospettiva dello sviluppo umano

La povertà presenta molte dimensioni:

Vita breve



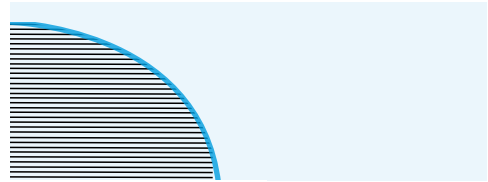
Analfabetismo



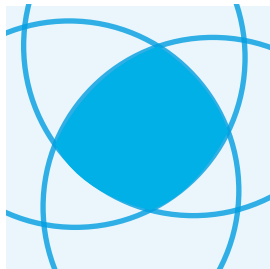
Esclusione



Mancanza di mezzi materiali



E queste dimensioni possono sovrapporsi in differenti combinazioni



Fonte: Nostra elaborazione su UNDP, Rapporto su Lo Sviluppo Umano - Sradicare la Povertà, Rosenberg & Sellier, Torino 1997

di vista dei più poveri. Si considera quindi la sopravvivenza (il rischio di morire prima dei 40 anni), l'analfabetismo, l'impossibilità di raggiungere uno standard di vita decente (l'accesso ai servizi sanitari, l'accesso all'acqua potabile, la percentuale di bambini malnutriti al di sotto dei cinque anni). Un ulteriore indice, il Gender-related Development Index (GDI), misura le disegualianze tra donne e uomini per ciascuna delle tre dimensioni considerate.

Pur con inevitabili lacune, questo sistema ha aperto la strada al superamento delle misurazioni fondate esclusivamente sulle risorse economiche e ha permesso di disporre di una *“valida alternativa al PIL pro capite quale misura sintetica del benessere umano”*⁽⁴⁾.

Tabella 2.1 UNDP - Indice di povertà umana

Indice	Longevità	Conoscenza	Standard di vita	Partecipazione/esclusione
Indice di povertà umana (IPU 1)	Probabilità alla nascita di non sopravvivere oltre i 40 anni	Tasso di alfabetizzazione degli adulti	Privazioni economiche: percentuale di persone che non hanno accesso ad una fonte di acqua potabile Percentuale di bambini sotto i cinque anni che sono sottopeso	
Indice di povertà umana per i paesi OCSE al alto reddito (IPU 2)	Probabilità alla nascita di non sopravvivere oltre i 60 anni	Percentuale di adulti privi di competenze di alfabetizzazione funzionale	Percentuale di popolazione al di sotto della linea di povertà relativa	Tasso di disoccupazione di lungo periodo

Fonte: UNDP, Human Development Report 1998

Tabella 2.2 L'indice Gini

Valore del coefficiente Gini	Cosa significa
0,6 o più	Livelli di diseguaglianza estremamente elevati, non solo tra gli individui ma anche tra i gruppi sociali (definita come "diseguaglianza orizzontale"). Ricchezza concentrata all'interno di determinati gruppi con esclusione della maggioranza. Alto rischio di malcontento sociale o di conflitto civile.
0,5 - 0,59	Livelli di diseguaglianza relativamente alti, riflesso di insuccessi istituzionali e strutturali nella distribuzione del reddito.
0,45 - 0,49	Livelli di diseguaglianza che si approssimano ad alte condizioni di rischio. Se non si intraprendono azioni correttive, può scoraggiare gli investimenti e provocare sporadiche proteste e sommosse. Spesso denota il debole funzionamento del mercato del lavoro o un investimento inadeguato nei servizi pubblici e la mancanza di programmi sociali a favore dei poveri.
0,40	Livello internazionale di allerta - valore soglia della diseguaglianza
0,3 - 0,39	Livelli di diseguaglianza moderati. Espansione economica sana accompagnata da stabilità politica e da partecipazione della società civile. Ad ogni modo, può anche significare che la società è relativamente omogenea - che tutti i gruppi che la compongono sono generalmente ricchi o poveri - e, di conseguenza, le disparità non si riflettono sui livelli di reddito o di consumo.
0,25 - 0,29	Livelli di diseguaglianza bassi. Società egualitarie spesso caratterizzate da un accesso su base universale ai beni e ai servizi pubblici, accanto a stabilità politica e coesione sociale.

Fonte: UN-HABITAT, *Monitoring and Research Division 2006* - Traduzione nostra

La Banca Mondiale adotta come sistema di misurazione della povertà il reddito o il consumo, sulla base di una soglia minima necessaria a soddisfare i bisogni di base. Tale soglia è attualmente fissata a 1,25\$ e 2\$ al giorno, calcolata a parità di potere di acquisto. Le informazioni sono raccolte attraverso indagini campionarie nei diversi paesi. Accanto alle misurazioni di tipo prettamente economico, la Banca Mondiale sta anch'essa sviluppando studi finalizzati ad indagare le diverse dimensioni della povertà, in relazione ai rischi, alla vulnerabilità, al capitale sociale. Ha inoltre a più riprese sottolineato l'importanza di integrare i dati statistici con altre informazioni raccolte con metodi partecipativi. Oltre ai livelli di povertà, nella dimensione internazionale si ritiene da tempo particolarmente significativa la misurazione dell'indice di diseguaglianza, ovvero la

distanza che in ciascun paese separa la parte più ricca da quella più povera della popolazione. Questa misurazione è effettuata sulla base dell'indice Gini che misura la concentrazione della ricchezza tra quanti vivono in un determinato territorio. Quando il coefficiente Gini è pari a 0 vi è una perfetta eguaglianza, mentre se il coefficiente è 1 si raggiunge la massima concentrazione delle ricchezze.

Questo indicatore offre dati significativi non solo per i paesi in via di sviluppo ma anche per quelli ad economia avanzata. Per quanto riguarda l'Italia, in una recente indagine, l'OECD ha rilevato un sensibile aumento del tasso di disegualianza⁵⁾. Tra i 30 paesi OECD, l'Italia ha oggi il sesto più grande gap tra ricchi e poveri. Redditi da lavoro, capitale e risparmi sono diventati il 33% più diseguali a partire dalla metà degli anni 80. Si tratta dell'aumento nella concentrazione delle ricchezze più elevato tra i paesi OECD (l'aumento medio è stato del 12%). L'indice di concentrazione Gini, misurato sui redditi familiari, nel 2008 risulta pari al 35,3%, in lieve aumento rispetto al 2006 (32,3% nel 2006)⁶⁾.

2.2. La definizione e le misurazioni della povertà in Europa

Povertà ed esclusione sociale, in Europa, sono da tempo considerati come fenomeni che non riguardano solo la sfera economica ma l'occupazione, il capitale umano, le condizioni di vita e di salute.

Sono da considerarsi povere, dunque, *le persone, le famiglie e i gruppi di persone che hanno risorse (materiali, culturali e sociali) così limitate da essere escluse dal livello di vita minimale riconosciuto come accettabile dallo stato membro dove essi vivono*⁷⁾.

Un passaggio cruciale nella definizione di politiche finalizzate a sradicare la povertà è rappresentato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000. Con la "Strategia di Lisbona", l'Europa individua nell'inclusione sociale uno degli obiettivi prioritari da raggiungere, e con l'adozione del Metodo aperto di Coordinamento⁸⁾ definisce un set di strumenti innovativi (linee guida comunitarie, piani di azione nazionali - i cosiddetti "NAP inclusione" - rapporti congiunti di valutazione) finalizzati a promuovere lo scambio costante e il reciproco apprendimento tra tutti gli stati membri.

5 OECD, *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, 2008.

6 Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2008*, Supplementi al Bollettino Statistico, Indagini campionarie, febbraio 2010.

7 Consiglio Europeo del 19 dicembre 1984.

8 Consiglio Europeo di Nizza, Dicembre 2000.

Per quanto riguarda le modalità di misurazione, anche al livello europeo la *povertà assoluta* è definita come la condizione di chi si trova a vivere senza la disponibilità economica necessaria per consumare un paniere di beni essenziali, mentre la *povertà relativa* è individuata a partire dal rapporto con lo standard di vita medio del paese di riferimento.

L'Eurostat stabilisce la soglia di povertà relativa sulla base dei redditi (è considerata povera, in termini relativi, una persona che ha un reddito disponibile equivalente⁹⁾ inferiore al 60% del reddito medio equivalente del Paese in cui vive), mentre in Italia, come si vedrà nel prossimo paragrafo, l'Istat realizza questo calcolo sulla base dei consumi (è considerata povera, in termini relativi, una persona che ha un consumo medio inferiore al 60% del consumo medio pro capite del Paese in cui vive). A differenziare Europa e Italia nella misurazione della povertà relativa è anche l'utilizzo di due diverse scale di equivalenza per stabilire la soglia di povertà nelle famiglie in relazione al diverso numero di componenti (la scala "OCSE modificata" in Europa¹⁰⁾, la scala Carbonaro in Italia).

Povertà relativa - è la condizione di chi si trova a vivere con un reddito (od un livello di consumi) inferiore al 60% del reddito medio o della media dei consumi pro capite del suo paese

Povertà assoluta - è la condizione di chi si trova a vivere con risorse inferiori a quelle valutate essenziali per raggiungere uno standard di vita accettabile nel paese.

Si è molto dibattuto sull'opportunità di adottare come metro di misurazione della povertà il reddito oppure i consumi. La misurazione in base al reddito consente di valutare le risorse economiche disponibili per ogni famiglia senza essere condizionati dalle diverse scelte di consumo che una famiglia può fare. Misurando il reddito corrente, dall'altro lato, si rischia di sottovalutare il potenziale complessivo di risorse di cui una famiglia dispone, alla luce dei risparmi e degli investimenti realizzati. La misurazione attraverso i consumi è fortemente influenzata dalle scelte - di risparmio o di indebitamento - che ogni famiglia può compiere rispet-

9 Si tratta del reddito monetario familiare disponibile annuo, che include i redditi da lavoro (sia dipendente che autonomo), da investimenti, da proprietà e i trasferimenti privati alle famiglie, le pensioni e altri trasferimenti sociali direttamente percepiti al netto dell'imposizione diretta e contributiva.

10 La scala di equivalenza modificata dell'OCSE attribuisce peso pari a 1 al primo adulto della famiglia, peso pari a 0,5 ad ogni individuo aggiuntivo di 14 anni o più e peso di 0,3 ad ogni individuo di età inferiore ai 14 anni. Sulla scala Carbonaro cfr. prossimo paragrafo.

to alle risorse di cui effettivamente dispone. E' utile dunque combinare assieme la lettura dei due indicatori per avere un quadro più completo della situazione. La misurazione della povertà relativa non si ferma a fotografare chi si colloca al di sopra o al di sotto della soglia convenzionalmente stabilita. E' possibile andare oltre, analizzando la diffusione, l'intensità e la persistenza della condizione di povertà.

Incidenza - quanta parte della popolazione è sotto la linea della povertà, rispetto alla popolazione totale

Intensità - quanto le famiglie che sono sotto la linea della povertà si allontanano dalla media della popolazione; quanto è grave la situazione di povertà vissuta

Persistenza - la durata nel tempo della condizione di povertà relativa

Nel 2001, il Consiglio europeo ha definito un set più articolato di indicatori sull'esclusione sociale e la povertà. In tale occasione sono stati infatti adottati 18 indicatori - successivamente ampliati e modificati nel 2006 - che non riguardano solo il reddito ma anche aspetti quali l'abbandono precoce degli studi, lo stato di salute e l'aspettativa di vita, la diseguaglianza dei redditi, la disoccupazione, etc. (gli indicatori di Laeken).

Molti dei dati alla base della misurazione effettuata con questa griglia di indicatori sono legati al progetto di ricerca EU-Silc. Il progetto Eu-Silc (*the European Union Statistics on Income and Living Conditions*), avviato nel 2003, ha l'obiettivo di elaborare dati comparabili su reddito, povertà, esclusione sociale e condizioni di vita. A partire dal 2004, anche in Italia è stata avviata l'indagine su reddito e condizioni di vita attraverso la metodologia Eu-Silc.

La povertà in Europa nel 2008

All'avvio dell'Anno Europeo di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, sulla base dei dati raccolti attraverso Eu-Silc, l'Eurostat ha presentato un quadro relativo alla povertà in Europa nel 2008⁽¹¹⁾. Il 17% della popolazione dell'Europa a 27 è in condizioni di povertà relativa. I Paesi più colpiti sono Lettonia, Romania, Bulgaria, Grecia, Spagna e Lituania. In 20 dei 27 Stati Membri, i minori sono più a rischio di povertà rispetto alla media della popolazione. I livelli più alti in questo caso sono registrati in Romania, Bulgaria e anche in Italia (con il 25%).

11 Per approfondimenti: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

Un importante strumento di monitoraggio è, infine, il Social Situation Report della Commissione europea. La particolarità di tale rapporto consiste nell'applicazione di un'unica linea di povertà uguale per tutti i Paesi. L'Europa è dunque considerata come un unico contesto socio economico di riferimento.

In questo caso, la soglia di povertà relativa è calcolata al 60% del reddito disponibile mediano europeo, pari a circa 8.000 euro pro capite annui o 22 euro al giorno. E' così possibile compiere un confronto diretto - e non più mediato dal sistema delle soglie nazionali - tra l'incidenza della povertà nei differenti paesi.

Per quanto riguarda la povertà estrema, il Social Situation Report la individua in "quella parte della popolazione costretta a vivere con meno di 10 euro al giorno" o - ad un livello di indigenza ancora più radicale - con meno di 5 euro. Nel 2006, la percentuale di cittadini europei costretti a vivere con meno di 10 euro al giorno raggiungeva il 5%, pari a 23 milioni e mezzo di persone.

Di queste, 1.787.000 si trovava in Italia (con una incidenza, rispetto alla popolazione nazionale, del 3,1%). Una parte significativa di questa popolazione estremamente povera risultava, in realtà, a "reddito zero" (1.352.800 persone in Europa, delle quali più di 300.000 nel nostro paese).

Nonostante la messa in campo di questa pluralità di strumenti di misurazione, la Commissione europea ha sottolineato a più riprese la difficoltà di cogliere, attraverso l'analisi statistica, la dimensione effettiva delle situazioni di marginalità e di disagio estremo:

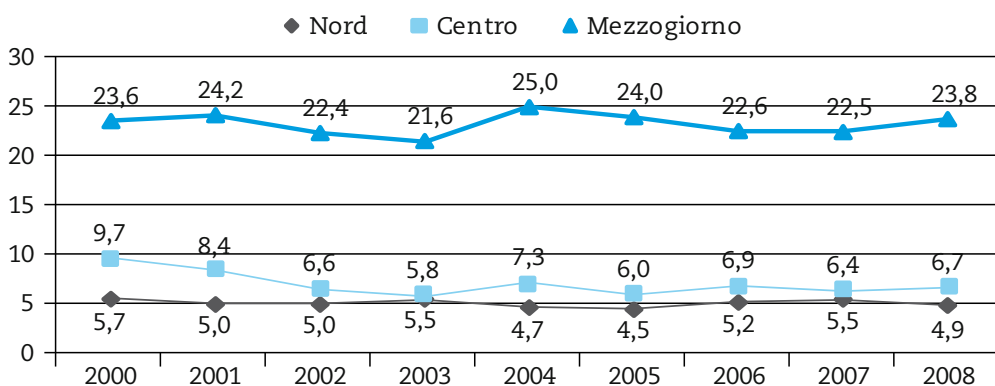
"Le statistiche sulla povertà e l'esclusione sociale disponibili a livello di Unione Europea non comprendono tuttora alcuni dei gruppi più esposti. I PAN/inclusione evidenziano che gli immigrati, le minoranze etniche, i Rom, i disabili, i senzatetto, le vittime del traffico di esseri umani, le persone che vivono in istituzioni residenziali o ne vengono dimesse e coloro che praticano un'agricoltura di sussistenza sono esposti a rischi molto particolari. Rilevante è anche la condizione dello svantaggio in particolari comunità e zone geografiche, sia urbane che rurali, la cui popolazione è soggetta a fattori di esclusione particolarmente radicati, che tendono a trasmettersi alle generazioni successive"⁽¹²⁾.

12 Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles 27.1.2005.

2.3. Le definizioni e le misurazioni in Italia

Come già accennato nel precedente paragrafo, in Italia la misurazione ufficiale della povertà effettuata dall'Istat è basata sulla spesa per consumi¹³. La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti è costituita dalla spesa media mensile di una sola persona (999,67 Euro per il 2008). Per famiglie di diversa ampiezza viene utilizzata una scala di equivalenza che tiene conto dei differenti bisogni e delle possibili economie/diseconomie di scala. Il calcolo è effettuato sulla base dei coefficienti della cd. scala Carbonaro, una scala di equivalenza tramite la quale è possibile stabilire la soglia di povertà per i diversi nuclei familiari sulla base dei loro componenti.

Figura 2.2 Povertà relativa per ripartizione geografica (valori percentuali), 2000-2008



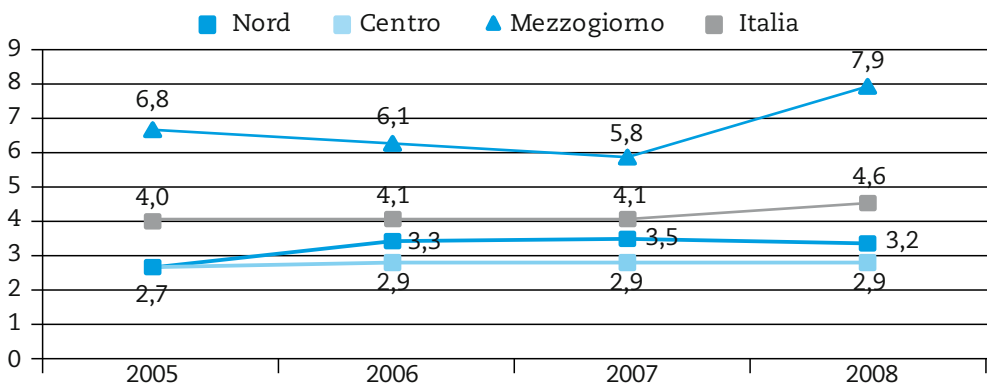
Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat, vari anni

Per articolare meglio l'analisi, l'Istat affianca alla soglia di povertà due soglie aggiuntive, pari rispettivamente all'80-90% e al 110-120% del valore standard, in modo da poter individuare da un lato la quota di famiglie che pur non rientrando tra le famiglie povere ha livelli molto prossimi alla linea di povertà e, dall'altra la quota di famiglie sicuramente povere, con livelli di spesa molto al di sotto della soglia.

13 Altre indagini, come quella condotta periodicamente dalla Banca d'Italia, già citata, analizzano la povertà a partire dai redditi, definendo come soglia di povertà un reddito equivalente inferiore alla metà di quello medio. Per il 2008, si considera povera una famiglia con un reddito equivalente inferiore alla soglia di 8.150 euro annui. In base a tale analisi, nel 2008, il 13,4% degli individui si trova in condizioni di povertà. Un approccio di tipo diverso alla misurazione della povertà prende invece in considerazione la autovalutazione dei soggetti sulla adeguatezza delle risorse disponibili per assicurarsi uno standard di vita dignitoso. Si misura, in questo modo, la povertà "soggettiva". Una rilevazione di questo tipo viene periodicamente condotta in Italia dall'ISAE (ISAE, La povertà soggettiva in Italia, (luglio 2009).

Per quanto riguarda il calcolo della povertà assoluta, a partire dal 2002 l'Istat ha avviato un lavoro di ridefinizione dei sistemi di misurazione. Nel 2009 è stata presentata la nuova soglia ridefinita. La soglia è stabilita calcolando la spesa mensile minima indispensabile per l'acquisto di un paniere di beni e servizi necessario a raggiungere uno standard di vita accettabile nel contesto italiano. La soglia varia in relazione alla dimensione del comune di residenza e alla sua collocazione geografica, al numero e all'età dei componenti della famiglia. Ad esempio, per l'anno 2008, un adulto (tra i 19 e i 59 anni) che vive da solo è considerato in condizioni di povertà assoluta se la sua spesa è pari o inferiore a 750,36 euro mensili se risiede in un'area metropolitana nel Nord, mentre è pari a 502,69 euro se risiede in un piccolo comune del Sud⁽¹⁴⁾.

Figura 2.3 Povertà assoluta per ripartizione geografica (valori percentuali). Anni 2005-2008



Fonte: Elaborazioni Cittalia su dati Istat, vari anni

Se non è facile definire e misurare *povertà relativa* e *povertà assoluta*, ancora più complessa è la definizione e la misurazione della *povertà estrema*.

Nel secondo Rapporto sulla povertà in Italia del 1992⁽¹⁵⁾, la povertà estrema veniva definita come *la condizione umana nella quale la grave insufficienza di reddito economico si abbina ad una serie di elementi negativi tra loro collegati, quali la mancanza di salute, di famiglia, di lavoro, di casa, di conoscenza, di sicurezza, che collocano di fatto la persona ai margini della società e ne rendono problematica l'integrazione*. Nel Rapporto venivano quindi individuate quattro categorie di persone nelle quali si

14 Istat, *La misura della povertà assoluta, Metodi e Norme n.39*, 2009.

15 Presidenza del Consiglio, *Commissione d'indagine sulla povertà e sull'emarginazione, Secondo Rapporto sulla povertà in Italia, 1992*.

ritiene che più facilmente si annidi la povertà estrema, anche se non sono globalmente con essa identificabili. Le quattro categorie erano: gli immigrati, prevalentemente gli irregolari; le persone senza fissa dimora; i malati mentali, gli zingari.

L'anno seguente, il Rapporto⁽¹⁶⁾ ha approfondito questa definizione. Per povertà estrema debbono intendersi *quelle aree di privazione, di disagio e di esclusione, che occupano i gradini più bassi della stratificazione sociale, e che non usufruiscono, se non in minima parte, della protezione legislativa e delle prestazioni dello Stato sociale. E' da notare anche - osserva ancora la Commissione - che queste aree di marginalità sociale, pur essendo oggetto di attenzione privilegiata da parte di forze del volontariato, sono generalmente escluse dai processi di solidarietà da parte della società civile, in parte perché la loro stessa esistenza è per lo più ignorata; dall'altra perché le caratteristiche della povertà estrema connotano questi gruppi sociali in termini di "diversità" rendendo così più difficile la loro accettazione e la loro integrazione sociale"*.

In sintesi, sono due gli elementi che caratterizzano la povertà estrema rispetto alle altre forme di povertà, relativa e assoluta:

- la carenza di un'adeguata protezione giuridica
- l'assenza di un legame comunitario.

Di recente, il tema della povertà estrema è stato ripreso nel Libro Verde del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. Nel Libro Verde, con questo termine ci si riferisce ai "soggetti a forte rischio di esclusione sociale a cui è preclusa l'entrata nel mondo del lavoro"⁽¹⁷⁾.

I dati sulla povertà in Italia in sintesi (2008)

Povertà relativa - 2 milioni 737mila famiglie, corrispondenti a 8 milioni 78mila persone, pari al 13,6% della popolazione⁽¹⁸⁾

Povertà assoluta - 1 milione 126mila famiglie, corrispondenti a 2 milioni 893mila persone, pari al 4,9% della popolazione⁽¹⁹⁾

16 Presidenza del Consiglio, Commissione d'indagine sulla povertà e sull'emarginazione, Terzo Rapporto sulla povertà in Italia, 1993.

17 Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Libro Verde sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva, Luglio 2008.

18 Istat, La povertà in Italia 2008, Statistiche in breve 2009.

19 Istat, La povertà in Italia 2008, Statistiche in breve 2009.

2.4. Definire la povertà: il punto di vista dei testimoni

Se queste sono, in sintesi, le definizioni della povertà oggi più comuni nel mondo della ricerca e delle istituzioni, è bene non trascurare che indicazioni importanti sul significato della povertà possono venire direttamente da coloro che sperimentano tale condizione nella propria vita.

Si riportano qui di seguito alcune definizioni della povertà espresse da parte dei diretti protagonisti, così come sono state raccolte dalla rete EAPN (*European Anti Poverty Network*) nel corso del quinto Meeting Europeo delle persone che sperimentano la povertà organizzato sotto gli auspici della presidenza austriaca dell'Unione Europea nel 2006⁽²⁰⁾.

20 EAPN, *Poverty and Inequality in EU*, 2009.

Cosa significa povertà? Cosa pensano le persone in condizioni di povertà?

Isolamento

“Ho perso gli amici dal momento che non posso prendere parte alle loro attività; persino per partecipare a gruppi di auto-aiuto sono necessari tempo e soldi. Io sono a corto di tempo e di soldi per prendere parte agli incontri”

“Non posso permettermi di comprare un quotidiano; i libri, e in particolare i testi scientifici, sono troppo cari”

Burocrazia e mancanza di informazioni

“Il sistema è troppo complicato. Non so dove prendere cosa”

“Io ho dormito nelle scatole di cartone. Mi sono trovato davanti alla scelta di morire sulla strada o di riprendermi la mia vita. Sono andato ai servizi sociali per porre il problema di aiutarmi a cercare una casa. Ho affrontato una gigantesca burocrazia. Ho dovuto raccontare la mia storia varie volte, ogni volta daccapo e ci sono voluti anni per arrivare ad avere una casa”

“Tutte le volte che racconto la mia storia ai funzionari pubblici ricevo molta compassione, ma le regole impediscono di darmi un aiuto effettivo”

Mancanza di beni primari

“Posso permettermi solo cibo a basso costo. La frutta e la verdura per nutrire i bambini sono troppo care. Il pesce non me lo posso permettere. Il “cibo sano” per me è troppo caro

“Il problema non è che rimaniamo senza soldi per qualche periodo occasionale. Il vero problema è che viviamo tutta la vita in questo modo e che anche i nostri figli crescono così”

“In Spagna gli appartamenti per i turisti restano vuoti durante i periodi di bassa stagione. Dall'altro lato vi sono tante persone senza fissa dimora che non hanno un tetto sopra la testa. Come possiamo spiegare questa ingiustizia ai nostri figli?”

“Non posso riparare il mio televisore che si è rotto”

Paura per i propri figli

“Per me è impossibile invitare a casa gli amici dei miei figli, perché la mia casa è troppo piccola. Così succede che i miei figli, a loro volta, non sono più invitati dagli altri. E così anche loro diventano degli esclusi. Siamo costretti a condurre una vita nascosti”

“I miei figli non possono partecipare alla settimana bianca della scuola o ad una settimana di insegnamento della lingua all'estero. La formazione per gli adulti non è accessibile. Non posso permettermi attività culturali”

“I miei figli erediteranno la mia povertà”

Mancanza di rispetto e mancanza di fiducia

“Il modo in cui la gente ti osserva è umiliante. Non sei considerato come un essere umano”

“Talvolta hai la sensazione che gli animali siano più accuditi, perché se picchi un cane sarai giudicato e magari messo in prigione, mentre non sono sicuro che se picchi qualcuno sarai sempre punito per averlo fatto... la mia sensazione è che i cani siano più rispettati e siano trattati meglio degli zingari”

“Non vedo nessun progresso da anni. Non ho futuro”

“Mi sento un po' come Don Chisciotte. Sto combattendo contro i mulini a vento qui e là e non c'è più una reale speranza”

Mancanza di un lavoro dignitoso

“non ho un lavoro e non ho una casa. Come posso costruire la mia vita se non ho lavoro?”

“Devo ammettere che lavoro in modo illegale, e non perché penso che questo sia giusto. Sono pienamente consapevole delle conseguenze, ma questo per me è l'unico modo per avere un lavoro”

3. I diversi volti delle marginalità urbane

Come ha sottolineato la Commissione nazionale d'indagine sulla povertà e l'emarginazione⁽¹⁾, il tema delle povertà estreme, oltre che con le rilevazioni statistiche, può essere indagato approfondendo la condizione di alcuni gruppi sociali dove più facilmente tali condizioni possono annidarsi. Questo approccio - per gruppi target - è stato fatto proprio anche da molti governi europei per la definizione di politiche mirate a specifici segmenti di popolazione. Per quanto riguarda l'Italia i gruppi target generalmente considerati nelle politiche di sostegno locali⁽²⁾ sono i seguenti.

3.1. I minori in condizioni di marginalità, a rischio di devianza e nel circuito penale

I processi di marginalizzazione colpiscono i giovani sotto diverse forme. Condizioni di marginalità particolarmente gravi sono quelle vissute da chi, sin da giovanissimo, è introdotto in circuiti di microcriminalità. Le tabelle che seguono (Tab. 3.1 e 3.2) mostrano i dati dell'ingresso di minori nei Centri di prima accoglienza del circuito penale minorile e i dati relativi alla presenza di minori all'interno degli istituti penitenziari.

Una particolare condizione di vulnerabilità è quella in cui si trovano a vivere i minori stranieri che giungono soli in Italia, senza una rete familiare di sostegno⁽³⁾. Nel 2008 i minori segnalati al Comitato minori stranieri sono stati 7.797, ma occorre considerare che questo numero non contempla più i minori rumeni - divenuti comunitari - e, naturalmente, le presenze "sommese" di minori che non vengono raggiunti dalla rete dei servizi.

1 Vd. par. 2.3.

2 Per quanto riguarda l'inventario delle politiche locali, si rinvia alla parte seconda della pubblicazione.

3 Per approfondimenti: M.Giovanetti, *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Collana studi e ricerche Anci, Il Mulino, Bologna 2008.

Tabella 3.1 Centri di prima accoglienza: ingressi secondo il continente di provenienza* e il sesso dei minori - Anno 2009

PAESI	Sesso		Totale
	Maschi	Femmine	
EUROPA	1.874	263	2.137
Italia	1.443	51	1.494
Romania	207	57	264
Serbia-Montenegro	68	52	120
Albania	41	3	44
altri paesi dell'Europa	115	100	215
AFRICA	215	5	220
Marocco	112	5	117
Tunisia	36	-	36
Gabon	19	-	19
altri paesi dell'Africa	48	0	48
AMERICA	51	7	58
Ecuador	20	2	22
Perù	14	2	16
altri paesi dell'America	17	3	20
ASIA	7	-	7
Totale	2.147	275	2.422

* sono indicati i principali paesi di provenienza dei minori

Fonte: Dipartimento per la giustizia minorile - servizio statistica

Tabella 3.2 Detenuti presenti negli istituti penali per i minorenni, secondo il sesso e il continente di provenienza* - Situazione al 31 dicembre 2009

Paesi	Sesso		Totale
	Maschi	Femmine	
EUROPA	357	39	396
Italia	273	12	285
Romania	55	6	61
Serbia e Montenegro	11	8	19
altri paesi dell'Europa	18	13	31
AFRICA	50	1	51
Marocco	30	1	31
altri paesi dell'Africa	20	-	20
AMERICA	13	-	13
ASIA	6	-	6
Cina	6	-	6
TOTALE	426	40	466

* sono indicati i principali paesi di provenienza dei minori

Fonte: Dipartimento per la giustizia minorile - servizio statistica

3.2. Le vittime di tratta e di sfruttamento

E' noto come oggi il commercio di esseri umani alimenti uno dei mercati più floridi per le reti criminali internazionali, con un volume economico pari a quello del commercio delle armi e delle droghe. E' questo un fenomeno sempre più presente anche in Italia con il coinvolgimento di un numero rilevante di minori. Tra marzo 2000 e maggio 2007 sono entrate in contatto con i progetti di protezione sociale e hanno avuto una prima assistenza 54.559 persone in Italia. Le persone che hanno, effettivamente, aderito e partecipato ai progetti sono state circa 13.517, di cui 938 minori di anni 18⁽⁴⁾. E' evidente che il numero delle persone prese in carico dai progetti di protezione rappresenta, purtroppo, solo un'estrema minoranza delle persone coinvolte nel fenomeno. La maggioranza delle vittime di tratta inserite nei progetti di protezione sociale è costituita da giovani donne provenienti da Nigeria, Romania, Moldavia, Albania, Ucraina, Russia e Bulgaria.

4 Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento - Segreteria tecnica, Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex art.18 D.lgs. 286/98 ed art.13 Legge 228/2003, Maggio 2008.

Secondo stime realizzate sulla base del lavoro condotto sul campo dalle unità di strada e dalle forze dell'ordine, il numero delle persone immigrate che esercitano la prostituzione in strada e al chiuso si aggirerebbe tra le 29.000 e le 38.000⁽⁵⁾, corrispondenti al 75-80% del totale delle persone che si prostituiscono. L'incidenza sarebbe maggiore al Nord⁽⁶⁾ rispetto al Centro e al Sud Italia.

3.3. Immigrati, richiedenti asilo e rifugiati in condizioni di precarietà abitativa ed economica

I cittadini stranieri residenti in Italia al 1 gennaio 2009 sono quasi quattro milioni (3.891.295). La condizione di straniero non può certo identificarsi con una condizione di marginalità, così come testimonia, tra l'altro, la forte partecipazione alla produzione del PIL nazionale⁽⁷⁾ da parte degli stranieri e la stessa crescita dell'imprenditorialità. Tuttavia una componente non irrilevante dei flussi migratori è composta da persone che, una volta giunte in Italia, incontra condizioni di vita di particolare difficoltà e precarietà, almeno nella prima fase. Alloggia spesso in situazioni non idonee o di sovraffollamento, è impegnata in attività di lavoro nero e, per quanto riguarda le persone irregolarmente presenti⁽⁸⁾, è facilmente inseribile all'interno di circuiti di illegalità. La marginalità delle persone immigrate riguarda anche la dimensione spaziale, dal momento che nelle città si vengono a creare quartieri con caratteristiche di tipo monoetnico e monoculturale e gli immigrati sono tra i primi a soffrire dell'emergenza abitativa⁽⁹⁾.

Da un monitoraggio su 80.000 persone che nel 2007 si sono rivolte a 362 Centri d'ascolto Caritas a livello diocesano, zonale e parrocchiale, è emerso che i due terzi era rappresentato da cittadini stranieri. E' da considerare in ogni caso il fatto, osservato da molti operatori sociali, che le persone immigrate possiedono, generalmente, tra coloro che vivono in condizioni di povertà estrema, maggiori capacità di resistenza e sono meno colpite dalle conseguenze esistenziali di tale condizione (crollo delle aspettative, perdita dell'autostima,...). I protagonisti del processo migratorio sono, nella gran parte dei casi, le persone che, nelle proprie comunità

5 Dati 2001-2007 Comitato di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta - Gruppo Abele.

6 F.Carchedi V.Tola (a cura di), *All'aperto e al chiuso*, 2008.

7 Gli stranieri contribuiscono alla creazione del Prodotto interno lordo nazionale per il 9,2% (pari a 122mila milioni di euro) - *Rapporto Centro Studi Unioncamere* - Istituto Tagliacarne 2008, il dato è riferito al 2006.

8 Alla presenza degli immigrati regolari si aggiunge una quota di persone irregolarmente presenti sul territorio che è stata stimata in 500-750mila unità - OCSE, *International Migration Outlook* 2009.

9 Cfr. G.Zincone, a cura di, *Immigrazione: segnali di integrazione: sanità, scuola e casa*, Il Mulino, 2009.

di appartenenza, esprimono maggior coraggio e determinazione e queste doti possono giocare un ruolo importante anche nel paese di arrivo. Questo significa che spesso le condizioni di povertà assoluta vissute nella prima fase di arrivo in Italia per molti stranieri non si cronicizzano, ma vengono superate nel tempo. Una particolare attenzione va dedicata alla condizione dei richiedenti asilo e rifugiati, resa ancor più difficile, rispetto a quella degli immigrati per motivi economici, dal fatto di essere stati costretti alla fuga e di aver dunque, in molti casi, definitivamente tagliato i ponti con il paese di origine. Sebbene come è noto i paesi ad economia avanzata accolgano oggi solo una piccola parte dei rifugiati e dei richiedenti asilo del mondo⁽¹⁰⁾, l'Italia, con 31.200 richieste, è il Paese che ha registrato nel 2008 il più alto incremento - tra tutti i Paesi europei ed altri Paesi non europei industrializzati⁽¹¹⁾ - nel numero delle richieste di asilo (122% di aumento rispetto all'anno precedente).

3.4. Popolazione rom e sinti

Le popolazioni rom e sinti rappresentano, non solo in Italia, uno dei gruppi più esposti alla marginalità sociale, per i dati sanitari, sociali ed economici che le caratterizzano (basso livello di scolarizzazione, mancato accesso al lavoro, devianza, precarietà delle condizioni abitative). A questo si aggiunge un forte livello di stigmatizzazione da parte della popolazione che rende più complesso ogni processo di inclusione. Le stime parlano, per l'Italia, di una presenza di circa 130-150.000 rom e sinti (dei quali circa 70mila italiani). Si tratta di una popolazione molto giovane: il 45,50% ha meno di 16 anni e solo il 2-3% più di 60. La giovane età deriva non solo dall'alta natalità (un tasso di incremento demografico del 3-5%) ma anche dalla bassa speranza di vita⁽¹²⁾. In Europa si stima la presenza di circa 12-15milioni di rom, dei quali circa 10milioni nell'UE.

Si tratta della popolazione che maggiormente attrae la diffidenza e l'ostilità da parte dei cittadini italiani. Il 47% degli italiani ha una immagine "avversa" della comunità Rom e solo il 6,7% degli italiani esprime simpatia nei loro confronti (simpatia che viene espressa, invece ad esempio, dal 64,9% per i filippini e al 57,5% per i senegalesi che vivono in Italia)⁽¹³⁾.

10 UNHCR, *Global Trends 2009* (www.unhcr.org).

11 UNHCR, *Asylum levels and trends in industrialized Countries, 2008 - marzo 2009*. Per un approfondimento sulla situazione in Italia cfr. *Fondazione Cittalia-ANCI Ricerche, Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati 2008/2009* (www.cittalia.it).

12 M. Impagliazzo (a cura di), *Il caso Zingari*, Leonardo International ed., Milano 2008.

13 Istituto per gli studi sulla pubblica opinione, *Italiani, Rom e Sinti a confronto. Una ricerca quali quantitativa, Conferenza europea sulla popolazione Rom promossa dal Ministero dell'Interno e dal Ministero della Solidarietà sociale gennaio 2008*.

3.5. Persone senza dimora

Parlando di persone senza dimora ci si riferisce ad una popolazione in condizione di povertà estrema, molto disomogenea e lontana dai vecchi stereotipi dei clochard. *Senza dimora* vuol dire trovarsi a vivere in una condizione di privazione generalizzata, che non riguarda solo la mancanza di una casa, ma investe complessivamente la sfera esistenziale e le relazioni sociali⁽¹⁴⁾. La vita su strada spesso si lega - come causa e come effetto - a condizioni di salute precarie, a disturbi mentali, alle dipendenze patologiche.

E' stata elaborata al livello europeo, dalla rete di organizzazioni non governative Feansta - un elenco delle caratteristiche di questo segmento particolare delle persone più povere.

Caratteristiche delle persone senza dimora (Feansta 1989)

- diseguaglianza sociale
- impossibilità a partecipare al benessere della società a causa di vincoli nell'inserimento sociale e lavorativo
- mancanza di prospettive di cambiamento della propria situazione
- mancanza di potere sui diritti di cittadinanza
- mancanza di autonomia individuale
- identità personale e sociale danneggiata

La rete europea ha anche promosso una categorizzazione al livello europeo della condizione dei "senza dimora". Una definizione articolata che non prende in considerazione solo i "senza tetto" ma una varietà di condizioni di emergenza abitativa⁽¹⁵⁾.

14 Mentre tra gli studiosi dei Paesi del Nord Europa si sottolinea in primo luogo il problema abitativo, gli studiosi italiani pongono l'accento su una sfera relazionale più ampia e dunque sottolineano la necessità di un intervento di accompagnamento sociale su più dimensioni. Cfr. sul tema F.Zuccari, *Senza dimora: un popolo invisibile, una sfida per il servizio sociale*, Carocci, Roma 2007.

15 La tipologia europea sulla condizione di senza dimora e sull'esclusione abitativa ETHOS, sul sito www.feansta.org

Tabella 3.3 ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion

Indice	Chi vive su strada Chi dorme in ostelli notturni/alloggi di emergenza
Senza casa	Chi risiede in centri di accoglienza (per persone senza dimora, per donne, per immigrati) e in abitazioni temporanee Chi è in dimissione da istituti, case di cura,.
Alloggio precario	Chi è ospite temporaneamente di familiari e amici Chi vive in occupazioni abusive senza titolo Chi è sotto sfratto esecutivo
Alloggio inadeguato	Chi vive in abitazioni non conformi alle norme e inadeguate Chi vive in roulotte, strutture temporanee Chi vive in condizioni di estremo sovraffollamento Chi vive sotto la minaccia di violenze domestiche

L'ultima rilevazione nazionale sulla presenza di persone senza dimora in Italia risale al 2000 ed è stata condotta dalla Fondazione E. Zancan per conto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale della Presidenza del Consiglio⁽¹⁶⁾.

La ricerca ha rilevato la presenza di 17mila persone senza dimora, un dato molto più basso rispetto a precedenti stime del fenomeno. Nel 1991, ad esempio, la Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione aveva prodotto una stima a livello nazionale delle persone senza dimora compresa tra un minimo di 44mila e un massimo di 61mila⁽¹⁷⁾. C'è da sottolineare che la Fondazione Zancan ha incluso nella indagine solo chi in una determinata notte (14

¹⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione d'indagine sull'esclusione sociale - Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, Roma 2001.

¹⁷ La stima ponderata oscillava tra 44.853 e 61.753 persone. Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Terzo Rapporto sulla povertà in Italia, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1993.

marzo 2000), secondo un approccio *s-night*⁽¹⁸⁾, non aveva un tetto stabile, anche nella forma di una casa di accoglienza o di un alloggio protetto, e si trovava per strada o nei parchi, oppure in strutture di bassa soglia che non consentono una continuità di accoglienza (dormitori). L'indagine, del resto, non aveva tanto e solo un obiettivo quantitativo, ma lo svolgimento di una analisi qualitativa. Nel 1994, utilizzando i criteri di misurazione proposti dal Feansta sopra richiamati, era stata prodotta una stima di 150-200mila senza dimora⁽¹⁹⁾. Complessivamente, si stimava una popolazione ancora più ampia, di circa 500mila persone, in una condizione di "esclusione abitativa"⁽²⁰⁾.

Di particolare interesse è la realizzazione di una ricerca, da parte della Università Bocconi e della Fondazione De Benedetti, sui senza-tetto nell'area metropolitana di Milano⁽²¹⁾. La ricerca è stata condotta con la metodologia *s-night*. Nella notte del 14 gennaio 2008, sono stati censiti tutti gli individui che non dormivano in una casa e, successivamente, sono state realizzate una serie di interviste. In particolare, sono state censite: le persone che dormivano in luoghi aperti (strade, stazioni, portici, automobili,..) per un totale di 400 persone; le persone ospiti dei centri di accoglienza e dormitori, 1.152 persone; le persone che vivono in baraccopoli, aree dismesse, campi nomadi, 3.300 persone (in questo caso, il dato finale è frutto di una stima, perché non sono stati visitati tutti i campi rom). Nel gennaio 2010, la stessa metodologia è stata applicata anche al territorio del Comune di Torino. Nel 2008 la Direzione Generale per l'Inclusione del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ha avviato un programma di ricerca sulle povertà estreme che prevede, tra l'altro, la realizzazione di una nuova rilevazione nazionale quantitativa - attualmente in corso - condotta in collaborazione con Istat, Caritas e Fiopds.

L'emergenza casa: in aumento il numero delle persone a rischio

Il Rapporto della Commissione nazionale di indagine sull'esclusione sociale del 2009⁽²²⁾ ha dedicato uno specifico approfondimento all'impatto della crisi economica su tre aree metropolitane: Torino, Roma e Napoli. Il caso roma-

18 La "s" sta per *street and shelter*. Il conteggio viene infatti effettuato per la strada e nelle strutture di prima accoglienza.

19 A.Tosi, C.Ranci *Report for the European Observatory on Homelessness Bruxelles*, Feansta 1994.

20 A.Tosi, *Demographics and Trends of the homeless population in Italy: point-in-time studies*, 2004

21 La ricerca è stata coordinata da Michela Braga e Lucia Corno.

22 Commissione di indagine sull'esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2009*.

no è stato analizzato dal punto di vista dell'emergenza abitativa. Un'emergenza che tocca "non solo le tradizionali categorie di chi versa in condizioni di miseria da generazioni, ma anche i c.d. inclusi che, in ragione di pervasive e persistenti disuguaglianze sociali, si trovano in condizioni economiche e sociali subordinate, precarie ed incerte. Un "ceto medio" che si trova costretto a vivere situazioni di emergenza alloggiativa o in occupazione: al suo interno, famiglie monoreddito (1.200-1.300 euro medi mensili) con figli, in cui l'unico percettore di reddito, pur disponendo di un'occupazione sicura, con contratto a tempo indeterminato, si trova a perderlo, entrando in cassa integrazione o in mobilità, e sperimentando così una drastica riduzione di risorse economiche disponibili, alla quale fanno seguito una serie di difficoltà, prime tra tutte l'impossibilità di far fronte alle spese di affitto e alle utenze, nonché al mantenimento del proprio nucleo familiare. Ciò che accomuna gran parte di queste persone, sia quelle che hanno una casa Erp (ma sono morose), che vivono in occupazione o che sono in affitto, è il rischio di perdere l'unico punto fermo della propria esistenza: la casa. La casa rappresenta il centro di gravità del sistema delle certezze di questa fascia di popolazione".

3.6. Il barbonismo domestico

Soprattutto nelle aree metropolitane, va considerata la presenza di persone che, pur vivendo all'interno di una abitazione e non essendo dunque senza dimora nel significato letterale del termine, sperimentano una condizione di vita molto simile a quella dell'*homelessness*, tale da essere definita di *barbonismo domestico*. Si tratta di persone prevalentemente anziane sole in condizioni di assoluto isolamento sociale e che spesso soffrono di disturbi mentali, sono malnutriti e vivono in condizioni igienico sanitarie disastrose. E' un fenomeno che solo negli ultimi anni è stato posto sotto i riflettori, in particolare in relazione agli anziani vittima della "emergenza caldo" dell'estate 2003, e che presenta specifici problemi di presa in carico, dal momento che le persone che ne soffrono sono ancor meno "visibili" e intercettabili dalla rete dei servizi, in assenza di una collaborazione attiva di familiari e reti di vicinato.

Pur in assenza di dati nazionali in grado di offrire un dimensionamento del fenomeno, si può considerare che in una ricerca del 2006⁽²³⁾ è stata prodotta una stima secondo la quale il 10% degli anziani vive in condizioni di estremo isolamento ed indigenza ed è dunque a rischio di *barbonismo sociale*. Si tratta di an-

23 G.Sgritta, a cura di, *Essere anziano oggi 2006: la famiglia sostanziale. Ricerca realizzata per "50&più Fenacom"*.

ziani soli, molto avanti con gli anni (oltre gli 85), di rado con i figli a casa (16,3%), in cattive o pessime condizioni di salute, con un basso livello di scolarizzazione (il 66% al massimo la licenza elementare) e seri problemi economici.

3.7. I “punka bestia” e l’homelessness giovanile

Diverse rilevazioni hanno messo in evidenza la condizione di persone molto giovani che sono senza dimora. La loro situazione di marginalità è legata a problemi di dipendenza patologica da sostanze stupefacenti, dal precoce allontanamento da casa a causa di conflitti familiari, da un atteggiamento esplicito di rifiuto verso le regole dell’ordinario vivere civile.

In questo quadro, in molte città europee si rileva, da anni, la presenza di cosiddetti *punka bestia*. Il nome deriva dallo stile del vestiario e dal fatto di portare con sé, come compagni, dei cani. Gli operatori sociali spesso rilevano forti difficoltà nell’approccio con queste persone in condizioni di disagio che in molti casi rifiutano le tradizionali forme di assistenza.

3.8. Detenuti ed ex detenuti in condizioni di povertà

Sono 64.595 i detenuti presenti nelle carceri italiane al 30 settembre 2009, in condizioni di grave sovraffollamento. Di questi, 37,15% sono stranieri⁽²⁴⁾. Le donne detenute sono 4,3%⁽²⁵⁾.

In carcere si concentrano situazioni di povertà e di marginalità sociale. Il numero delle persone affette da dipendenze patologiche (alcol e sostanze stupefacenti) raggiunge poco meno del 30% dell’intera popolazione carceraria⁽²⁶⁾, mentre circa il 2% è affetto da Hiv.

Per quanto riguarda i titoli di studio, il 2,57% dei detenuti è analfabeta; il 6,1% è privo di titolo di studio e il 24,6% ha la licenza elementare⁽²⁷⁾.

Molte indagini hanno approfondito il tema delle difficoltà che incontrano gli ex detenuti nella ripresa di un’attività alla fine della pena.

24 Questi dati e quelli che seguono sono tratti da Ministero della Giustizia, Dipartimento della Amministrazione Penitenziaria, ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo - settore statistico.

25 Dati al 30 giugno 2009.

26 Al 30 giugno 2008, vi sono 14.743 detenuti tossicodipendenti, 2.452 in trattamento metadonico, 1.289 detenuti alcol dipendenti.

27 Dati al 30 giugno 2009, rilevati su 38.486 detenuti.

4. Il contributo della ricerca all'elaborazione di nuove strategie di intervento

Come è stato già sottolineato, nel campo della povertà estrema e della marginalità sociale si registrano difficoltà nel convergere su una definizione unitaria del fenomeno e nel perimetrarne i confini.

Anche gli indicatori, per così dire, di “seconda generazione”, pur avendo ampliato il campo rispetto alle sole variabili di tipo economico (la salute, l'istruzione,..), mostrano tuttora molti limiti nel riuscire a cogliere il fenomeno nella sua globalità, ad esempio per quegli aspetti che non sono ascrivibili alla sfera individuale o del nucleo familiare ma che rivestono un carattere collettivo.

A fronte di queste difficoltà, va sottolineato che negli ultimi anni la ricerca ha prodotto un importante ampliamento nella visione del fenomeno. Ciò ha comportato, ad esempio, il superamento in avanti della dicotomia tra povertà, da una parte, ed esclusione sociale, dall'altra, un superamento che consente oggi di porre maggiore attenzione sugli elementi che unificano questi due approcci piuttosto che su ciò che li divide⁽¹⁾. Qui di seguito si evidenziano alcune tra le acquisizioni della ricerca di particolare interesse per la costruzione di politiche pubbliche più efficaci ed efficienti.

4.1. Diversi approcci alla ricerca sulla povertà

E' ben noto come si debba ad Amartya Sen uno degli approcci più innovativi sul tema della povertà; una teoria che ribalta la visione stessa del fenomeno, collegandolo non più ai beni posseduti ma alla qualità della vita vissuta, analiz-

1 In estrema sintesi, “esclusione sociale” è un termine che si è enormemente diffuso a partire dalla sua introduzione nei documenti dell'Unione Europea consentendo di superare una visione statica ed esclusivamente economica legata all'utilizzo tradizionale del termine “povertà”. L'uso del termine “esclusione sociale” è stato, d'altro canto, messo in discussione per il suo carattere vago e poco centrato sulla valutazione dei meccanismi socio-economici che producono disuguaglianze. Sul tema esiste comunque una ampissima letteratura.

zata come una serie di “essere” (es. essere in buona salute, essere istruiti, ecc.) e di “fare” (es. comunicare, partecipare, ...), ovvero come una serie di “funzionamenti” (*functionings*) e di “capacitazioni” (*capabilities*)⁽²⁾. Un approccio che mette dunque in primo piano la persona e le sue risorse.

Anche altri approcci al tema della povertà hanno consentito di mettere al centro la persona in condizione di povertà e il suo contesto di vita.

L'identità di genere

La messa al centro degli studi della *persona povera* porta con sé molte conseguenze. Tra queste, il riconoscimento di una identità di genere del soggetto in condizioni di povertà. Alcune ricercatrici hanno portato all'attenzione la crescita, quantitativa, nel mondo, della percentuale delle donne che vivono in condizioni di povertà, tanto da parlare di un processo di *femminilizzazione della povertà*⁽³⁾. Oltre all'aumento quantitativo, è stato possibile rilevare le diverse forme e modalità in cui la povertà si manifesta quando è una donna ad esserne vittima⁽⁴⁾. Sebbene le donne tendono ad avere minor accesso alle risorse, molti studi di carattere internazionale hanno evidenziato anche la maggior capacità delle donne in condizioni di povertà di reagire e di mettere in campo strategie di sopravvivenza e di organizzazione collettiva⁽⁵⁾.

Il fattore tempo

Un'altra variabile che ha progressivamente assunto centralità negli studi sulla povertà estrema è identificabile nel *fattore tempo*. Un approccio dinamico ha consentito di distinguere la condizione di chi vive la marginalità estrema per un periodo transitorio, con una forte motivazione al suo superamento; chi vive tale condizione in periodi *intermittenti*; chi invece si trova in una condizione di cronicità persistente, avendo allentato le reti sociali di riferimento e perso la fiducia in un possibile cambiamento. La dimensione processuale dell'impoverimento è anche

2 A. Sen, *Development As Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

3 Il tema della “femminilizzazione della povertà” è stato al centro dei lavori della Quarta Conferenza mondiale delle donne, tenuta dalle Nazioni Unite a Pechino nel 1995 e nella successiva sessione speciale dell'Assemblea generale tenutasi a New York nel 2000.

4 Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento degli Affari Sociali, *La povertà delle donne in Italia* Roma 2000; P. Donadi, *Emarginazione e invisibilità delle donne senza fissa dimora*, Montefeltro, Urbino 1998; E. Ruspini, *L'altra metà della povertà*, Carocci, 2000.

5 Ad esempio, realtà quali l'organizzazione sindacale Sewa - Self Employed Women Association che coinvolge in India circa un milione di donne, impegnate nei lavori più umili o la famosa Grameen Bank di Muhammad Yunus: più del 90% dei clienti del microcredito è composto da donne.

alla base del concetto di *désaffiliation*⁽⁶⁾, con il quale si interpreta il processo di degrado, decomposizione e abbandono di sé per il quale un individuo progressivamente non è più in grado di trovare un proprio posto all'interno della società.

La raccolta di biografie e storie di vita ha permesso di ricostruire i fattori che incidono sui processi di impoverimento, evidenziando fratture e micro-fratture che li caratterizzano⁽⁷⁾. Si esaminano così in profondità quegli elementi di svantaggio che, sommandosi tra loro, colpiscono una persona e la sua famiglia⁽⁸⁾.

Il contesto urbano e le relazioni sociali

Una interessante pista di lavoro è quella che indaga il rapporto tra chi vive le condizioni di povertà estrema ed il contesto territoriale.

Di recente, cinque ricerche etnografiche la cui realizzazione è stata promossa dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali hanno consentito di verificare le potenzialità di un approccio che inserisce l'analisi delle povertà estreme - in particolare per quanto riguarda l'*homelessness* - nell'ambito degli specifici contesti urbani (le città di Milano, Genova, Bologna, Roma e Bari), andando ad indagare il rapporto dei cosiddetti *homeless* con la propria città e la rete di relazioni che si intrecciano nella vita di ogni giorno con altri attori, istituzionali e non⁽⁹⁾.

Ciò significa, contestualizzare dunque la povertà estrema in un determinato territorio, considerando anche le relazioni e i conflitti, latenti o dichiarati, tra le persone che sperimentano condizioni di povertà e comunque convivono in ambienti deprivati (quartieri periferici, grandi complessi edilizi popolari,..)⁽¹⁰⁾.

Si inserisce in questo quadro l'ampia letteratura sulle periferie sociali così come, più in generale, gli studi condotti sull'impatto prodotto dalla configurazione urbana delle città sui fenomeni di marginalità e di segregazione spaziale⁽¹¹⁾.

6 R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Librairie Arthème Fayard, Paris 1995.

7 Guidicini, Pieretti, Bergamaschi, *Povertà urbane estreme in Europa: contraddizioni ed effetti perversi nelle politiche di Welfare*, F. Angeli 1995.

8 Whelan, Layte, Maitre, "Multiple deprivation and persistent poverty in the European Union", *Journal of European Social Policy* vol.12 no.2, SAGE Publication 2002.

9 I risultati delle ricerche sono stati presentati nel corso delle Giornate della Ricerca sociale (22-25 giugno 2009) promosse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

10 Sul tema, da ricordare la monumentale opera di Pierre Bourdieu, *La misere du monde*.

11 Cfr., sul tema, il saggio di Marco Cremaschi negli *Approfondimenti*.

4.2. Aspetti di rilievo per la costruzione delle strategie di lotta alla povertà

Gli sviluppi della ricerca su povertà estrema e marginalità offrono dunque molti elementi di riflessione significativi per chi è chiamato a costruire politiche di intervento volte a fronteggiare questi fenomeni. Qui di seguito si propone qualche spunto per una traduzione in termini di strategie politiche delle intuizioni frutto della ricerca sociale.

L'ascolto e il coinvolgimento attivo delle persone in condizioni di povertà

Attribuire centralità alla persona che vive condizioni di povertà, in quanto attore sociale, comporta il riconoscimento di un ruolo attivo dei destinatari degli interventi sociali⁽¹²⁾. Al decisore politico si chiede dunque di vedere nel soggetto marginale non un beneficiario passivo, ma un soggetto che, per quanto fragile, può giocare un ruolo nella fuoriuscita dalla condizione di marginalità⁽¹³⁾, a partire dalla possibilità di “dire la propria” sulle scelte che lo riguardano, in modo diretto e non solo attraverso una delega, sia pure ad organizzazioni di volontariato. Sempre più spesso i programmi di lotta alla povertà al livello internazionale pongono l'accento sulla valorizzazione del ruolo attivo delle persone povere e del loro capitale sociale. Il coinvolgimento attivo dei destinatari, attuato secondo modalità rigorose - non velleitarie - è ormai considerato un elemento di cruciale importanza anche al livello europeo.

Dalla povertà materiale alla povertà multidimensionale

L'esistenza di una molteplicità di dimensioni in cui si manifesta la povertà estrema e la marginalità sociale dovrebbe tradursi, per le politiche, in un approccio che integri l'intervento sulle condizioni materiali di vita (a partire dal reddito,..), con altri interventi su terreni quali le politiche abitative, le politiche del territorio (per combattere la segregazione spaziale), il contrasto all'isolamento sociale e alla povertà relazionale, le politiche dell'educazione e quelle della salute. Di fronte ad un fenomeno multidimensionale, le politiche di contrasto dovrebbero sin da subito costituirsi come politica multilivello, prima ancora che come integrazione tra politiche già strutturate.

12 Sulla soggettivizzazione della povertà vd. CERFE, *Esclusione sociale e povertà. Contributo per la conoscenza e la misurazione dei rischi sociali e ambientali nel contesto internazionale*, Dossier 2005.

13 Sul riconoscimento di un ruolo attivo della persona in condizioni di povertà insiste in particolare la già citata *European Anti-Poverty Network* (www.eapn.eu).

Dalle politiche gender blind alle politiche di genere

Come già accennato, mettere al centro la persona significa considerare la questione di genere⁽¹⁴⁾. Ciò comporta la necessità di elaborare interventi di contrasto alla povertà e alla marginalità estrema che facciano particolare riferimento al volto femminile della povertà, con le sue peculiari caratteristiche, e sappiano allo stesso tempo fare leva sulla soggettività femminile come strumento di riscatto e di fuoriuscita dalle condizioni di povertà e marginalità estrema.

Dalle “categorie” all’universalismo

La questione della marginalità sociale non riguarda solo i marginali ma, nel suo complesso, il presente e il futuro delle città. I marginali e coloro che vivono in condizioni di povertà estrema sfuggono alle categorizzazioni e rappresentano un insieme estremamente eterogeneo e mutevole. Se qualche decennio fa l’avvio di politiche di contrasto alla povertà mirate a target determinati ha fatto segnare un passo in avanti significativo, oggi è necessario interrogarsi sulla necessità di politiche di impianto universalista, con un approccio fortemente legato al territorio, al fine di rafforzare la coesione sociale e dunque rendere più efficace l’azione di contrasto alla marginalità.

Dalle statistiche alle “mappe”

Un approccio integrato al tema delle marginalità sociale vede necessariamente l’incontro tra la misurazione quantitativa dei fenomeni (anche al fine di valutare l’impatto delle politiche) e la loro mappatura sul territorio. Oggi le “mappe”, più ancora dei dati statistici, possono offrire ai decisori politici indicazioni essenziali sul rapporto tra povertà estrema, marginalità e contesto urbano e dunque orientare interventi integrati di riqualificazione sociale.

Dall’analisi sincronica all’analisi diacronica

La variabile “tempo” ha un peso fondamentale non solo nell’analisi del problema, ma anche nella costruzione delle risposte. Per scongiurare la cronicizzazione, da una parte, e, dall’altra, per mettere in campo interventi particolari per le persone già cronicizzate, dove è necessario un più forte e specifico accompagnamento sociale. E’ evidente come da questo approccio possano discendere conseguenze importanti nel valutare l’appropriatezza delle diverse strategie di inclusione.

14 Il riferimento al “genere” piuttosto che alla differenza sessuale tra maschio e femmina sta ad indicare un’analisi che riguarda il contesto sociale e culturale e che quindi va oltre la differenza sessuale intesa in senso fisico e biologico.

POVERTÀ MATERIALE → POVERTÀ A PIÙ DIMENSIONI:

STRATEGIA MULTILIVELLO

POLITICHE GENDER BLIND → POLITICHE DI GENERE:

EMPOWERMENT FEMMINILE

CATEGORIE → UNIVERSALISMO:

POLITICHE DI COESIONE SOCIALE

STATISTICHE → MAPPE:

POLITICHE DI GOVERNO URBANO

ANALISI SINCRONICA → ANALISI DIACRONICA:

PREVENZIONE DELLA CRONICITÀ

5. Le politiche di contrasto alla povertà estrema e alle marginalità sociali in Italia

Gli interventi di aiuto nei confronti delle persone più povere hanno in Italia una storia secolare, grazie ad una rete capillare di organizzazioni di volontariato, enti e istituzioni di ispirazione religiosa, organizzazioni sindacali ed alle stesse municipalità locali. Ben prima della sua formalizzazione costituzionale, con la riforma del Titolo V nel 2001, il principio di “sussidiarietà” ha sorretto larga parte del sistema di assistenza dedicato ai più deboli.

Come è noto, la riforma del Titolo V ha assegnato alle Regioni potestà legislativa esclusiva in merito alle politiche sociali. E' dunque alla dimensione regionale e a quella locale che occorre oggi primariamente rivolgersi per verificare lo stato di attuazione pratica dei principi della riforma del sistema di assistenza sociale varata nel 2000 con la legge-quadro 328.

Resta di competenza dello Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Un punto di cruciale importanza per accorciare, gradualmente, le distanze che separano, nell'accesso ai servizi sociali, i cittadini residenti in una parte o l'altra del Paese e particolarmente attuale oggi, all'avvio del processo di riforma federalista. Tuttavia, i livelli essenziali non sono ancora stati definiti e, come si vedrà dall'analisi che segue, le differenze nella disponibilità delle risorse e nell'accesso ai servizi sono profondissime.

Non solo la spesa sociale è squilibrata, ma è complessivamente molto limitata, rispetto agli altri comparti di spesa per la protezione sociale. Come ha sottolineato il Libro Verde sul Welfare⁽¹⁾, in Italia la componente più rilevante della spesa complessiva per le prestazioni di protezione sociale è rappresentata dal capitolo della previdenza con il 66,7%. La sanità rappresenta circa il 24% seguita a distanza dall'assistenza con l'8,1%. Nonostante le responsabilità determi-

1 Cfr. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, “La vita buona nella società attiva”, Libro Verde (luglio 2008); Libro Bianco (maggio 2009).

nanti siano in carico ai comuni nel governo del welfare sul territorio, la stessa spesa per l'assistenza sociale è ancora fortemente centralistica e sbilanciata sulle erogazioni monetarie piuttosto che sullo sviluppo della rete dei servizi. Per quanto riguarda in particolare la povertà estrema, il già citato Libro Verde sottolinea come sia mancata, in Italia, una specifica politica per la povertà assoluta, "nemmeno individuata perché nascosta dalla mancanza di rappresentanza e da un più vasto - ma diverso - fenomeno di impoverimento relativo". Ed è da ricordare che l'Italia è uno dei pochissimi paesi europei a non disporre di una misura di reddito di inserimento per le persone e le famiglie in condizioni di maggiore difficoltà. In questo quadro è interessante andare a verificare come nelle principali città italiane è organizzata e gestita la spesa per i servizi sociali ed in particolare la spesa indirizzata a contrastare la povertà e il disagio.

Qui di seguito si presentano alcuni dati relativi alle città destinate a diventare - secondo la legge delega del 5 maggio 2009 - città metropolitane⁽²⁾ e della città di Roma.

5.1. La spesa sociale nelle città

In primo luogo, l'analisi della spesa sociale nelle città conferma il grave divario che separa il sud dal nord del Paese. La spesa sociale è più debole proprio dove tutti gli indicatori di povertà e di esclusione sociale stanno ad indicare un maggiore bisogno di intervento. Si registra così, nel 2007, una spesa sociale pro-capite per un cittadino residente a Trieste (367,1 Euro) quasi pari a quattro volte quella di un residente di Palermo (94,4 Euro) (Tab. 5.2).

Come si può osservare dalle tabelle, anche l'evoluzione della spesa sociale è molto differenziata tra città e città. Vi sono alcuni comuni dove l'incremento della spesa sociale è stato negli ultimi anni particolarmente significativo. E' il caso di Cagliari, dove dal 2003 al 2007 si è registrato un incremento del 62,42% della spesa sociale pro capite, di Bari (57,84%), di Venezia (44,89%), ma anche di Reggio Calabria (41,32%), di Napoli (41,05%) e di Milano (38,1%). Negli altri casi, si evidenzia comunque un incremento, sebbene meno significativo, fatto salvo il caso di Palermo, dove vi è stato un incremento della spesa (31%) tra il 2003 e il 2005 ma successivamente il livello di spesa è arretrato di nuovo ai livelli del 2003.

La dinamica di crescita o di decremento della spesa sociale pro capite, così differenziata nei vari centri, non offre indizi di una sistematica e progressiva riduzione delle diseguaglianze tra il nord e il sud del paese.

2 L'analisi non prende in considerazione la città di Catania perché alla chiusura del testo i dati ufficiali del bilancio consuntivo 2007 non erano ancora disponibili.

Oltre alla già evidenziata differenza tra nord e sud, è interessante andare ad analizzare se vi siano altre differenze riguardanti le città metropolitane, da una parte, e il resto dei comuni italiani dall'altra. Questo al fine di valutare se la spesa sociale si concentra in particolare nelle città, anche a fronte del concentrarsi, nelle aree urbane, di peculiari problemi di tipo sociale.

L'analisi dei dati consente di verificare come la media della spesa sociale nelle città metropolitane rispetto alla media degli altri comuni italiani segni una differenza positiva importante (206,4 Euro rispetto alla media dei comuni italiani di 128,4 Euro). Ma ancora più interessante è il fatto che, nonostante le evidenti differenziazioni di volume della spesa sociale già rilevate, la gran parte delle città metropolitane (tranne Palermo, Messina e Reggio Calabria) ha un volume di spesa pro capite superiore alla media nazionale dei comuni.

Tabella 5.1 Spesa corrente per la funzione sociale - Migliaia di euro

Città	2003	2005	2007	2003/2005	2005/2007	2003/2007
Bari	28.908	32.870	46.840	13,71%	42,50%	62,03%
Bologna	96.533	104.162	108.382	7,90%	4,05%	12,27%
Cagliari	24.477	27.998	38.650	14,38%	38,05%	57,90%
Firenze	85.663	78.596	85.539	-8,25%	8,83%	-0,14%
Genova	74.771	77.047	84.652	3,04%	9,87%	13,22%
Messina	19.502	20.186	22.534	3,51%	11,63%	15,55%
Milano	268.413	313.886	378.766	16,94%	20,67%	41,11%
Napoli	94.918	125.347	130.229	32,06%	3,89%	37,20%
Palermo	64.204	83.484	62.603	30,03%	-25,01%	-2,49%
Reggio Calabria	7.865	10.382	11.368	32,00%	9,50%	44,54%
Roma	408.648	473.146	532.097	15,78%	12,46%	30,21%
Torino	217.577	228.212	258.477	4,89%	13,26%	18,80%
Trieste	65.503	68.900	75.392	5,19%	9,42%	15,10%
Venezia	57.614	64.652	82.659	12,22%	27,85%	43,47%
Tot. Città metropolitane	1.514.596	1.708.868	1.918.188	12,83%	12,25%	26,65%
Tot. Comuni italiani	5.001.389	5.958.078	6.343.322	19,13%	6,47%	26,83%

N.B. al netto dei servizi necroscopici e cimiteriali

Fonte: Elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno - Certificato di conto di Bilancio

Tabella 5.2 Spesa corrente per la funzione sociale - Euro pro capite

Città	2003	2005	2007	2003/2005	2005/2007	2003/2007
Bari	92,0	100,5	145,2	9,27%	44,45%	57,84%
Bologna	258,4	278,7	291,1	7,84%	4,47%	12,66%
Cagliari	150,6	174,6	244,6	15,93%	40,10%	62,42%
Firenze	233,2	214,2	234,5	-8,16%	9,49%	0,55%
Genova	124,3	124,2	138,6	-0,11%	11,57%	11,45%
Messina	78,4	81,9	92,4	4,47%	12,70%	17,73%
Milano	211,0	239,8	291,4	13,65%	21,52%	38,10%
Napoli	94,9	127,4	133,8	34,23%	5,08%	41,05%
Palermo	94,5	124,5	94,4	31,76%	-24,15%	-0,06%
Reggio Calabria	43,3	56,3	61,3	29,91%	8,78%	41,32%
Roma	160,8	185,7	195,7	15,53%	5,38%	21,74%
Torino	250,7	253,4	284,6	1,07%	12,31%	13,51%
Trieste	314,5	334,4	367,1	6,34%	9,80%	16,75%
Venezia	212,1	239,6	307,3	13,00%	28,23%	44,89%
Tot. Città metropolitane	166,6	186,4	206,4	11,89%	10,70%	23,86%
Tot. Comuni italiani	104,4	122,5	128,4	17,37%	48,30%	23,03%

N.B. al netto dei servizi necroscopici e cimiteriali

Fonte: Elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno - Certificato di conto di Bilancio

Questo dato relativo ad una concentrazione della spesa sociale nelle città metropolitane è confermato dal confronto tra la spesa sociale delle città con quella di tutti gli altri comuni appartenenti allo stesso contesto regionale (Tab. 5.3).

In alcuni casi, lo scarto tra la spesa sociale pro capite delle città metropolitane rispetto alla spesa sociale pro capite media dei comuni della stessa regione è notevole, come nel caso di Venezia, Torino e Milano. Solo nel caso di Messina la spesa sociale pro capite della città è più bassa di quella della regione Sicilia, mentre a Genova e a Palermo è pressoché allineata alla media dei comuni rispettivamente liguri e siciliani.

Tabella 5.3 Spesa corrente procapite per la funzione sociale nelle città metropolitane e nel complesso dei comuni della regione di appartenenza. Anno 2007 - Euro

	Città metropolitana	Complesso dei comuni della regione	Differenza città - regione
Bari	145,2	70,0	75,2
Bologna	291,1	188,9	102,2
Cagliari	244,6	204,0	40,6
Firenze	234,5	133,0	101,5
Genova	138,6	137,8	0,8
Messina	92,4	93,4	-1,0
Milano	291,4	150,0	141,4
Napoli	133,8	79,8	54,0
Palermo	94,4	93,4	1,0
Reggio Calabria	61,3	39,3	22,0
Roma	195,7	152,9	42,8
Torino	284,6	131,4	153,2
Trieste	367,1	249,2	117,9
Venezia	307,3	110,1	197,2

N.B. al netto dei servizi necroscopici e cimiteriali

Fonte: Elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno - Certificato di conto di Bilancio

Va considerato, però, che lo scarto nei flussi di spesa tra le città metropolitane e i comuni dello stesso contesto regionale non riguarda solo la spesa sociale, ma la spesa corrente nel suo complesso, come si può rilevare dalle tabelle che seguono (Tab. 5.4 e 5.5).

Il confronto tra la spesa corrente complessiva e la spesa sociale permette di verificare come l'investimento nella spesa sociale da parte delle grandi città in termini percentuali non sia molto diverso da quello degli altri comuni. Lo scarto è infatti inferiore ad un punto (0,76) (Tab. 5.5). Tuttavia, anche qui è possibile individuare qualche differenziazione significativa: le città che investono la più alta percentuale di spesa corrente nelle politiche sociali sono Trieste, Torino (con una differenza positiva di oltre 6 punti percentuali rispetto alla media dei comuni del Piemonte) seguite da Bologna e Milano. Le città che al contrario investono la quota minore della loro spesa corrente nel settore sociale sono Reggio Calabria, Palermo e Napoli.

Tabella 5.4 Totale Spesa corrente - migliaia di Euro

Città	2003	2005	2007	2003/2005	2005/2007	2003/2007
Bari	260.937	272.294	300.401	4,35%	10,32%	15,12%
Bologna	470.247	499.266	502.429	6,17%	0,63%	6,84%
Cagliari	168.289	175.694	206.669	4,40%	17,63%	22,81%
Firenze	535.631	480.444	492.150	-10,30%	2,44%	-8,12%
Genova	707.681	704.494	650.062	-0,45%	-7,73%	-8,14%
Messina	220.366	222.960	235.203	1,18%	5,49%	6,73%
Milano	1.712.399	1.751.968	1.788.619	2,31%	2,09%	4,45%
Napoli	1.112.633	1.276.470	1.463.547	14,73%	14,66%	31,54%
Palermo	695.717	743.994	758.176	6,94%	1,91%	8,98%
Reggio Calabria	121.721	150.157	149.086	23,36%	-0,71%	22,48%
Roma	2.977.263	3.050.261	3.203.960	2,45%	5,04%	7,61%
Torino	1.272.512	1.191.684	1.177.387	-6,35%	-1,20%	-7,48%
Trieste	231.268	250.881	262.673	8,48%	4,70%	13,58%
Venezia	479.539	474.215	529.753	-1,11%	11,71%	10,47%
Tot. Città metropolitane	10.966.203	11.244.782	11.720.115	2,54%	4,23%	6,87%
Tot. Comuni italiani	38.158.830	40.045.559	41.500.310	4,94%	3,63%	8,76%

Fonte: Elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno - Certificato di conto di Bilancio

Tabella 5.5 Incidenza della spesa sociale sul totale della spesa corrente nella città metropolitana e nel complesso dei comuni della regione di appartenenza. Anno 2007

	Città metropolitana	Complesso dei comuni della regione	Differenza città - regione
Bari	15,6%	11,8%	3,82
Bologna	21,6%	21,4%	0,16
Cagliari	18,7%	20,5%	-1,83
Firenze	17,4%	15,3%	2,11
Genova	13,0%	13,3%	-0,25
Messina	9,6%	10,7%	-1,13
Milano	21,2%	18,6%	2,55
Napoli	8,9%	9,4%	-0,46
Palermo	8,3%	10,7%	-2,46
Reggio Calabria	7,6%	5,5%	2,08
Roma	16,6%	15,3%	1,28
Torino	22,0%	15,8%	6,14
Trieste	28,7%	24,3%	4,38
Venezia	15,6%	15,7%	-0,11
Totale	16,4%	15,6%	0,76

N.B. al netto dei servizi necroscopici e cimiteriali

Fonte: Elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno - Certificato di conto di Bilancio

5.2. La spesa per gli adulti in difficoltà

Accanto ai servizi dedicati agli anziani e all'infanzia, uno degli ambiti della spesa sociale è quello dedicato all'assistenza, alla beneficenza pubblica e ai servizi diversi alla persona. Qui si concentra una larga parte della spesa per la povertà estrema e la marginalità.

Come si può osservare (Tab. 5.6), in alcune città la spesa per assistenza beneficenza e servizi diversi alla persona è cresciuta in modo estremamente rilevante negli ultimi anni. Nel caso di Cagliari addirittura del 143,3%, di Bari del 99,6% e Venezia del 95,8%. Complessivamente, l'incremento della spesa in questo settore è pari al 32,4%. Andando a vedere l'incidenza di questo ambito di spesa sul totale della spesa

Tabella 5.6 Spesa corrente per assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona - Migliaia di euro

Città	2003	2005	2007	2003/2005	2005/2007	2003/2007
Bari	15.752	19.513	31.445	23,9%	61,1%	99,6%
Bologna	49.132	49.629	50.361	1,0%	1,5%	2,5%
Cagliari	9.169	13.530	22.318	47,6%	65,0%	143,4%
Firenze	31.400	29.543	33.274	-5,9%	12,6%	6,0%
Genova	34.560	39.063	44.071	13,0%	12,8%	27,5%
Messina	18.265	19.176	0,0	5,0%	-100,0%	-100,0%
Milano	111.499	132.703	184.143	19,0%	38,8%	65,2%
Napoli	45.890	77.774	76.346	69,5%	-1,8%	66,4%
Palermo	37.359	56.109	36.913	50,2%	-34,2%	-1,2%
Reggio Calabria	4.926	6.984	7.237	41,8%	3,6%	46,9%
Roma	164.483	174.108	188.518	5,9%	8,3%	14,6%
Torino	137.842	149.378	187.264	8,4%	25,4%	35,9%
Trieste	22.572	22.342	25.970	-1,0%	16,2%	15,1%
Venezia	25.697	37.298	50.303	45,5%	34,5%	95,8%
Tot. Città metropolitane	708.547	827.252	938.161	16,8%	13,4%	32,4%

Fonte: Elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno - Certificato di conto di Bilancio

sociale dei comuni considerati, si può rilevare che questa spesa incide in media per quasi la metà sul totale della spesa sociale comunale (Tab. 5.7). Anche in questo caso, tuttavia, si registrano profonde differenze tra i territori.

Un approfondimento relativo ai servizi comunali dedicati alla povertà e alla marginalità sociale viene promosso annualmente dall'Istat⁽³⁾, in collaborazione, tra gli altri, con la Ragioneria Generale dello Stato, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali e diverse Regioni. A corredo ed integrazione dei dati sin qui presentati, può essere utile una lettura di alcuni

3 Istat, *Indagine sugli interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, anno 2006 - agosto 2009*.

Tabella 5.7 Incidenza della spesa sociale per assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona sul totale della spesa sociale

Città	2003	2005	2007	2003/2005	2005/2007	2003/2007
Bari	54,5%	59,4%	67,1%	4,9	7,8	12,6
Bologna	50,9%	47,6%	46,5%	-3,3	-1,2	-4,4
Cagliari	37,5%	48,3%	57,7%	10,9	9,4	20,3
Firenze	36,7%	37,6%	38,9%	0,9	1,3	2,2
Genova	46,2%	50,7%	52,1%	4,5	1,4	5,8
Messina	93,7%	95,0%	0,0%	1,3	-95,0	-93,7
Milano	41,5%	42,3%	48,6%	0,7	6,3	7,1
Napoli	48,3%	62,0%	58,6%	13,7	-3,4	10,3
Palermo	58,2%	67,2%	59,0%	9,0	-8,2	0,8
Reggio Calabria	62,6%	67,3%	63,7%	4,6	-3,6	1,0
Roma	40,3%	36,8%	35,4%	-3,5	-1,4	-4,8
Torino	63,4%	65,5%	72,4%	2,1	7,0	9,1
Trieste	34,5%	32,4%	34,4%	-2,0	2,0	0,0
Venezia	44,6%	57,8%	60,9%	13,2	3,0	16,3
Tot. Città metropolitane	46,8%	48,4%	48,9%	1,6	0,5	2,1

Fonte: Elaborazione Cittalia su dati Ministero dell'Interno - Certificato di conto di Bilancio

dei dati emersi dall'indagine Istat, sebbene questi facciano riferimento al 2006, per quanto riguarda la spesa dedicata ai servizi per le persone in condizioni di povertà⁽⁴⁾.

Come si può osservare (Tab. 5.8), la voce di spesa finalizzata al "disagio adulti" incide sul totale della spesa sociale per il 7,1%. Questa cifra raggiunge il 10,7% se si considera anche la spesa per gli immigrati e per le dipendenze. In valori assoluti, la spesa sostenuta dai Comuni per tali interventi è di 640milioni di euro.

4 L'analisi dell'Istat riguarda anche altri ambiti di intervento comunque legati alla marginalità sociale, come gli interventi dedicati agli immigrati e ai nomadi e alle dipendenze.

Tabella 5.8 Spesa dei Comuni singoli e associati per area di utenza e per macro-area di interventi e servizi sociali - Anno 2006 (valori assoluti e percentuali)

Area di utenza	MACRO-AREA DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI			
	Interventi e servizi	Trasferimenti in denaro	Strutture	Totale
Valori assoluti				
Famiglia e minori	434.851.445	547.475.938	1.323.594.665	2.305.922.048
Anziani	663.079.502	307.089.670	397.525.672	1.367.694.844
Disabili	618.666.351	273.885.435	339.164.505	1.231.716.291
Disagio adulti	124.218.837	229.219.353	71.524.981	424.963.171
Immigrati	60.383.392	39.853.026	49.848.484	150.084.902
Dipendenze	33.908.531	16.732.288	15.375.687	66.016.506
Multiutenze	407.688.236	0	0	407.688.236
Totale	2.342.796.294	1.414.255.710	2.197.033.994	5.954.085.998
Valori percentuali di riga				
Famiglia e minori	18,9	23,7	57,4	100,0
Anziani	48,5	22,5	29,1	100,0
Disabili	50,2	22,2	27,5	100,0
Disagio adulti	29,2	53,9	16,8	100,0
Immigrati	40,2	26,6	33,2	100,0
Dipendenze	51,4	25,3	23,3	100,0
Multiutenze	100,0	-	-	100,0
Totale	39,3	23,8	36,9	100,0
Valori percentuali di colonna				
Famiglia e minori	18,6	38,7	60,2	38,7
Anziani	28,3	21,7	18,1	23,0
Disabili	26,4	19,4	15,4	20,7
Disagio adulti	5,3	16,2	3,3	7,1
Immigrati	2,6	2,8	2,3	2,5
Dipendenze	1,4	1,2	0,7	1,1
Multiutenze	17,4	-	-	6,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat (2009)

Disaggregando la spesa sociale dedicata al disagio adulti emerge il seguente quadro. I trasferimenti in denaro rappresentano la quota maggiore di spesa (53,9%) ed in questo ambito prevalgono i contributi ad integrazione del reddito familiare e il sostegno al pagamento dell'alloggio. La spesa per interventi e servizi incide sul totale per il 29,2% ed è impiegata, in primo luogo, per le attività di servizio sociale professionale. La spesa per strutture è pari al 16,8% ed è assorbita, in prevalenza, dal costo delle strutture residenziali e comunitarie.

L'Istat ha compiuto anche un approfondimento sulla situazione dei grandi comuni, quelli con popolazione superiore ai 250.000 abitanti. La spesa sostenuta in tali comuni per il disagio sociale è pari al 27,7% della spesa sociale complessiva dei comuni italiani in questo ambito⁽⁵⁾. A tale spesa si aggiunge quella per immigrati e nomadi per quasi 49 milioni di Euro, il 32,8% della spesa complessiva. Se si considera che nei 12 comuni italiani con più di 250mila abitanti risiede il 15% della popolazione, appare chiaro come anche dall'indagine Istat confermi un investimento nella spesa sociale particolarmente elevato nelle grandi città nei confronto con i centri medi e piccoli.

I dati sin qui proposti non possono certamente essere sufficienti per offrire un quadro esauriente sulla situazione. Tuttavia essi aiutano ad evidenziare alcuni punti critici delle politiche di welfare territoriale che possono essere così rapidamente riassunti:

- la spesa sociale gestita dai comuni è assolutamente residuale, rispetto alla spesa sanitaria o a quella previdenziale;
- la spesa sociale pro capite è profondamente diversificata tra nord e sud del paese;
- l'ammontare della spesa sociale comunale per la lotta alla povertà risulta, paradossalmente, inversamente proporzionale al numero delle persone in condizioni di povertà da assistere;
- nelle città metropolitane la spesa sociale pro capite è generalmente più alta rispetto agli altri comuni, così come lo è la spesa corrente pro capite complessiva;
- nell'area del disagio adulti, prevale la spesa dedicata al sostegno economico, piuttosto che l'investimento nei servizi di integrazione sociale e lavorativa;
- solo in pochi casi si registra un investimento specifico e rilevante di spesa cor-

⁵ Istat, *Indagine sugli interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, anno 2006 - agosto 2009*.

rente a favore della spesa sociale, tale da differenziare la spesa della città, sia in termini assoluti che relativi, dal contesto regionale di riferimento;

- pur in presenza di incrementi significativi in diverse città, l'evoluzione della spesa sociale negli ultimi anni non indica un trend di progressivo superamento del gap che divide le città tra nord e sud del paese.

Parte seconda
**Linee di orientamento
per lo sviluppo di politiche locali**

6. Le politiche locali di contrasto alla povertà estrema e alla marginalità

6.1. La necessità di una riflessione

Nel precedente capitolo si è messo in luce il problema degli scarsi investimenti sul welfare locale e la forte differenziazione tra nord e sud del paese. Il problema dell'attivazione di strategie locali di contrasto alla povertà estrema *efficaci, pertinenti e appropriate* non tocca, tuttavia, solo la sfera degli investimenti economico finanziari. A monte vi è il problema di un'effettiva messa a fuoco del fenomeno e dell'individuazione di nuove misure di intervento al passo con i tempi. E' ricorrente, infatti, il manifestarsi di un disagio, tra gli amministratori così come tra gli operatori sociali, nell'utilizzo di modalità di azione che si rivelano non più adeguate rispetto ai nuovi problemi da affrontare⁽¹⁾.

Il quadro degli interventi locali in questo ambito è molto frammentario, sia per quanto riguarda gli strumenti di lettura dei bisogni che per quanto riguarda la rete dei servizi. Mentre in altri settori di intervento del welfare locale sono piuttosto chiari gli obiettivi da raggiungere (il numero di bambini inseriti in asilo nido, il numero di anziani che usufruiscono di assistenza domiciliare) in questo caso, la stessa definizione di indicatori di performance risulta complessa e talvolta opinabile, appena si allarga lo sguardo oltre la prima assistenza (posti letto nei dormitori, pasti distribuiti in mensa,..). In questi anni vi è stato un fiorire di nuove iniziative locali, ma a ciò non sempre è corrisposto il superamento di criticità relative alle modalità di intervento, alla finalizzazione delle risorse, alle relazioni tra i soggetti, al rapporto con il territorio locale. Qui di seguito ci si sofferma su alcune di queste criticità.

1 Molte delle riflessioni qui riportate sono il frutto del dibattito svolto nel workshop promosso da Cittalia ANCI Ricerche nel luglio 2008 sul tema "Le marginalità sociali. Un problema collettivo alla ricerca di nuove risposte" cui hanno partecipato amministratori locali, esperti delle organizzazioni non governative, rappresentanti delle istituzioni centrali. Questi temi sono stati affrontati nell'ambito di una delle Giornate della ricerca sociale promosse dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali a Roma dal 22 al 25 giugno 2009 presso l'Istituto Affari Sociali. La riflessione è quindi proseguita in un workshop promosso congiuntamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e dalla Fondazione Cittalia tenutosi presso l'ANCI il 12 novembre 2009.

L'appropriatezza degli interventi e la copertura delle aree di bisogno

A fronte di una progressiva crescita dell'impegno economico degli enti locali sul tema, in assenza di consolidati sistemi di valutazione vi sono spesso incertezze sull'efficacia e sull'appropriatezza degli interventi messi in atto, sul fronte della prevenzione, del soccorso e del reintegro, e cresce la preoccupazione relativa alle reali possibilità di garantire, con tali interventi, la copertura di aree di bisogno sempre più ampie, anche alla luce della mancanza di una programmazione pluriennale.

Il rapporto con gli altri livelli istituzionali

Si rileva da più parti la necessità di rafforzare i livelli di cooperazione interistituzionale. Un confronto che non può essere limitato alla negoziazione sul riparto delle risorse, ma che dovrebbe avere al suo centro la programmazione condivisa, tra governo centrale, regioni, province e comuni, secondo i principi del metodo aperto di coordinamento.

Il rapporto con i servizi sanitari

Con il moltiplicarsi di condizioni di emarginazione legate a fragilità di tipo socio-sanitario, non di rado i comuni si trovano ad affrontare problematiche tipicamente sanitarie, pur non disponendo di competenze e di professionalità dedicate, soprattutto in quelle regioni in cui il servizio sanitario nazionale è meno attrezzato per le cronicità e mantiene un'impostazione ospedalocentrica. Anche la gestione delle emergenze - sociali e sanitarie - talvolta procede in modo parallelo e non coordinato, alimentando incertezze sulle responsabilità della presa in carico.

Il rapporto con il terzo settore

La collaborazione - necessitata prima ancora che prevista dalle leggi - tra enti locali e terzo settore, talvolta si sviluppa in termini di delega in bianco, talaltra in termini di conflitto o di reciproca diffidenza.

La presenza di grandi organizzazioni storiche non profit che detengono localmente il monopolio in questo ambito, se da un lato è garanzia di stabilità, dall'altro può fungere da freno alla sperimentazione di nuove e più innovative strategie di intervento, mentre nelle aree del paese dove la povertà è più acuta spesso anche il terzo settore è più debole e meno attrezzato.

In un quadro di risorse limitate e di fronte ai bisogni crescenti, le organizzazioni non profit sono talvolta spinte a conformare la propria organizzazione e i propri progetti di intervento a schemi già predefiniti dai bandi di affidamento dei ser-

vizi, senza poter sviluppare e mettere alla prova capacità progettuali autonome. L'esiguo numero di operatori nei servizi sociali comunali rende difficile l'esercizio di una costante vigilanza e di una valutazione accurata dei progetti affidati, mentre la durata spesso limitata nel tempo di tali affidamenti e i ritardi nei pagamenti provocano un forte tasso di *turn over* tra gli operatori del terzo settore, vanificando preziose esperienze di formazione "sul campo". Non sono rari i casi di operatori che si trovano a vivere direttamente condizioni di fragilità lavorativa ed economica non dissimili da quelle delle persone che sono chiamati ad assistere e accompagnare.

Il rapporto con la comunità locale

Nelle comunità locali le politiche di *discriminazione positiva* nei confronti delle fasce più marginali della popolazione rischiano un calo di consenso, se non adeguatamente condivise e motivate, nel momento in cui si manifestano sul territorio gli effetti della crisi economica e i servizi di welfare riescono a coprire una parte sempre più piccola delle domande espresse dalla comunità.

Si corre, allo stesso tempo, il rischio di un eccesso di delega alle istituzioni o al mondo del volontariato, a fronte di una scarsa responsabilizzazione della comunità locale nel garantire solidarietà sociale e coesione.

Nei territori più impegnati nella realizzazione di politiche sociali avanzate, l'opinione pubblica e gli stessi amministratori registrano poi il verificarsi talvolta di effetti paradossali, in quanto i comuni che promuovono tali interventi rischiano di divenire meta di approdo per quelle persone in condizioni di povertà estrema o di marginalità che si allontanano dai territori dove le politiche locali si fanno più dure e respingenti.

Erogazione di contributi o servizi

L'organizzazione dei servizi sociali vive la spinta ad una presa in carico sempre più personalizzata, vista la crescente difficoltà di categorizzare una fascia di bisogni sociali molto disomogenea. Dall'altro lato, nell'erogazione di contributi economici, si rende sempre più spesso necessaria la definizione di soglie rigide di accesso e l'attivazione di graduatorie di beneficiari. Molti comuni sono alle prese con la ridefinizione dei regolamenti per l'erogazione dei contributi economici e con il problema di bilanciare la possibilità, per l'assistente sociale, di definire un piano personalizzato di sostegno potendo attingere di volta in volta ai vari strumenti di intervento disponibili (borse lavoro, contributi una tantum,..) e, dall'altro lato, la necessità di regolamentare in modo trasparente questa attribuzione delle risorse, sulla base di indicatori certi.

In termini più generali, in questo ambito le amministrazioni locali vivono un costante dilemma nell'assegnazione delle risorse disponibili: l'erogazione di contributi economici, da una parte, o il rafforzamento della rete dei servizi, dall'altra.

I punti appena elencati altro non sono che uno spaccato dei problemi su cui si misurano oggi amministratori locali e operatori dei servizi, sia pubblici che del terzo settore. Come si è già detto, si rileva un diffuso senso di inadeguatezza degli strumenti disponibili rispetto ad un fenomeno, quello della povertà estrema e della marginalità, che sia quantitativamente che qualitativamente è sfuggente e difficilmente governabile.

Allo stesso tempo, però, è proprio sui territori locali che si sono sviluppate e si stanno affermando nuove capacità di intervento e metodologie innovative, e questo avviene attraverso un lavoro di tipo artigianale condotto silenziosamente nelle comunità locali.

Per riflettere sulle politiche dedicate alla lotta all'emarginazione è dunque utile partire da una analisi di ciò che oggi avviene sul territorio e sul contributo di carattere generale che può essere tratto dalle esperienze più significative. A questo tema sono dedicate le pagine che seguono.

6.2. Un primo inventario delle politiche locali

E' stato già messo in evidenza, a più riprese, il carattere multidimensionale delle politiche di contrasto alla marginalità sociale e alla povertà estrema.

Qui di seguito si entrerà nel merito delle politiche e delle linee di intervento che le amministrazioni locali e gli altri attori territoriali oggi mettono in campo per fronteggiare questo fenomeno.

L'analisi è stata condotta attraverso la raccolta di dati sugli interventi promossi dalle amministrazioni locali e di pareri e punti di vista da parte di amministratori locali, operatori dei servizi, rappresentanti del terzo settore. E' bene precisare che l'analisi si è focalizzata sulle politiche locali che hanno come diretto ed esplicito obiettivo il contrasto alla povertà estrema e alla marginalità, evitando di considerare l'insieme delle politiche che, in modo indiretto, hanno comunque un impatto rilevante sul tema. L'esame ha riguardato esclusivamente le politiche locali e non ha preso in considerazione i provvedimenti di carattere regionale e nazionale. Su questa base si è costruito un primo inventario delle politiche locali di contrasto alla povertà estrema e alla marginalità sociale, attraverso uno schema articolato lungo quattro principali linee di azione.

L'inventario può essere letto come proposta di linee di orientamento per la programmazione di attività delle amministrazioni locali e degli altri attori sociali coinvolti nella promozione di politiche di contrasto alla marginalità. L'inventario che segue si presta, allo stesso tempo, ad essere utilizzato come strumento di valutazione sull'insieme delle politiche promosse in un determinato territorio.

I quattro assi di azione nei quali si articola lo schema sono:

- le *azioni di sistema*, ovvero i dispositivi, le risorse e i servizi a sostegno della programmazione, della realizzazione e della valutazione degli interventi;
- gli *interventi di inclusione sociale*, ovvero ogni iniziativa strategica volta a rafforzare le capacità e le potenzialità delle persone più fragili per il loro pieno accesso alle opportunità e ai beni;
- la *promozione della convivenza⁽²⁾ urbana* e la responsabilizzazione della comunità, dal momento che nessuna politica di inclusione può avere successo se non in un quadro di rafforzata coesione sociale, con un coinvolgimento attivo e diretto delle comunità locali nel loro complesso;
- il *governo del territorio*, considerando il peso che la regolazione degli spazi urbani può giocare nell'acuire o nell'attenuare i fenomeni di esclusione sociale e di segregazione spaziale.

2 Sul tema della civiltà del convivere cfr. A. Riccardi, *Convivere*, Laterza 2006.

Inventario delle politiche locali di contrasto alla povertà estrema e alla marginalità sociale: quattro assi di azione

Azione	Definizione	Esempi
Azioni di sistema	Dispositivi, risorse e servizi a sostegno della programmazione, della realizzazione e della valutazione degli interventi	Programmazione integrata - Piani di Zona/Piani Regolatori Sociali Mappe e misurazioni - Anagrafi delle fragilità, Osservatori sulla povertà e l'esclusione sociale, attività di monitoraggio Organizzazione dei servizi sociali Il ruolo delle comunità locali, del terzo settore, del mondo produttivo Sistemi di accreditamento e rilevazione della qualità
Interventi per l'inclusione sociale	Interventi volti a rafforzare le capacità e le potenzialità delle persone più fragili per il loro pieno accesso ai beni e alle opportunità	Prevenzione Primo soccorso e assistenza Accoglienza di lunga durata e sostegno all'abitare autonomo Inserimento lavorativo Politiche integrate socio - sanitarie Promozione dei diritti, dei doveri e delle responsabilità Protezione e tutela
Rafforzamento della convivenza - responsabilizzazione della comunità	Interventi volti a rafforzare i legami sociali e le reti di solidarietà all'interno delle comunità locali	Mediazione dei conflitti Mediazione culturale Contrasto all'insicurezza Informazione/sensibilizzazione
Governo del territorio	Interventi di programmazione e di regolazione degli spazi urbani	Social housing Beni sottratti alla criminalità Progetti di rigenerazione urbana Autocostruzione e autorecupero

7. L'inventario delle azioni: Azioni di sistema

Il tema delle marginalità sociali e della povertà estrema, per le sue caratteristiche, come si è detto, non si presta ad essere affrontato in termini emergenziali od occasionali. E' necessario, al contrario, definire dispositivi e risorse a sostegno della programmazione, della realizzazione e della valutazione degli interventi, nell'ambito di un quadro strategico unitario. Per tale motivo, alla progettazione di servizi e interventi è necessario associare la definizione di "azioni di sistema" riguardanti l'impianto complessivo dei servizi.

7.1. La programmazione e i Piani di Zona

I Piani di Zona previsti dalla legge quadro 328/2000 rappresentano la sede naturale dove fissare le strategie di fondo di intervento sul tema della marginalità sociale e delle povertà estrema, definite in partnership con i soggetti territoriali. La definizione del Piano di Zona e il suo monitoraggio rappresenta il fulcro attorno al quale attivare un sistema di governance allargato delle politiche di contrasto alla marginalità. Uno studio condotto dall'Isfol⁽¹⁾ sul modo in cui i Piani di Zona affrontano il tema delle povertà mette in evidenza luci ed ombre sulla concreta implementazione di questo strumento previsto dalla legge-quadro di riforma dei servizi sociali 328/2000. Dal monitoraggio condotto nel 2007, si rileva che il 68% dei Piani di Zona esaminati tematizza la questione della povertà economica e il 61,8% definisce all'interno del Piano interventi per la gestione dell'emergenza sociale.

1 In Caritas Italiana - Fondazione E. Zancan, *Ripartire dai poveri. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia. Il Mulino, Bologna 2008.*

Approfondimenti

I Piani regolatori sociali. L'esigenza di coniugare i programmi di riforma dei servizi sociali con una visione "a tutto campo" dello sviluppo urbano, ha portato alcuni comuni a sperimentarsi nella costruzione del Piano regolatore sociale. La peculiarità di questo strumento sta, appunto, nel tentativo di orientare verso obiettivi di coesione sociale le politiche urbane dedicate al governo del territorio, ai trasporti, alla casa, all'educazione e alla formazione, all'ambiente, alla sicurezza oltre che, naturalmente, alla promozione della salute. Dopo il varo del primo Piano regolatore sociale nel 2003 a Roma, altri comuni, come Genova e Torino, si sono dotati di questo strumento o stanno attualmente lavorando alla sua definizione.

7.2. La lettura del territorio: mappe e misurazioni

Come si è visto nei precedenti capitoli, manca una definizione unitaria della povertà estrema e della marginalità sociale e conseguentemente una metodologia uniforme di rilevazione di dati che consenta una analisi diacronica del fenomeno. Vi è tuttavia una produzione significativa di ricerche territoriali. La rilevazione periodica dei dati rappresenta un elemento fondamentale per poter definire strategie di intervento territoriali adeguate.

E' da sottolineare l'importanza, in questo quadro, dell'attivazione di iniziative quali gli *Osservatori sulla povertà* o sulle politiche sociali. Rispetto alla realizzazione di attività di ricerca *una tantum*, l'istituzione di Osservatori permette di accumulare le conoscenze, mettendo insieme anche contributi che provengono da fonti diverse. Spesso gli Osservatori sono istituiti dalle Regioni e dagli enti locali in partenariato con le organizzazioni del volontariato e del terzo settore o in collaborazione con facoltà universitarie.

Di grande interesse è l'analisi dei dati statistici in relazione alle caratteristiche territoriali, attraverso la costruzione di "mappe" urbane. La distribuzione e la densità della povertà estrema sul territorio rappresenta infatti un fattore di primaria importanza per la definizione di interventi appropriati. Diverse sono le modalità scelte per la realizzazione di mappature e di monitoraggi.

Tra le iniziative più interessanti, volte ad andare in profondità nell'analisi del fenomeno, si ricorda la già citata attività di censimento delle persone senza dimora realizzata a Milano dall'Università Bocconi e dalla Fondazione De

Benedetti sui senzatetto nell'area metropolitana di Milano⁽²⁾, condotta con la partecipazione attiva di organizzazioni di volontariato e di protezione civile e replicata con la stessa metodologia, all'inizio del 2010, a Torino.

Vi è un volto ancor meno visibile della povertà estrema, quella che ha come protagoniste prevalentemente persone anziane e persone con problemi di salute mentale che vivono all'interno delle proprie case in condizioni di isolamento sociale. Per conoscere questo volto della povertà estrema (intesa anche come povertà relazionale), sono stati sperimentati in alcuni Comuni strumenti quali le "Anagrafi della fragilità". L'attenzione è in questo caso centrata sulla solitudine di persone particolarmente vulnerabili che vivono da sole o con una rete familiare molto fragile. Queste "anagrafi" - nate inizialmente per monitorare gli anziani soli durante l'emergenza caldo estiva - possono dare un contributo importante alla individuazione di fenomeni di cosiddetto *barbonismo domestico* e, allo stesso tempo, facilitare l'attivazione sul territorio di una rete integrata di presa in carico socio-sanitaria.

Approfondimenti

Gli osservatori sulla povertà. Promossi da Regioni, Province, Comuni, organizzazioni del Terzo settore, Caritas diocesane, Università, supportano, in molti casi, la *lettura dei bisogni* che è alla base della definizione dei Piani di Zona. In alcuni casi promuovono studi specifici dedicati al tema della povertà e della marginalità estrema.

L'Anagrafe delle fragilità. Nati in molti casi per fronteggiare il problema dell'assistenza degli anziani soli di fronte all'emergenza caldo, questi servizi svolgono un ruolo fondamentale di collegamento tra servizi sanitari e sociali per l'individuazione e il monitoraggio delle persone con problemi di tipo socio sanitario, solitudine relazionale e povertà economica.

7.3. L'organizzazione dei servizi sociali e l'apporto degli altri operatori territoriali

L'intervento nelle aree della marginalità sociale e della povertà estrema richiede una specifica preparazione professionale da parte degli operatori. Soprattutto, necessita di un continuo aggiornamento, dal momento che i fenomeni che attra-

² La ricerca è stata coordinata da Michela Braga e Lucia Corno.

versano questa area sono in continua evoluzione. In questo ambito di intervento - più ancora che in altri - i servizi sono spesso realizzati in partenariato con il terzo settore, sia imprese sociali che volontariato. E' importante, in questi casi, che vi siano occasioni congiunte di formazione tra operatori sociali dei servizi comunali e operatori del terzo settore, in modo da stabilire modalità di comunicazione e di intervento comuni, in un processo di apprendimento condiviso. Nell'ambito degli interventi per la povertà estrema e della marginalità sociale si fa pressante la necessità di superare un approccio tutto fondato sulla presa in carico dei casi individuali a favore di una strategia che valorizzi e faccia leva sul contesto di vita delle persone, con un coinvolgimento attivo delle figure di riferimento della comunità (il vicinato, ..). Come è stato osservato, *“la concezione del servizio sociale all'interno del quale l'assistente sociale è un semplice erogatore di servizi, oltre ad essere in contrasto con i principi stessi all'origine della professione, oggi non è più adeguata a fronteggiare la complessità dei problemi sociali dell'attuale tessuto urbano, soprattutto dei grandi Comuni metropolitani”*³⁾.

Si sono dimostrate di grande utilità le esperienze di formazione o di aggiornamento integrate che coinvolgono operatori territoriali di diversi servizi e istituzioni, non solo socio-sanitari, comunque coinvolti negli interventi a favore delle persone in condizioni di estrema povertà, come ad esempio operatori della polizia municipale e delle forze dell'ordine, operatori di protezione civile. L'obiettivo è che il momento di contatto - anche “involontario” (si pensi al rapporto con le forze dell'ordine) - possa diventare, per le persone in condizioni di marginalità, una porta di accesso al più ampio sistema dei servizi.

Approfondimenti

Gli interventi di caseggiato. La povertà estrema vissuta all'interno delle pareti domestiche, la povertà “della porta accanto” può essere affrontata attraverso metodologie specifiche di intervento. Molte sperimentazioni hanno preso avvio in questo ambito a partire dall'emergenza caldo che ha colpito soprattutto le persone anziane sole⁴⁾. Dalle sperimentazioni estive si è passato a considerare l'attivazione di servizi stabili lungo tutto il corso dell'anno. Si sono sviluppate in questo ambito iniziative quali i “custodi sociali” o i “condomini solidali”. Iniziative caratterizzate da una presa in carico non di singoli individui ma di piccole comunità territoriali grazie al coinvolgimento e all'attivazione delle risorse locali.

3 F.Zuccari, *Senza dimora: un popolo di invisibili. Una sfida per il servizio sociale*. Carocci ed. 2007.

4 Cfr., ad esempio, il programma “Viva gli anziani” promosso dalla Comunità di S. Egidio.

La formazione integrata. Molte iniziative di formazione/aggiornamento degli operatori sociali sono oggi condotte in forma congiunta tra servizi sociali, servizi sanitari territoriali, operatori delle polizie locali e delle forze dell'ordine, operatori del terzo settore. Si tratta di iniziative significative che consentono di affrontare lo stesso tema (ad esempio, il contrasto alla tratta sessuale, le iniziative nei villaggi rom, la mendicizia minorile, la dipendenza patologica da sostanze..) grazie all'incontro tra i diversi punti di vista professionali, garantendo la sintonia nel lavoro sul campo, ferma restando la peculiarità del mandato istituzionale e delle responsabilità di ciascuno.

7.4. La sussidiarietà, il ruolo delle comunità locali, del terzo settore e dei destinatari degli interventi

Per l'attivazione di strategie d'intervento sulle povertà estreme e la marginalità sociale è di grande importanza lo sviluppo di un sistema di *governance* che riconosca al terzo settore un ruolo non solo esecutivo ma di effettivo partenariato nell'analisi, nella programmazione e nella valutazione degli interventi, nel contesto di un'attuazione avanzata del principio di sussidiarietà orizzontale.

Nelle esperienze più mature al livello locale, il rapporto con i soggetti del terzo settore (volontariato, associazionismo di promozione sociale, cooperazione sociale) non si configura con rapporto tra committente ed erogatore di servizi, ma ha come base la comune responsabilità su tutto il processo: dall'analisi del territorio alla progettazione, dalla realizzazione alla valutazione degli interventi⁵. Un rapporto di questo tipo presuppone, d'altro canto, da parte del terzo settore un investimento aggiuntivo di risorse - umane e materiali - rispetto a quelle derivanti dal settore pubblico/istituzionale per la promozione sociale del territorio. I Tavoli sociali previsti dai Piani di Zona sono l'ambito prioritario in cui si realizza, in molti casi, l'incontro tra amministrazioni locali e organizzazioni civiche. Partecipano ai tavoli dedicati alla lotta alla povertà realtà di volontariato, associazionismo di promozione sociale, cooperazione sociale, enti delle Chiese e delle Confezioni religiose che operano nei servizi sociali, organizzazioni sindacali, enti di patronato, così come gruppi di auto-aiuto, associazioni familiari e realtà informali di cittadinanza attiva (gruppi di quartiere e di caseggiato, etc). Rilevante anche il contributo che può essere offerto da Università e da enti di ricerca e formazione.

⁵ Cfr. l'indagine realizzata sul tema della sussidiarietà tra i dirigenti dei servizi sociali dei comuni. Fondazione per la sussidiarietà, *Sussidiarietà e.. pubblica amministrazione locale. Rapporto sulla sussidiarietà 2009*, Mondadori università ed. 2010.

Se da un lato gli accordi interistituzionali sono fondamentali per assicurare un approccio integrato al tema, gli accordi con i soggetti del mondo produttivo locale possono assicurare anch'essi un supporto fondamentale (si pensi ai progetti di reinserimento lavorativo di persone svantaggiate o ai progetti di *social housing*). Il sistema di *governance* ha un ruolo fondamentale nell'assicurare la sintonia e la cooperazione tra i soggetti ed evitare che il confronto si risolva in una prassi solo formale e, alla fine, poco produttiva in termini di azione. Un sistema efficace di *governance* offre la possibilità non solo di reperire risorse aggiuntive di vario tipo, ma anche di sviluppare processi di apprendimento condiviso tra gli attori, utili alla costruzione di una *comunità competente* in grado di identificare e farsi carico dei problemi di esclusione sociale.

Approfondimenti

La risorsa-famiglia. La famiglia si rivela come una risorsa essenziale per l'inclusione delle persone con gravi problemi di marginalità. Da qui l'importanza dell'associazionismo familiare, per condividere i problemi che le famiglie affrontano (ad esempio, con i gruppi di auto aiuto) o per garantire un ambiente di tipo familiare a chi, per diversi motivi, ne è temporaneamente privo, grazie all'affido familiare, oggi utilizzato non solo per l'accoglienza dei minori, ma anche per persone adulte che vivono condizioni di isolamento e di disagio, per mamme sole con bambini, anziani, persone con disagio psichico lieve.

Accordi di partenariato tra enti locali e terzo settore. Sono numerosissimi gli accordi quadro e i protocolli di intesa definiti tra enti locali e terzo settore, talvolta anche tramite ANCI regionali e Forum del terzo settore. In alcuni casi, al livello locale, sono state istituite consulte permanenti previste dagli statuti comunali. Gli accordi riguardano direttamente la lotta alla povertà, o sono rivolti al rafforzamento delle realtà del terzo settore sul territorio. In altri casi ancora i Comuni supportano il terzo settore locale attraverso l'istituzione di fondi rotativi per agevolare l'accesso al credito.

La responsabilità sociale di impresa. E' il nome che viene dato all'impegno delle aziende ad adottare comportamenti socialmente responsabili, nel processo produttivo così come nei confronti del territorio su cui operano. E' il principio cui si ispirano molte iniziative di partenariato tra ente locale e attività produttive, per sviluppare iniziative di contrasto all'esclusione sociale che vanno oltre il sostegno economico estemporaneo, ma puntano sul pieno utilizzo delle risorse e delle competenze del mondo produttivo per finalità di carattere sociale.

Il coinvolgimento dei destinatari. Tra gli obiettivi fissati al livello europeo (Consiglio europeo di Nizza, dicembre 2000) vi è quello di “promuovere, secondo le prassi nazionali, la partecipazione attiva delle persone in situazione di esclusione, con particolare riferimento alla loro condizione, alle politiche e alle azioni avviate nei loro paesi”. Anche in Italia sono state promosse alcune esperienze attraverso le quali si è cercato, in modo non retorico ma fattivo, di valorizzare la partecipazione attiva delle persone ai margini nella definizione, nell’attuazione e nella valutazione degli interventi loro dedicati. Questo tema è oggi al centro anche dell’Anno Europeo di lotta alla povertà e all’esclusione sociale (2010).

Anche sul piano delle risorse finanziarie è necessario sviluppare un approccio di rete tale da catalizzare e rendere disponibili sul territorio risorse locali, provinciali, regionali, nazionali ed europee, senza dimenticare le opportunità di investimenti da parte del mondo produttivo e il coinvolgimento diretto della cittadinanza. Sempre più spesso gli enti locali ricorrono alla definizione di veri e propri piani di *fund raising* per incrementare le risorse di bilancio destinate alla lotta all’esclusione sociale.

Approfondimenti

La trasformazione delle IPAB. Un ruolo importante nella lotta all’esclusione sociale sul territorio può essere giocato dalle IPAB, gli enti di assistenza e di beneficenza. In diverse Regioni sono state varate leggi di riforma delle IPAB in modo tale che questi enti possano concorrere più efficacemente alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sociale sul territorio.

La legge “del buon samaritano”. Coniugare la solidarietà con la lotta allo spreco alimentare. La legge 155/2003, sulla distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà, nota come la legge “del buon samaritano”, ha equiparato ai consumatori finali (ai fini del corretto stato di conservazione, trasporto e utilizzo degli alimenti) le Onlus che effettuano distribuzione gratuita di prodotti alimentari per fini di solidarietà. Con la finanziaria del 2008, questo tipo di recupero è stato esteso anche ai prodotti non alimentari. Antesignana di queste esperienze è la *Fondazione Banco Alimentare*, attiva in Italia dal 1979. Da segnalare anche l’esperienza del *Last Minute Market*, nata su iniziativa della Facoltà di Agraria dell’Università di Bologna e attiva oggi in diverse città italiane.

L'apporto delle Fondazioni. Sullo sviluppo del welfare locale e la lotta alla povertà un ruolo di particolare importanza è quello delle Fondazioni. Nel 2006 le Fondazioni di origine bancaria hanno investito 146,5 milioni di euro in progetti di assistenza sociale; 267,5 milioni di euro nel settore volontariato, filantropia e beneficenza; 184,9 milioni di euro per educazione, istruzione e formazione; 157,7 milioni di euro per la salute pubblica; 98,9 milioni di euro per lo sviluppo locale⁽⁶⁾.

La partecipazione a progetti europei. Il sostegno europeo alla lotta all'esclusione sociale è, come noto, ampio e articolato, anche sulla base di specifici criteri territoriali. Vi sono aree di intervento dedicate in modo specifico al contrasto alla marginalità sociale e alla povertà estrema. Un particolare impegno è stato assunto dall'Europa per l'inclusione sociale delle comunità Rom. Tale impegno viene sostenuto attraverso la nuova programmazione dei fondi strutturali⁽⁷⁾ e numerosi programmi di lotta alla discriminazione, alla povertà, al razzismo e di promozione dell'inserimento socio-lavorativo.

7.5. Accreditamento dei servizi e valutazione

Nell'ambito delle azioni di sistema, occorre considerare il tema delle valutazione della qualità dei servizi dedicati alla povertà estrema e alla marginalità sociale. Se una vecchia concezione tutta assistenzialista di questo settore poteva indurre a sottovalutare questo aspetto, oggi si è affermata sempre più la necessità che proprio nei servizi cosiddetti di *bassa soglia* vada assicurata la *più alta qualità*. Diverse sono le metodologie sperimentate per la rilevazione e la valutazione di qualità. La qualità è alla base dei percorsi di accreditamento promossi dagli enti locali per selezionare gli enti erogatori dei servizi e i servizi stessi.

6 12° Rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria, ACRI, 2008.

7 cfr. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *The Roma in the European Social Fund 2007-2013* http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/tp_roma_en.pdf

8. L'inventario delle azioni: Le politiche di inclusione

Sotto questa voce sono state considerate le politiche che hanno come obiettivo primario l'inclusione sociale delle persone in condizioni di povertà estrema e di marginalità.

8.1. La prevenzione

I ricercatori e gli operatori sul campo concordano nel rilevare che la caduta nella povertà estrema è sempre più repentina per una larga fascia di persone che pure provengono da condizioni di relativa stabilità. Eventi quali uno sfratto esecutivo, o una separazione familiare, o altri tipi di fratture possono produrre tale effetto. Le situazioni di povertà estrema possono essere temporanee, intermittenti o croniche nel corso di una vita. E' evidente la necessità di promuovere ogni iniziativa volta sia a prevenire la caduta in condizioni di povertà che la sua cronicizzazione nel tempo. Il ventaglio degli interventi di prevenzione è molto ampio. Di seguito si prova a comporlo in tre grandi aree.

La prima è l'area classica della prevenzione sociale. Una prevenzione ad ampio spettro che ha come obiettivo primario quello di garantire, ad esempio, ai minori che crescono in ambienti di forte deprivazione, familiare e sociale, la possibilità di affrancarsi da tali condizioni di svantaggio. Da qui interventi dedicati alla prevenzione dell'abbandono scolastico, al contrasto alla devianza minorile, etc. Rientrano in questo ambito anche gli interventi volti a contrastare le dipendenze patologiche, da alcol e da sostanze stupefacenti, in molti casi associate alle condizioni di marginalità estrema (sia come *causa*, che come *effetto* della vita su strada).

Un secondo livello di intervento riguarda la costruzione di strumenti di protezione e di soccorso per fronteggiare immediatamente quegli eventi traumatici che - come gli studi biografici dimostrano - sono spesso la causa scatenante della caduta in condizioni di povertà estrema. Rientrano in questo ambito gli in-

terventi di prevenzione degli sfratti esecutivi - la perdita della abitazione rappresenta infatti uno degli eventi più traumatici - così come il sostegno immediato a chi resta senza lavoro. Sempre maggior peso sta assumendo inoltre il problema del contrasto all'indebitamento e all'usura. In tutti questi casi, l'intervento pubblico è volto ad interrompere, in modo tempestivo, la spirale dell'impoverimento estremo che rischia di avvolgere la persona o la famiglia.

Il terzo livello di intervento riguarda infine la presa in carico di persone che già stanno sperimentando condizioni di marginalità e di devianza e che rischiano la cronicità. Rientrano in questo ambito gli interventi che si realizzano all'interno del carcere, per preparare il reinserimento sociale della persona detenuta, così come i progetti di messa alla prova.

Azione	Definizione	Esempi
Prevenzione sociale nei contesti di vita	Interventi di prevenzione sociale rivolti a soggetti in contesti sociali e familiari deprivati	Sostegno alle famiglie fragili nelle cure genitoriali Prevenzione disagio giovanile in ambito educativo Prevenzione dispersione scolastica Educazione alla legalità Prevenzione delle dipendenze patologiche (alcol, sostanze stupefacenti, gioco,..)
Soccorso in occasione di eventi traumatici	Interventi di soccorso in occasione di eventi traumatici che possono provocare fratture sociali	Servizi di tutela contro gli sfratti Progetti contro il sovra-indebitamento e contro l'usura Accoglienza di lunga durata e sostegno all'abitare autonomo Interventi di sostegno in caso di perdita del lavoro
Prevenzione della cronicità	Interventi di sostegno al reinserimento sociale di persone con problemi di devianza o di marginalità per scongiurare il rischio di cronicizzare tali situazioni	Interventi di reinserimento sociale dei minori del circuito giudiziario Soccorso di emergenza per l'accoglienza Interventi di formazione e inserimento lavorativo negli istituti di pena

8.2. Primo soccorso e assistenza

Se è vero che l'assistenza fine a se stessa offre poche chance per l'avvio di un processo d'inclusione, è altrettanto vero che il soccorso e l'assistenza sono il primo e fondamentale tassello della rete di servizi. A condizione che tale intervento sia strutturato come una vera e propria *porta di accesso* ad un più ampio ventaglio di servizi specializzati.

La molteplicità delle situazioni di povertà estrema che si possono incontrare in una città ha spinto molte amministrazioni locali a dotarsi di servizi di carattere *universalistico* per una prima presa in carico di tutte le persone in condizioni di estrema fragilità. Interventi immediati, dunque, 24 ore su 24, di pronto intervento sociale, con cui effettuare una prima azione di aiuto e realizzare una prima diagnosi sociale, per accompagnare la persona verso i servizi più appropriati. I servizi di emergenza sociale - previsti dalla legge 328/2000 tra i livelli essenziali di assistenza e, come si vedrà, attivi anche in molte capitali europee - spesso si avvalgono di unità mobili e di numeri verdi per la raccolta delle segnalazioni. Il valore del numero verde non sta solo nell'immediatezza del contatto con la persona bisognosa d'aiuto, ma anche nel coinvolgimento della comunità cittadina, invitata a farsi parte attiva nell'intervento di sostegno alle persone più fragili.

Significativa anche l'esperienza di *terminali* dei servizi di emergenza sociale situati nei luoghi in cui più facilmente si incontrano persone in condizioni di marginalità, come le stazioni ferroviarie o il segretariato sociale presso mense e dormitori. Oltre l'intervento con le unità mobili, si sono sviluppate in Italia molte esperienze di accoglienza cosiddette di *bassa soglia*, servizi di accoglienza aperti a tutti, collocati in luoghi di prossimità. Questi servizi, come si vedrà in modo più approfondito successivamente, nascono allo scopo di intercettare chi rifiuta, almeno in prima battuta, l'accoglienza in centri tradizionali più strutturati (per le regole imposte, per non abbandonare la propria postazione, per diffidenza o per paura, per non condividere i propri spazi con altri,...) ma che comunque necessita di protezione.

Approfondimenti

Gli Help Center presso le Stazioni. Sono servizi di orientamento nati dalla collaborazione tra i Comuni, il settore Politiche Sociali delle Ferrovie dello Stato e gli enti del privato sociale. Help Center sono attivi, tra gli altri, a Roma Termini e a Milano Centrale (Centro Aiuto). Offrono un servizio di ascolto, orientamento, osservazione dello stato del disagio nei dintorni delle stazioni di interesse e (secondo le esigenze e le possibilità) effettuano anche presa in

carico di utenti lavorando in rete con le altre strutture di assistenza sociale presenti sul territorio. Le principali richieste riguardano la soddisfazione di bisogni primari: mangiare, dormire, lavarsi, un luogo dove custodire le proprie cose, etc. Altri bisogni ricorrenti sono la richiesta di assistenza medica, legale o burocratica e la richiesta di aiuto per la ricerca di un lavoro.

“Dall'emergenza freddo” ai “piani inverno”. La gran parte delle amministrazioni locali ha ormai fatto entrare nella programmazione annuale il potenziamento dei servizi e degli interventi per le persone senza dimora durante il periodo invernale. Questa programmazione segna un passaggio dalla mera gestione dell'emergenza ad una programmazione dei servizi per un evento, il calo delle temperature durante l'inverno, che certo non può considerarsi inaspettato. I “piani” prevedono il potenziamento dei servizi di accoglienza notturna, la distribuzione di coperte e di pasti caldi attraverso unità mobili, l'apertura straordinaria di stazioni la notte e l'attivazione di altri servizi di “bassa soglia” (tensostrutture,..), la collaborazione con le aziende sanitarie per interventi su strada e per campagne di prevenzione (vaccinazione antinfluenzale). I piani invernali consentono in molti casi il contatto anche con le persone più refrattarie ad avvicinarsi ai servizi e quindi possono essere di grande utilità per avviare un rapporto di cura che può diventare stabile.

8.3. L'accoglienza di lunga durata e il sostegno all'abitare

Nonostante molti regolamenti comunali prevedano una durata massima dell'accoglienza in emergenza, i tempi previsti spesso si dilatano di fronte alla difficoltà di individuare soluzioni di medio e di lungo periodo alternative al ritorno su strada. L'esperienza porta a considerare sempre più necessarie strutture di accoglienza *di transito* che colmino il vuoto esistente tra l'accoglienza di emergenza e la possibilità di disporre di un alloggio autonomo. Da qui esperienze come gli alberghi popolari, dove le persone e le famiglie sono chiamate a concorrere alle spese delle strutture. Il pagamento di una quota a copertura delle spese per le utenze è previsto in molti casi oggi anche per la permanenza nei villaggi attrezzati delle comunità rom, nell'ambito di una progressiva responsabilizzazione dei nuclei familiari che prepari all'autonomia abitativa.

Vi sono poi circostanze in cui il disagio è più profondo ed oltre alla necessità di individuare una abitazione occorre assicurare alla persona un contesto relazionale più ricco, come le esperienze di abitazioni di comunità (gruppi appartamento o alloggi di convivenza assistita). Quando gli ospiti presentano anche

problemi di salute mentale, sia pure lievi, i servizi residenziali sono gestiti in collaborazione con i dipartimenti di salute mentale delle Asl.

Di particolare interesse sono i progetti di accompagnamento sociale all'integrazione abitativa dedicati a coloro che hanno trascorso un lungo tempo come ospiti dei dormitori e di altre strutture di accoglienza, e che vengono gradualmente formati alla gestione autonoma di un appartamento. Soprattutto nei casi di una lunga permanenza su strada o in dormitorio, questo accompagnamento si rileva essenziale per il raggiungimento di un nuovo equilibrio personale in un contesto di autonomia.

Se questi interventi sono dedicati a persone con particolari fragilità, non solo di tipo economico, va considerato anche l'alto numero di persone e di nuclei familiari che sono autonomi e sarebbero in grado di sostenere il costo di un affitto moderato, ma che hanno gravi difficoltà, soprattutto nelle grandi città, a trovare una sistemazione abitativa dignitosa a costi accettabili. E' noto del resto come l'Italia, pur in presenza di un alta percentuale di proprietari di case, non disponga di una offerta adeguata sul piano dell'edilizia popolare pubblica, mentre i costi di mercato per gli affitti hanno subito, negli ultimi anni, una impennata. A supporto di chi incontra gravi difficoltà a reperire un alloggio in affitto, sono stati attivati servizi comunali quali agenzie e sportelli per la casa che, talvolta in collaborazione con il Terzo settore, fungono da intermediari per reperire e gestire appartamenti in affitto. In alcuni casi si prevede un fondo di garanzia per l'anticipo delle caparre e per il risarcimento ai proprietari di eventuali danni, oltre che il sostegno al pagamento dell'affitto (*buoni casa*).

Approfondimenti

L'accompagnamento all'abitare autonomo. Le abitudini di vita acquisite su strada, la stessa paura della solitudine e la percezione di insicurezza possono rendere molto difficile il reinserimento abitativo autonomo di persone senza dimora, anche laddove si siano individuate soluzioni abitative adeguate. Da qui i progetti tesi ad accompagnare il processo di uscita dalle strutture di accoglienza. Nella pratica, l'integrazione abitativa consiste: nella formazione iniziale di base all'abitare autonomo (funzionamento dei servizi per i consumi domestici, manutenzione ordinaria, conoscenza delle regole condominiali,..); in una presenza periodica di operatori per accompagnare e seguire gli ospiti in questa delicata fase di passaggio; nella rilevazione periodica delle condizioni abitative dell'alloggio; in un intervento teso a favorire i rapporti di buon vicinato.

Gli alloggi assistiti. Per raggiungere l'autonomia abitativa, dopo un lungo periodo vissuto all'interno di strutture di accoglienza, si è sperimentata anche la soluzione di alloggi-ponte strutturati sia come comunità residenziali che come singole residenze (miniappartamenti) in un contesto protetto. In queste strutture le incombenze di casa sono divise tra gli ospiti i quali dispongono delle chiavi di casa e partecipano alle spese. L'esperienza in alloggio assistito può costituire una tappa intermedia verso l'autonomia abitativa oppure può rappresentare il punto di equilibrio sul quale attestarsi.

Il supporto nella ricerca di un affitto. Vi sono diverse esperienze promosse dagli enti locali per sostenere le persone più vulnerabili nella ricerca e nella definizione di un contratto di affitto. Alcuni comuni hanno istituito Agenzie per l'affitto che aiutano gratuitamente i cittadini in difficoltà nella ricerca di una casa, con vantaggi anche per chi affitta (si minimizzano i rischi nella scelta degli affittuari, si azzerano l'ICI, si è garantiti rispetto ad eventuali danni e al mancato pagamento del canone...). Altri comuni garantiscono anche un contributo economico *una tantum* o per un periodo più lungo all'inquilino.

Superamento dei campi nomadi e inserimento abitativo delle comunità rom e sinti. In alcune città italiane il superamento dei campi rom e sinti è avvenuto attraverso la messa a punto di programmi per l'inserimento abitativo delle famiglie prima presenti nei campi all'interno di appartamenti in contesti condominiali. I progetti di inserimento abitativo sono stati accompagnati anche da progetti di inserimento sociale e lavorativo e da un intervento di mediazione sociale nei confronti dei residenti.

8.4. Il reinserimento lavorativo

Il reinserimento lavorativo rappresenta, indubbiamente, una delle carte fondamentali per il recupero di una vita autonoma. Manca in Italia ad oggi uno strumento di sostegno al reddito di carattere universalistico, molto diffuso, come si vedrà, in altri paesi europei (come il reddito minimo di inserimento o il reddito di solidarietà attiva). Vi sono tuttavia alcuni interessanti strumenti di sostegno utilizzati in modo particolare per le persone in condizioni di povertà estrema e di marginalità, attivati sulla base di leggi regionali o su iniziativa provinciale e comunale.

Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo di persone in condizioni di povertà estrema e di marginalità sociale, è possibile dividere gli interventi di sostegno in due grandi ambiti.

Il primo riguarda la definizione di percorsi individuali di inserimento lavorativo. In questo caso, alla luce di un primo bilancio di competenze, la persona può partecipare ad un percorso formativo e quindi essere accompagnata nell'inserimento in contesti lavorativi di diverso genere, eventualmente con la possibilità per l'ente/azienda di avvalersi di incentivi. Le *borse lavoro* rappresentano uno strumento di fondamentale importanza per l'inserimento sociale e lavorativo di persone con particolari vulnerabilità. La borsa lavoro consente di compiere un'esperienza di lavoro effettiva all'interno di una impresa/azienda senza oneri da parte di quest'ultima. Per la riuscita del progetto è di cruciale importanza che si instauri un rapporto stabile e di fiducia con le aziende in questione, in modo tale che dopo il periodo della borsa lavoro si possa - se ve ne sono le condizioni - arrivare alla definizione di un contratto di lavoro vero e proprio. Nel caso di inserimenti di carattere individuale in ambienti di lavoro privati, è fondamentale inoltre l'attività degli operatori sociali che affiancano, in veste di tutor, la persona già nella fase di ricerca dell'attività lavorativa, e quindi nel monitoraggio sul suo svolgimento, nel rapporto con i datori di lavoro e con i colleghi, al fine di garantire tutte le condizioni che possano dare stabilità alla collocazione lavorativa e creare un clima di fiducia attorno alla persona, in molti casi reduce da esperienze negative o controverse.

Il secondo ambito di intervento è invece quello dei percorsi collettivi. Questi si realizzano prevalentemente all'interno delle cooperative sociali integrate, cooperative che nascono al fine di promuovere l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e che per tale motivo possono usufruire di particolari benefici di legge.

Accanto alle attività lavorative in senso proprio, in alcuni casi può essere necessario prevedere una fase preliminare di riavvicinamento della persona al mondo del lavoro attraverso attività che possono svolgersi presso gli stessi centri di accoglienza oppure all'interno di laboratori occupazionali. Non si tratta, in questi casi, di un inserimento lavorativo in senso stretto, ma di attività che possono essere propedeutiche al lavoro (rispetto delle regole, relazioni con i colleghi, orari,..) o comunque utili a ricostruire contesti significativi nella vita quotidiana (mettersi alla prova, acquisire fiducia in se stessi, dare un significato al proprio tempo, relazionarsi con gli altri). La presenza di persone straniere che vivono in condizioni di particolare disagio sociale ha portato diversi comuni a sperimentare forme di sostegno a progetti di rientro assistito nei paesi di provenienza. Questi progetti, sempre su base volontaria, hanno già una storia consolidata nel caso di donne vittima di tratta sessuale o di minori non accompagnati (progetti seguiti principalmente dall'OIM). Il progetto di rimpatrio volontario assistito è generalmente accompagnato da un sostegno economico per coprire il costo del viaggio di rientro e le prime necessità di permanenza. Per scongiurare un uso opportunistico di questo strumento di sostegno, i servizi sociali tendono ad inserire il sostegno economico all'interno di un più ampio progetto personalizzato, discusso e concordato con la persona, eventualmente nel quadro di accordi di cooperazione con i comuni di provenienza.

Approfondimenti

Il micro credito. E' uno strumento di sviluppo locale che prevede la concessione di piccoli finanziamenti a soggetti esclusi dal sistema di credito tradizionale. In Italia si tratta di una metodologia sociale ancora poco diffusa ma che va espandendosi anche grazie all'intervento di Regioni ed enti locali. Il target di riferimento è piuttosto ampio e può comprendere gli studenti che hanno necessità di affrontare spese per il proseguimento degli studi così come i lavoratori over 40 che vogliono mettersi in proprio. Diversi progetti sono specificamente rivolti a persone e famiglie in condizioni di povertà e vulnerabilità sociale, in particolare attraverso la concessione di crediti di emergenza: un intervento dunque di prevenzione rispetto al rischio di cadere in condizioni di povertà estrema.

Le cooperative sociali integrate "di tipo b". In base alla legge 381/91, sono cooperative che svolgono diversi tipi di attività - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate e in questo modo esercitano una funzione pubblica sociale. Sono considerate persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi a misure alternative. Gli enti pubblici possono stipulare convenzioni con tali cooperative a particolari condizioni di vantaggio, fermo restando la finalità di inserire lavoratori svantaggiati⁽¹⁾. Con il decreto legislativo 276/03 attuativo della legge delega 30/03 (legge Biagi) è stata inoltre incentivata l'attribuzione di commesse di lavoro a queste cooperative da parte delle imprese soggette alle norme sul collocamento obbligatorio. Secondo l'ultima rilevazione Istat disponibile (anno 2005)⁽²⁾, le cooperative sociali in Italia iscritte agli appositi registri sono 7.363. Di queste il 32,8% si occupa dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. Le persone svantaggiate presenti in questo tipo di cooperative sono 30.141 pari al 55,5% del personale retribuito (molto al di sopra del livello minimo del 30% previsto dalla legge). Per quanto riguarda le tipologie di svantaggio, la componente maggiore è composta da disabili (46,3%), seguiti da tossicodipendenti (16%), pazienti psichiatrici (15%), detenuti ed ex detenuti (8,7%).

1 A fronte dei rilievi mossi a livello europeo sul rispetto del principio di libera concorrenza, il legislatore è intervenuto nuovamente sul tema con la legge 52 del 1996.

2 Per approfondimenti, Primo Rapporto Cnel - Istat sull'economia sociale. Dimensioni e caratteristiche strutturali delle istituzioni non profit in Italia, giugno 2008.

8.5. Le politiche integrate socio sanitarie

La fragilità sociale si accompagna spesso ad una condizione di fragilità sanitaria che si accentua progressivamente in relazione alle precarie condizioni di vita.

Riveste dunque una particolare importanza la capacità di integrare i servizi sociali e quelli sanitari. Il rischio che si corre, quando questa integrazione viene a mancare, è l'ampliarsi di un'area grigia non presidiata dai servizi.

Nel tempo si sono sviluppate esperienze significative di cooperazione tra servizi sociali e sanitari. Si tratta purtroppo di esperienze che non sono presenti su tutto il territorio nazionale.

Vi sono anche servizi avanzati che già nascono in modo congiunto, dedicati specificamente alle persone in condizioni di povertà e di marginalità sociale. E' importante precisare che non si tratta di servizi che hanno come obiettivo quello di sostituirsi all'accesso al servizio sanitario nazionale, dando vita ad una rete parallela. Al contrario, hanno l'obiettivo di promuovere l'accesso della persona alla fruizione del Servizio sanitario nazionale, tenendo conto della peculiare fragilità che la persona sta vivendo.

I progetti e i servizi integrati socio-sanitari in quest'area possono essere per grandi linee suddivisi nel modo che segue.

Intervento	Esempi di servizio
Di emergenza	Unità mobili socio-sanitarie (con servizi medici e infermieristici); Macchine mediche; Accordi con i servizi del 118
Informazione, orientamento, accompagnamento	Sportelli dedicati alle persone straniere, a rifugiati e richiedenti asilo; Presidi sanitari /camper mobili all'interno dei villaggi attrezzati Rom; Servizi di mediazione culturale in ambito sanitario
Prevenzione	Campagne di vaccinazione per i bambini nei campi Rom; Proflessi primaria e secondaria; Progetti di educazione alla salute per soggetti con vulnerabilità sociale; Campagne di screening gratuito

segue>>

Intervento	Esempi di servizio
Accesso alle prestazioni e ai presidi sanitari	Accesso gratuito alle visite specialistiche (ortodonzie, oculistica,..); Protesi dentarie gratuite
Di riduzione del danno	Distribuzione di profilattici e di siringhe; Camper mobili per la distribuzione di metadone
Servizi residenziali e semiresidenziali integrati	Case famiglia, Centri diurni per persone con problemi di salute mentale; Case famiglia, comunità terapeutiche per persone con dipendenza patologica; Case famiglia e comunità terapeutiche per persone con Hiv e con doppia diagnosi; Case famiglia e centri diurni per anziani fragili o affetti da malattie neurodegenerative (Alzheimer)
Servizi integrati di reinserimento lavorativo protetto	Assegni terapeutici, Borse lavoro e inserimenti in cooperative sociali integrate coordinati da una équipe sociale e sanitaria

Approfondimenti

I servizi di emergenza sanitaria e il 118. La porta di accesso delle persone in condizioni di povertà estrema alle istituzioni è rappresentato dal servizio di pronto soccorso. Non sono rari i casi di “conflitto di competenze” tra servizi di emergenza sanitaria e servizi sociali nella presa in carico di questi pazienti, talvolta di difficile gestione, che restano nelle strutture sanitarie a volte in assenza di alternative di accoglienza. Dall’altro lato, la rete di collaborazione tra servizio di emergenza sanitaria e servizio di emergenza sociale può produrre risultati estremamente significativi, quando si riesce a definire un percorso di cura che dia continuità al soccorso di emergenza.

Trattamento sanitario obbligatorio (TSO) e Accertamento sanitario obbliga-

torio (ASO). Durante i periodi più freddi dell'anno, riemerge puntualmente il dibattito sulla possibilità di utilizzare lo strumento del Trattamento sanitario obbligatorio per accompagnare all'interno di strutture sanitarie le persone che sono su strada e che non accettano l'offerta di accoglienza, mettendo così a rischio talvolta la loro sopravvivenza. Va considerato che i limiti nell'utilizzo di uno strumento come il TSO sono estremamente precisi, per non intaccare la libertà individuale delle persone. Va ricordata anche l'esistenza dell'accertamento sanitario obbligatorio (ASO), con cui si possono disporre accertamenti diagnostici obbligatori per verificare le condizioni sanitarie di una persona, senza però prevedere lo svolgimento di interventi terapeutici contrari alla volontà dell'interessato.

Il medico di famiglia e i servizi infermieristici. Il medico di famiglia è una chiave fondamentale di accesso al servizio sanitario nazionale e può assumere un importante ruolo di monitoraggio delle fragilità socio sanitarie. La collaborazione tra Asl e comuni in qualche caso ha portato anche alla realizzazione di servizi infermieristici specificamente dedicati alle persone in condizioni di grave emarginazione sociale.

L'Istituto per la salute dei migranti e il contrasto delle malattie della povertà. In collaborazione con l'Organizzazione mondiale della Sanità, è un istituto - formalmente costituito dal Ministro della Salute nel 2007 - dedicato allo studio delle malattie che affliggono le persone più povere, in Italia e all'estero. Ha sede presso l'Ospedale San Gallicano di Roma e centri di riferimento in Puglia e in Sicilia. Svolge attività di ricerca, di formazione, di diagnosi e di sperimentazione di forme avanzate di assistenza.

8.6. Le politiche di "cittadinanza"

Vi sono politiche che non hanno come obiettivo quello di assistere le persone nei loro bisogni primari, bensì quello di assicurare che le persone più fragili possano fruire dei loro diritti di cittadinanza. Si tratta di politiche importanti al fine di considerare la persona in condizioni di povertà estrema non un oggetto di assistenza ma come una persona titolare di diritti.

Il riconoscimento di questi diritti ha spesso anche ricadute pratiche molto utili. Si pensi, ad esempio, al diritto/dovere di residenza anagrafica che condiziona la possibilità di ottenere i documenti, prendere la patente, avere un libretto di lavoro, etc.

I diritti comportano relativi doveri e responsabilità. Si collocano in questo contesto interventi di promozione dei diritti che contestualmente promuovono l'assunzione di precise responsabilità da parte delle persone che usufruiscono di servizi di assistenza e la loro partecipazione attiva alla stessa organizzazione dei servizi.

Diritti di cittadinanza vuol dire anche partecipazione alla vita civile e sociale. Da qui, di nuovo, l'importanza dell'iscrizione anagrafica anche per l'esercizio del diritto di voto, e la promozione di forme di rappresentanza tra i beneficiari degli interventi per attivare un dialogo con le istituzioni.

Approfondimenti

L'iscrizione anagrafica in una via "virtuale". La legge e il regolamento anagrafico del 1992, definiscono persona senza fissa dimora "colui che non ha in alcun comune quella dimora abituale che costituisce l'elemento necessario per l'accertamento della residenza". Per tali persone viene adottato il criterio dell'iscrizione anagrafica nel comune di domicilio e cioè nel luogo ove la persona stabilisce la sede principale dei suoi affari ed interessi. L'iscrizione anagrafica nel comune di domicilio viene incontro ai legittimi interessi delle persone senza fissa dimora, conferendogli la possibilità di iscriversi all'Anagrafe del comune in cui più frequentemente fanno capo o che sia per loro più facilmente raggiungibile per ottenere le certificazioni anagrafiche e la fruizione dei servizi sociali della Città. Relativamente al problema dell'indirizzo da indicare negli atti anagrafici, molti comuni italiani hanno istituito vie territorialmente non esistenti ma riconosciute convenzionalmente. In molti casi è possibile inoltre assumere la residenza, in via convenzionale, presso associazioni di volontariato. La legge 94/2009 ha inoltre previsto l'istituzione di un registro nazionale delle persone senza dimora che dovrà essere regolamentato dal Ministero dell'Interno.

L'amministratore di sostegno. Si tratta di una figura - introdotta con la legge 6/2004 - che nasce a tutela di chi ha difficoltà nel provvedere ai propri interessi, ma non al punto da essere interdetto o inabilitato (persone anziane, persone disabili,..). L'amministratore di sostegno è una figura di grande utilità per le persone senza dimora e in condizioni di povertà estrema. Può intervenire per ripristinare diritti fondamentali (l'iscrizione al servizio sanitario, il recupero degli arretrati della pensione), per accertare la condizione economica e patrimoniale (non è inusuale il caso di persone sole che vivono su strada e che non sono consapevoli di avere delle proprietà), l'accertamento della situazione anagrafica (rintracciare parenti,..) e può compiere scelte

assieme alla persona interessata funzionali al suo benessere. Tutto entro il mandato, ed i limiti, stabiliti dal Giudice Tutelare. La nomina dell'amministratore di sostegno è effettuata dal Giudice Tutelare su richiesta dell'interessato, dei suoi familiari, dei servizi sociali e sanitari. Può essere nominato un familiare, un volontario, un operatore dei servizi (a condizione che non sia coinvolto nella attività di cura della persona). Alcuni comuni hanno attivato registri cittadini di volontari formati per divenire amministratori di sostegno.

Tutori legali volontari per i minori. E' una esperienza che vede il coinvolgimento di volontari, adeguatamente formati, nella tutela dei minori in genere o dei minori stranieri non accompagnati in particolare. I volontari, una volta formati, entrano a far parte di liste di disponibilità e sono di volta in volta nominati dall'autorità giudiziaria.

Patti di socialità e legalità. Si tratta di *patti* che vengono sottoscritti dalle famiglie delle comunità Rom accolte nei villaggi attrezzati. La sottoscrizione del patto è presentata come uno strumento di mediazione e di convivenza sociale. I patti fissano regole semplici da condividere per responsabilizzare le famiglie nel periodo di accoglienza presso il villaggio attrezzato, in una prospettiva di autonomizzazione abitativa e lavorativa.

8.7. Protezione e tutela

Le persone che vivono in condizioni di povertà estrema e di marginalità sociale sono le prime ad essere esposte a rischi per la propria incolumità. Sono spesso vittima di reati e di violenze, possono facilmente essere costrette in condizioni di soggezione o di schiavitù.

In molti comuni italiani si è sviluppata in questi anni una rete di servizi dedicata in modo particolare alla protezione delle persone in condizioni di povertà estrema e marginalità.

Tra questi interventi vi sono i servizi dedicati alle persone vittime di tratta sessuale (unità mobili, case di fuga, interventi sulla prostituzione anche *indoor*, interventi specializzati di assistenza legale, psicologica e sanitaria, accompagnamento all'abitare e al lavoro); i centri di accoglienza per i minori vittima di sfruttamento (accattonaggio, lavoro minorile, induzione alla microcriminalità); i progetti dedicati all'emersione dal lavoro nero e contro lo sfruttamento lavorativo.

Approfondimenti

Il coordinamento nazionale degli enti locali contro la tratta. L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e l'Unione Nazionale delle Province hanno dato vita, nel 2007, ad un coordinamento nazionale allo scopo di definire una comune "piattaforma programmatica" sul tema della tratta, mettere a confronto e migliorare gli interventi sul territorio, definire proposte comuni sul piano normativo nate sulla base dell'analisi dell'intervento sul campo che vede gli enti locali direttamente protagonisti.

9. L'inventario delle azioni: Politiche di rafforzamento della convivenza urbana

Partendo dall'assunto che il problema delle marginalità sociali non riguarda solo i *marginali* ma la comunità nel suo complesso, è necessario interrogarsi sul modo in cui è possibile promuovere e sostenere un ruolo attivo dei cittadini nella lotta all'esclusione sociale e, allo stesso tempo, quali siano le modalità più efficaci per arginare i fenomeni di intolleranza e di chiusura nei confronti del "diverso".

E' questa un'area di lavoro fondamentale per tutte le amministrazioni locali, alle prese con il duplice problema di intervenire a soccorso di chi vive in condizioni di marginalità e, dall'altro lato, di governare il rapporto non sempre facile tra persone *marginali* e residenti in genere. Un incontro contrassegnato in molti casi dalla solidarietà, ma anche da sentimenti di paura, di insofferenza e anche di rivalsa rispetto ad un intervento di aiuto che viene a gravare sulle già scarse risorse del welfare.

Il rafforzamento della convivenza urbana, inteso come rafforzamento della capacità del tessuto sociale di essere accogliente, dunque, rappresenta un tassello fondamentale nelle politiche di contrasto alla povertà estrema.

9.1. La mediazione dei conflitti

Il rispetto delle regole di civile convivenza negli spazi urbani e la loro fruizione da parte di tutti è un tema sempre più problematico. La percezione delle *diversità* può dare luogo a sentimenti di chiusura e di vera e propria ostilità manifesta da parte dei residenti.

Si collocano in questo contesto gli interventi di mediazione sociale dei conflitti, quale contributo alla costruzione del senso di sicurezza tra la popolazione, attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini nella gestione dei problemi che si manifestano sul territorio. Compito essenziale della mediazione è quello di individuare sedi di confronto e aprire canali di comunicazione.

Approfondimenti

Il rafforzamento dei legami di vicinato. Sono molte le iniziative promosse al livello locale per rafforzare o riannodare i legami di vicinato in quei contesti dove si rischia l'isolamento sociale (per la presenza di famiglie provenienti da diverse culture, per la presenza di anziani soli,..). Si collocano in questo contesto iniziative di quartiere volte a favorire la conoscenza tra i vicini di casa, ma anche la produzione di vademecum plurilingue sulle regole condominiali o i servizi di mediazione per dirimere le piccole controversie in via bonaria e senza esacerbare i conflitti.

La conoscenza delle culture *altre*. Molte iniziative promosse da enti locali e dall'associazionismo puntano a rafforzare la coesione attraverso la conoscenza reciproca. Vanno in questa direzione le feste di quartiere promosse in occasione di particolari ricorrenze (civili o religiose) delle comunità presenti, aperte al coinvolgimento di tutti i residenti; le iniziative volte alla conoscenza, da parte delle scuole, della cultura, delle abitudini e della cucina dei paesi di provenienza di bambini di prima e seconda generazione, le iniziative di incontro dei bambini presso i villaggi attrezzati delle comunità Rom. In tutti questi casi si punta a superare il senso di estraneità prodotto dall'incontro con il diverso grazie alla conoscenza diretta delle persone, delle loro radici culturali e delle tradizioni di ciascuna comunità.

La mediazione culturale. E' uno strumento di particolare utilità quando si incontrano persone e famiglie provenienti da culture diverse. Lungi dall'essere un mero servizio di traduzione linguistica, la mediazione culturale rappresenta invece un ponte di collegamento tra culture diverse. E' fondamentale per servizi dedicati alle persone in condizioni di marginalità sociale più estrema. In assenza di una definizione nazionale del profilo professionale del mediatore culturale, in alcuni comuni è stato sperimentato l'avvio di albi o di registri per i mediatori culturali e vengono promossi corsi di formazione.

9.2. Le politiche di contrasto all'insicurezza urbana

Il contatto con il mondo delle marginalità sociali può accrescere, nella comunità locale, la percezione di disagio e di insicurezza diffusa. Da qui la necessità, per salvaguardare la coesione sociale, di promuovere interventi volti a rassicurare la cittadinanza.

Si tratta di interventi che vanno oltre la sfera del tradizionale controllo dell'ordine pubblico e che sono stati definiti sotto il nome di “nuova prevenzione”⁽¹⁾. “Le azioni di *nuova prevenzione* sono l'insieme delle iniziative pubbliche e private, finalizzate alla riduzione dei danni provocati non solo dagli atti definiti come reati dallo stato, ma anche di inciviltà e disordini non qualificabili come illeciti”. Cambiano dunque anche gli attori coinvolti nella realizzazione delle misure e degli interventi che in questo caso non sono esclusivamente gli organi dello stato, ma nuovi attori come i sindaci e gli enti locali, i servizi sociali, l'associazionismo e il volontariato, le imprese, i cittadini.

La “nuova prevenzione” può caratterizzarsi, oltre che come prevenzione sociale, come *prevenzione situazionale*, dando luogo a misure preventive rivolte a specifici contesti territoriali. Si tratta, in questo caso, di interventi che hanno come finalità la riduzione dei fenomeni criminosi o di disordine urbano in aree circoscritte.

L'incontro tra prevenzione sociale e prevenzione situazionale dà luogo agli interventi di prevenzione comunitaria, ovvero ad interventi che si caratterizzano per l'obiettivo di rianimare un territorio, favorire lo sviluppo di attività sociali ed evitare il degradarsi di situazioni critiche. Si parla in questo quadro di azioni di sviluppo della comunità, finalizzate alla ricostruzione di una dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali abitative e dei servizi di un determinato quartiere/territorio.

Approfondimenti

Il coinvolgimento dei cittadini nelle politiche locali della sicurezza.

Recuperare condizioni di sicurezza e di fruibilità di un territorio è un compito che non coinvolge solo le forze dell'ordine, ma gli stessi cittadini residenti, a condizione che, naturalmente, gli interventi non siano sovrapposti ma coordinati senza aree di ambiguità. In base a questo principio sono diverse le sperimentazioni che si sono avviate sul territorio per coinvolgere la cittadinanza e le categorie produttive nel monitoraggio delle situazioni di degrado urbano e di microcriminalità. Rientrano in questo quadro anche le esperienze di sicurezza “partecipata”, come il volontariato degli anziani davanti alle scuole e nei parchi e la presa in carico da parte di consigli di quartiere o di altre organizzazioni civiche di spazi della città abbandonati all'incuria.

¹ Per approfondimenti, AA.VV., *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Fondazione Cittalia ANCI Ricerche Roma 2009.

9.3. Il rafforzamento del capitale sociale

Il capitale sociale è oggi riconosciuto come fattore chiave per determinare la coesione e per limitare le vulnerabilità degli individui e delle comunità⁽²⁾. La formazione del capitale sociale rappresenta un'importante strategia di riduzione della povertà, sia attraverso il ruolo delle istituzioni che attraverso quello delle società civili. Un recente rapporto del World Health Organization (WHO) ha mostrato che il capitale sociale è uno dei più importanti fattori anche al fine di migliorare i determinanti di salute negli insediamenti urbani.

Si tratta in ogni caso di una grande risorsa, sia per le persone che per le comunità. Occorre tuttavia tenere conto del fatto che le diverse espressioni del capitale sociale non contribuiscono automaticamente a promuovere la coesione, anzi possono rafforzare la chiusura interna alle diverse comunità, “*Ties that bind also exclude*”⁽³⁾. La sfida è quella di riuscire ad usare il capitale sociale come strumento di cambiamento e di trasformazione sociale, promuovendo spazi e occasioni per allacciare nuove relazioni significative tra persone appartenenti a comunità e contesti sociali diversi.

Approfondimenti

Capitale sociale bridging e bonding. E' possibile misurare il capitale sociale di aree deprivate e povere? Un esempio interessante viene dall'UN Habitat che ha applicato ad Addis Abeba una modalità di rilevazione del capitale sociale in due quartieri della città, uno più benestante ed uno in condizioni di estrema povertà, nell'ambito dell'*Urban Inequity Survey*. Sono stati utilizzati due set di indicatori per valutare il capitale sociale *bonding* (un capitale sociale tutto speso all'interno di una comunità omogenea primaria, che può rappresentare, per la sua esclusività, un fattore di ostacolo nei più ampi processi di inclusione), e quello *bridging* (ovvero i legami orizzontali che “gettano ponti” tra gruppi eterogenei di persone, dal punto di vista etnico, culturale, socio-economico). Il primo set di indicatori ha dunque misurato dati quali la fiducia nei propri vicini (quanti ritengono che i propri vicini sarebbero pronti ad aiutarli in un momento difficile; anticiperebbero dei soldi se venisse loro richiesto; si prenderebbero cura dei figli dei vicini in caso di emergenza); l'im-

2 Tra le tante definizioni disponibili, il Capitale Sociale è così definito dall'UN Habitat: “the feature of social-life networks, norm and trust that enable a group of people, a community, a city or a nation to channel their collective Energy for a shared objective”.

3 Deepa Narayan, World Bank's Poverty Group, cit. in UN Habitat.

portanza del ruolo di parenti ed amici come fonti di informazioni primarie sulla politica, sulle opportunità di lavoro e di formazione, etc. Il secondo set di indicatori, dedicato al capitale sociale *bridging*, ha invece misurato il livello di fiducia che si ha nei confronti di persone appartenenti ad altri gruppi etnici o comunità religiose e i legami sociali attivi con persone appartenenti a tali gruppi (ad esempio, quanti si sono incontrati con persone appartenenti ad altri gruppi etnici o religiosi nel corso dell'ultimo mese, quanti sarebbero disposti a votare, in una elezione, candidati appartenenti ad altri gruppi etnici o religiosi, etc.). E' evidente l'utilità di questo approccio non solo dal punto di vista dell'analisi dei fenomeni sociali, ma anche nella costruzione di politiche di coesione territoriale.

Il Servizio civile nazionale. Un'occasione importante per realizzare un'esperienza di impegno concreto e di formazione civica è rappresentata dal Servizio civile nazionale. Il Servizio civile nazionale, istituito con la legge 64/2001, dà la possibilità a giovani dai 18 ai 28 anni, su base volontaria, di dedicare un anno della propria vita a favore di un impegno nei seguenti ambiti: assistenza, protezione civile, ambiente, patrimonio artistico e culturale, educazione e promozione culturale, servizio civile all'estero. Gli enti di servizio civile, accreditati in un apposito albo, possono essere le amministrazioni pubbliche, tra le quali i comuni, le organizzazioni non governative e le associazioni non profit che operano negli ambiti sopra indicati. I progetti di impiego dei volontari, predisposti dagli enti accreditati, vengono presentati all'Ufficio Nazionale per il Servizio civile che li esamina e li approva. Al mese di luglio 2009 erano attivi 3.799 enti e i volontari in servizio erano 29.034.

I crediti formativi. Valorizzare l'impegno dei giovani nel volontariato a favore dei più poveri e delle persone senza fissa dimora. E' questo uno degli obiettivi messi al centro nell'utilizzo dei crediti formativi, promossi talvolta in collaborazione tra uffici scolastici e enti locali. Occasioni utili per dare un aiuto concreto e, soprattutto, per rafforzare la conoscenza e la consapevolezza dei giovani su questi problemi.

9.4. Informazione, sensibilizzazione

L'informazione e la sensibilizzazione sui problemi che riguardano la povertà estrema e la marginalità diventano obiettivi fondamentali per rafforzare la coesione sociale e arginare fenomeni di stigmatizzazione, discriminazione e comportamenti razzisti nei confronti dei *diversi*. Queste azioni partono, natu-

ralmente, dalle scuole e consentono di sensibilizzare i giovani sulle condizioni di povertà in genere ma anche su problematiche particolari, come quella dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Alla comunità nel suo complesso si rivolgono iniziative che sono promosse dalle persone che vivono in condizioni di povertà estrema, coadiuvate da volontari e operatori del terzo settore, che vanno dalla redazione dei giornali di strada alla raccolta di racconti, alla produzione di spettacoli teatrali o mostre fotografiche. Strumenti diversi tutti finalizzati ad abbattere i ponti comunicativi con le città in cui si vive e a recuperare fili di dialogo utili a rafforzare le ragioni della convivenza.

Approfondimenti

Scarp de' tenis. E' un mensile nato a Milano nel 1996, scritto e diffuso da persone senza dimora. Viene attualmente distribuito in 9 città (Milano, Genova, Torino, Napoli, Vicenza, Rimini, Firenze, Catania e Palermo). In ognuna delle città di distribuzione vi è una redazione giornalistica e una redazione "di strada" che coordina l'attività dei venditori, persone senza dimora. Complessivamente dal 1996 oltre 500 persone senza dimora e in difficoltà sono entrate a far parte della squadra di "Scarp". L'iniziativa è sostenuta dalla Caritas nazionale. Sono numerose le esperienze territoriali nate per dare voce, tramite la produzione di periodici, alle persone senza dimora o in condizione di povertà estrema.

10. L'inventario delle azioni: Politiche di governo del territorio

Le condizioni di povertà estrema e di marginalità sociale sono fortemente legate al contesto territoriale di riferimento. Questa acquisizione dovrebbe spingere a consolidare l'asse tra politiche di lotta all'esclusione sociale e politiche di governo degli spazi urbani. Nella pratica, non sempre questa integrazione si realizza, non solo a livello di scelte generali ma anche nel dialogo e nel confronto tra professionalità diverse (assistenti sociali, da una parte, urbanisti e architetti, dall'altra).

Eppure, affrontare la questione delle marginalità sociali a partire dalle leve di governo del territorio consentirebbe di porre le basi per interventi di medio-lungo periodo, uscendo da una concezione emergenziale per abbracciare la strada della prevenzione e della riqualificazione⁽¹⁾.

10.1. Il ruolo del Social housing

L'Italia registra, in rapporto agli altri paesi europei, una bassissima percentuale di alloggi di edilizia sociale pubblica: il 4%, a fronte del 36% dell'Olanda, del 22% dell'UK e del 20% della media comunitaria. Dagli anni 80, l'offerta abitativa pubblica si è ridotta del 90%. Dal 1984 al 2004 la produzione edilizia di nuovi alloggi di residenza sovvenzionata è calata da 34.000 abitazioni all'anno a 1.900 (contro oltre 80mila in Francia e 30mila in Gran Bretagna). Andamento analogo si è registrato per le abitazioni realizzate in regime di residenza agevolata o convenzionata, passate da 56mila a 11mila nello stesso periodo.

La grave carenza che in Italia affligge il settore delle politiche di edilizia pubblica rende estremamente difficile affrontare il tema della emergenza abitativa che,

¹ Si rinvia al saggio di Marco Cremaschi negli *Approfondimenti*.

come si è visto, è uno dei punti cruciali per lo scatenarsi della condizione di povertà estrema ed anche per la sua cronicizzazione. E' interessante, a questo proposito, sottolineare lo sviluppo, anche in Italia, delle prime esperienze di *social housing*.

La definizione di *social housing*, comunemente accettata in Europa è quella proposta dal Cecodhas (Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa), per il quale l'*housing* sociale è “l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari”.

In Italia, al termine *social housing* si attribuisce in genere un significato più circoscritto, dal momento che il termine viene utilizzato per indicare quegli interventi di politica abitativa di interesse pubblico che vanno oltre i confini tradizionali della edilizia residenziale pubblica e che vedono il concorso di soggetti privati e non profit.

In linea generale, dunque, in Italia le politiche di *social housing* sono rivolte a persone che non si trovano in condizioni di povertà assoluta (che dovrebbero usufruire dei programmi di edilizia residenziale pubblica), ma in una più vasta “area grigia” di persone che non riescono ad accedere all'attuale mercato abitativo e, allo stesso tempo, non hanno i requisiti per l'edilizia residenziale pubblica.

Si tratta in ogni caso di un target a rischio, proprio a causa dell'emergenza abitativa. Allo stesso tempo, nel quadro del *social housing*, si iniziano a promuovere anche nel nostro paese esperienze pilota che integrano politiche della casa e politiche sociali, associando agli interventi edilizi un'azione di accompagnamento sociale.

Tra queste esperienze, si possono ricordare:

- alloggi per l'inclusione sociale (micro comunità protette, pensioni e alberghi sociali) finalizzati a target specifici (immigrati e rifugiati, persone in emergenza a causa di uno sfratto o di un rottura nei rapporti familiari, familiari di malati ricoverati lontano da casa,..);
- residenze con servizi di tipo comunitario (miniappartamenti con servizi comuni destinati alla socializzazione, alla cura degli ambienti domestici, all'assistenza domiciliare, ad esempio destinati a persone anziane o a donne sole con bambini).

Protagonisti di queste esperienze sono, in prevalenza, Fondazioni di origine bancaria e soggetti del Terzo settore, in partenariato con gli Enti locali.

Approfondimenti

Progetti di portierato sociale - coabitazione solidale. Si tratta di esperienze di coabitazione tra giovani adulti, collocate in contesti urbani marginali, all'interno di quartieri di edilizia residenziale pubblica. I destinatari sono giovani che studiano e che lavorano e che ottengono la possibilità di alloggiare a costi estremamente contenuti impegnandosi, allo stesso tempo, a offrire la propria attività di volontariato a favore dei residenti del quartiere in difficoltà: per lo sviluppo delle relazioni tra inquilini, la mediazione dei conflitti tra gli abitanti, l'accompagnamento ai servizi sociali o sanitari dei più deboli, il sostegno delle persone fragili per la coesione della comunità insediata in quartieri segnati da difficoltà e marginalità sociale, stimolando il mix sociale culturale.

Il Fondo Abitare Sociale 1. E' stato il primo fondo immobiliare etico dedicato all'*housing sociale*, promosso a Milano da un network articolato di soggetti. Ha l'obiettivo di investire risorse per la costruzione di nuovi alloggi destinati a fasce di persone non in grado di accedere al mercato abitativo o con esigenze abitative particolari. Tra i principi che devono contraddistinguere la progettazione dei nuovi insediamenti residenziali vi sono: promuovere l'integrazione sociale e culturale, evitare la ghettizzazione nel tessuto urbano e sviluppare il senso di appartenenza al quartiere e alla città.

Alloggi gratuiti ad uso temporaneo. Nei progetti di *social housing* rientra anche l'individuazione, la ristrutturazione e l'allestimento di alloggi da assegnare in uso gratuito per un periodo limitato di tempo a persone o nuclei familiari in situazione di particolare emergenza abitativa. Gli alloggi possono essere individuati nell'ambito del patrimonio di edilizia pubblica e venire destinati all'accoglienza temporanea di nuclei familiari in condizioni di emergenza abitativa. La peculiarità del progetto sta nell'accompagnamento sociale garantito agli ospiti di questi alloggi nell'ambito di progetti personalizzati per l'inserimento lavorativo e l'individuazione di nuove soluzioni abitative autonome.

10.2. Utilizzo dei beni sottratti alla criminalità organizzata

La legge 109/96, "Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati" dopo diversi provvedimenti legislativi sul tema e a seguito di una petizione popolare promossa dall'associazione Libera e sottoscritta da oltre un milione di persone, ha definito le possibilità di utilizzo per usi civici e

sociali dei beni sottratti alla mafia. Nel 2007, con la legge finanziaria, le ipotesi di confisca si sono ampliate a considerare anche i reati nei confronti della pubblica amministrazione.

Nel 2008, il Ministero dell'Interno ha valutato che i beni sottratti alla mafia sono triplicati, raggiungendo il valore di 4,1 miliardi di euro. Di questi beni, il 60% è composto da immobili (circa tremila tra appartamenti, ville e terreni). Da tempo i comuni e le Onlus sono impegnati, con le Prefetture, nell'utilizzo a scopi sociali di questi beni.

In molti casi questi beni sono collocati in aree colpite da condizioni di marginalità e di esclusione sociale. Nonostante le molte difficoltà applicative della legge ancora irrisolte⁽²⁾, l'utilizzo a fini sociali di questi beni coglie una duplice finalità: da un lato offre una evidente e visibile riaffermazione della legalità e dello stato di diritto in aree fortemente colpite dalla criminalità organizzata e, dall'altra, offre opportunità concrete alla cittadinanza locale di promozione del proprio territorio in termini culturali, sociali (con la creazione di centri di assistenza e di accoglienza) e di inserimento lavorativo. I beni immobili confiscati alla criminalità organizzata al 31.10.2008 ammontano a complessivi 8.631.

Approfondimenti

Libera, associazioni nomi e numeri contro le mafie. Fondata nel 1995, è oggi un coordinamento di oltre 1.500 associazioni, gruppi, scuole, realtà di base, territorialmente impegnate per diffondere la cultura della legalità e l'impegno civico. E' in particolare impegnata per l'attuazione della legge sull'uso sociale dei beni confiscati alla mafia, attraverso il coinvolgimento dei giovani e delle comunità locali.

L'Agenzia nazionale per i beni sottratti alla criminalità organizzata. Nel gennaio 2010, il Governo, nell'ambito del varo di un Piano straordinario contro le mafie, ha istituito l'Agenzia per la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Con sede a Reggio Calabria, l'Agenzia è titolare del potere di gestione, amministrazione e destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata, con l'obiettivo di provvedere con immediatezza alla definizione finale dei beni sequestrati. Il provvedimento di urgenza confe-

² Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, Relazione annuale del Commissario straordinario ai sensi dell'art. 3 del dpr. 6.11.2007, Roma novembre 2008.

risce infatti alla sola Agenzia la duplice qualità di amministratore giudiziario e di soggetto titolare della potestà di destinazione dei beni. Si è inteso superare, in questo modo, la lentezza dei tempi derivante dalla precedente procedura articolata in due distinte fasi di amministrazione dei beni: la prima, di competenza della autorità giudiziaria, fino alla confisca definitiva; la seconda, di competenza dell'Agenzia del Demanio, per la destinazione finale del bene.

10.3. Progetti di rigenerazione urbana

Il recupero e la rigenerazione urbana di aree degradate delle città necessita di stretta integrazione tra programmi edilizi e programmi di carattere sociale, con la combinazione di interventi di recupero urbano, sostegno allo sviluppo economico, accompagnamento sociale.

Come si vedrà nella parte del testo dedicata ad illustrare una panoramica delle politiche dei Paesi europei di lotta alla povertà, i quartieri urbani oggetto di questo tipo di programmi sono quelli in cui generalmente si individua la più alta densità di fenomeni di esclusione sociale, dove si concentra l'immigrazione, dove vi sono aree industriali dismesse o centri in condizioni di degrado e abbandono.

A fondamento dei programmi locali di rigenerazione urbana vi è la mobilitazione del capitale sociale e delle risorse presenti sul territorio. La mobilitazione degli attori, delle risorse locali, la circolazione dei saperi di cui questi sono depositari può consentire di avviare progetti solidi e duraturi. Lo sviluppo strategico locale è una delle condizioni di prevenzione della formazione di situazione di marginalità. Se al livello europeo un particolare significato hanno assunto, in questo quadro, i programmi Urban, in Italia uno strumento utilizzato a questo fine è stato anche quello dei Contratti di Quartiere (I e II), i quali contemplan allo stesso tempo misure per affrontare le emergenze abitative delle fasce sociali più deboli e, allo stesso tempo, interventi per lo sviluppo dell'occupazione e dell'integrazione sociale. Anche i Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) hanno tra gli assi prioritari di intervento la realizzazione e il recupero di edilizia residenziale al fine di innescare processi di riqualificazione fisica e sociale dell'ambito considerato. Anche al livello regionale sono state emanate alcune leggi che hanno promosso la rigenerazione urbana di parti delle città, al fine di migliorare le condizioni abitative e socio-economiche, contrastando l'esclusione sociale e andando a toccare ambiti quali le politiche abitative, socio-sanitarie, dell'educazione, della formazione, del lavoro e dello sviluppo.

10.4. Autocostruzione e autorecupero

Nell'ambito dei programmi di rigenerazione urbana, sono stati sperimentati, in Italia e all'estero, progetti abitativi che puntano sul coinvolgimento diretto e attivo dei residenti, sin dalla fase di progettazione per arrivare alla manutenzione e al mantenimento dei beni.

Si tratta di progetti di autocostruzione e di autorecupero di aree urbane abbandonate e dismesse. Questi progetti prevedono l'autogestione di gran parte del processo edilizio da parte dei beneficiari stessi del progetto, con un ammontare minimo di ore prestate da ciascun nucleo familiare destinatario di un alloggio.

In particolare per quanto riguarda l'autorecupero, l'obiettivo che ci si pone è quello di garantire condizioni abitative dignitose a persone e famiglie in difficoltà e, allo stesso tempo, promuovere il recupero urbano di aree soggette a degrado.

In Italia queste sperimentazioni affondano le loro radici nella tradizione dei movimenti cooperativi edilizi del secolo scorso. Oggi si sviluppano tramite progetti pilota territoriali, nell'ambito dei quali i "costruttori", organizzati in cooperativa, si impegnano direttamente nella realizzazione materiale della casa - su terreni assegnati dalle amministrazioni locali o acquisiti da privati - della quale divengono proprietari oppure le abitazioni sono concesse in affitto ai soci della cooperativa che le riscattano al decimo anno di affitto in base ad un prezzo predefinito.

11. Metodologie di intervento

A conclusione dell'inventario di politiche locali sin qui tracciato, si presentano sinteticamente alcune metodologie di intervento sociale utilizzate in modo particolare nell'ambito della lotta alla povertà estrema e alla marginalità sociale.

Quando possibile, per descrivere queste metodologie si è fatto riferimento ai termini in lingua italiana, mentre negli altri casi si è mantenuta la terminologia in lingua inglese, divenuta ormai di uso comune al livello internazionale.

11.1. L'outreach

Il semplice principio di fondo su cui si basa questa metodologia di intervento, utilizzata non solo nei servizi sociali, è riassumibile nell'andare direttamente a cercare le persone potenziali beneficiarie del servizio, senza aspettare che queste di propria iniziativa si rechino presso i servizi a loro dedicati. I tempi e luoghi dell'incontro sono dunque determinati dai destinatari dell'intervento e sono gli operatori sociali ad adattare ad essi i propri tempi e l'organizzazione del lavoro. Può trattarsi di incontri "su strada" ma non solo, perché la stessa tecnica può applicarsi in contesti diversi (caseggiati, immobili occupati, campi rom,...).

11.2. L'educativa territoriale

E' una tecnica di lavoro sociale che viene prevalentemente applicata nel sostegno agli adolescenti a rischio di marginalità e di devianza, in rete con le famiglie, le agenzie educative (scuole,..), e gli altri attori presenti sul territorio (asl, centri sportivi,..). Si basa sul contatto diretto con il minore da stabilirsi nei luoghi di incontro informale sul territorio (centri di aggregazione, centri commerciali, discoteche,..).

11.3. Peer support

Ciò che caratterizza questa metodologia è l'attivazione di una relazione "tra pari". E' un tipo di intervento che viene comunemente utilizzato per gruppi marginali o vulnerabili, per le vittime di tratta sessuale e nell'ambito delle politiche per i minori. I peer operators sono operatori sociali che hanno sperimentato/sperimentano in prima persona le condizioni vissute dal target di riferimento. La presenza del peer operator nel servizio consente di impostare un rapporto che più facilmente può favorire processi di integrazione per la maggiore vicinanza di esperienze che produce e per il fatto che i destinatari si rivolgeranno al servizio con maggior libertà, senza sentirsi giudicati da persone considerate estranee ai loro contesti di vita.

11.4. La riduzione del danno

Le politiche di riduzione del danno sono ormai da anni entrate a pieno titolo nelle politiche sociali così come in quelle sanitarie, a partire dall'intervento sulle dipendenze patologiche. La riduzione del danno parte dalla constatazione che le persone in condizioni di grave vulnerabilità spesso non esprimono - almeno nell'immediato - una richiesta di aiuto per affrancarsi dalle proprie condizioni di vita, ma anzi talvolta rifiutano la possibilità di intraprendere percorsi di questo tipo. In questi casi, è il servizio a dover sperimentare nuovi canali di contatto, per fare in modo che la persona sia in primo luogo protetta dai rischi per la sua sopravvivenza e abbia la possibilità di maturare, consapevolmente e nel tempo necessario, le scelte per il proprio futuro.

11.5. La "bassa soglia"

I servizi di "bassa soglia" si caratterizzano rispetto ad analoghi servizi (centri di accoglienza, centri diurni, ..) per la libertà e la semplicità di accesso, per la loro collocazione di prossimità, per la possibilità di un utilizzo anche sporadico o intermittente da parte dei destinatari. I servizi di bassa soglia rappresentano un nodo cruciale per l'attivazione dei processi di inclusione sociale. Il nome "bassa soglia" non deve trarre in inganno: si tratta di servizi infatti nei quali è richiesto un massimo di professionalità e di qualità.

Parte terza
Il quadro europeo

12. Le politiche europee di contrasto alla povertà estrema e alle marginalità sociali

In questo capitolo si presenta una panoramica delle principali strategie messe in atto in quattro paesi europei e nelle rispettive capitali per contrastare la povertà e, in particolare, la povertà estrema. I paesi considerati sono Inghilterra, Francia, Germania e Spagna⁽¹⁾.

Nell'introdurre questa parte, è bene ricordare che il 2010 è stato designato dal Parlamento europeo quale Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Gli obiettivi e i principi guida dell'Anno europeo sono i seguenti⁽²⁾:

a) Riconoscimento di diritti - riconoscere il diritto fondamentale delle persone in condizioni di povertà e di esclusione sociale di vivere dignitosamente e di far parte a pieno titolo della società.

L'anno europeo sensibilizzerà maggiormente il pubblico alla situazione delle persone in condizione di povertà, prestando particolare attenzione alle categorie o alle persone in situazioni vulnerabili e contribuirà ad agevolare il loro efficace accesso ai diritti sociali, economici e culturali, a risorse sufficienti e a servizi di qualità. L'anno europeo contribuirà anche a combattere gli stereotipi e la stigmatizzazione.

b) Responsabilità condivisa e partecipazione - aumentare la partecipazione pubblica alle politiche e alle azioni di inclusione sociale, sottolineando la responsabilità collettiva e individuale nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale e l'importanza di promuovere e sostenere le attività di volontariato.

1 Nel capitolo si riportano i risultati di una ricognizione condotta nel 2009 da Michela Braga per conto della Fondazione Cittalia. Alcune informazioni sono inoltre tratte da E. D'Albergo "Le politiche urbane degli stati europei", Fondazione Cittalia - ANCI ricerche, 2009.

2 Decisione n.1098/2008/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008.

L'anno europeo promuoverà la partecipazione dei soggetti pubblici e privati, tra l'altro mediante partenariati dinamici. Esso favorirà la sensibilizzazione e l'impegno, creando possibilità di partecipazione per tutti i cittadini, in particolare per coloro che hanno un'esperienza diretta o indiretta della povertà.

c) Coesione - promuovere una società più coesa, sensibilizzando i cittadini sui vantaggi offerti a tutti da una società senza povertà, che consente l'equità distributiva e nella quale nessuno è emarginato.

L'anno europeo promuoverà una società che sostiene e sviluppa la qualità della vita, ivi compresa la qualità delle competenze e dell'occupazione, il benessere sociale, ivi compreso il benessere dei bambini e la parità di opportunità per tutti. Tale società garantirà inoltre lo sviluppo sostenibile e la solidarietà intergenerazionale e intragenerazionale nonché la coerenza politica dell'azione intrapresa dall'Unione europea su scala mondiale.

d) Impegno e azioni concrete - riaffermare il fermo impegno politico dell'Unione europea e degli Stati membri ad attivarsi con determinazione per eliminare la povertà e l'esclusione sociale e promuovere tale impegno con azioni a tutti i livelli del potere.

Sulla scorta dei risultati e del potenziale dell'OMC³⁾ per la protezione sociale e l'inclusione sociale, l'anno europeo rafforzerà l'impegno politico, richiamando l'attenzione politica e mobilitando tutte le parti interessate, a favore della prevenzione della povertà e dell'esclusione sociale e della lotta alle medesime e imprimerà un nuovo slancio all'azione dell'Unione europea e degli Stati membri in questo campo.

12.1. Inghilterra

Il Regno Unito ha da tempo messo in campo un complesso sistema di governance per le politiche di inclusione sociale. L'assetto istituzionale prevede un forte livello di decentramento e, allo stesso tempo, un sistema di monitoraggio e di coordinamento centrale e regionale.

Al livello nazionale, a partire dal 1997, all'interno del *Department for Communities and Local Government* è stata istituita una Unità di azione sull'esclusione sociale che opera in stretta collaborazione con l'intero *Department* ed in par-

3 Il Metodo Aperto di Coordinamento.

ticolare con la *Neighbourhood Renewal Unit* e l'*Homelessness and Housing Support Directorate*. Ad ulteriore garanzia di un'azione effettivamente coerente sull'intero territorio, per elaborare una politica comune nazionale, è stato inoltre creato un *Comitato interministeriale sulla povertà* che riunisce i ministri con competenze sul tema e i rappresentanti delle amministrazioni decentrate.

Un elemento caratterizzante dell'approccio al tema è rappresentato dalla creazione di partenariati a livello locale con un coinvolgimento pieno di tutte le parti interessate, a vario titolo, alla definizione e all'attuazione delle politiche.

Il controllo esercitato dal livello istituzionale sulle organizzazioni non governative è comunque molto stringente e vi sono requisiti molto precisi e rigidi per le organizzazioni non governative per poter accedere ai finanziamenti pubblici.

Gli attori delle politiche sono in ogni caso il governo centrale, le autorità locali e le organizzazioni non governative. Al contrario di quanto avviene nella dimensione locale, al livello nazionale centrale le organizzazioni non governative e le parti sociali sono meno coinvolte nelle diverse fasi del processo decisionale e della implementazione e solo in risposta ai continui stimoli e alle crescenti sollecitazioni dell'UE, negli ultimi anni, si è cercato di coinvolgere maggiormente anche questi due attori fondamentali.

A guidare le strategie di inclusione sociale inglesi vi è il principio dell'*activating welfare*. L'accesso al lavoro è considerato un punto chiave delle strategie di inclusione, per evitare che la condizione di svantaggio si cronicizzi nel tempo.

La strategia adottata dal governo inglese si fonda sul principio "*work for those who can, support for those who cannot*". Il sistema di protezione sociale proposto richiede la partecipazione attiva degli individui e tende a sviluppare il potenziale individuale per evitare situazione di impoverimento.

Gli interventi, per essere efficaci, devono quindi essere caratterizzati da:

- un'elevata responsabilizzazione dei beneficiari in termini sia di diritti sia di doveri;
- un elevato livello di personalizzazione e individualizzazione;
- un coinvolgimento attivo di tutte le parti coinvolte, siano essi attori pubblici o privati.

L'idea guida è quella di individuare interventi preventivi che consentano di evitare la nascita e la cronicizzazione delle condizioni di povertà. In quest'ot-

tica la partecipazione attiva al mercato del lavoro è quindi ritenuta l'elemento fondamentale per evitare (ridurre) la povertà e rafforzare la coesione sociale. Il salario minimo e il sistema di crediti d'imposta sono stati introdotti sulla base di questa impostazione strategica di fondo e sono stati pensati come incentivi all'occupazione. Al contrario, laddove si individuano situazioni particolarmente critiche che effettivamente richiedono un supporto diretto poiché l'autoaiuto non è possibile (o sufficiente), allora l'azione del governo si concretizza in sussidi, trasferimenti e interventi di tipo assistenziale.

Un caposaldo della politica inglese è rappresentato dalla lotta contro la povertà infantile. Questo impegno è diventato cruciale fin dalla metà degli anni '80, quando il tasso di povertà infantile era notevolmente superiore nel Regno Unito rispetto agli altri paesi industrializzati. Per raggiungere l'obiettivo dell'eliminazione della povertà infantile entro il 2020, il paese si è posto una serie di obiettivi intermedi.

Un altro asse di intervento di particolare importanza nella lotta alla povertà è costituito dall'accesso all'abitazione. Nel NAP inglese⁽⁴⁾ viene chiaramente riconosciuta l'importanza delle politiche abitative nella lotta contro l'esclusione sociale. Dal 1997 sono stati investiti oltre 23 miliardi di sterline nelle politiche abitative e questo ha portato all'adeguamento di oltre un milione di alloggi che precedentemente erano classificati come non adeguati. Per il 2010 ci si prefigge di migliorare gli standard abitativi del 95% degli alloggi pubblici e a tale scopo sono stati stanziati 40 miliardi di sterline. Le politiche abitative hanno consentito di aumentare di circa il 20%, in dieci anni, il numero delle famiglie che vivono in abitazioni adeguate.

Nel libro verde *"Homes for the future: more affordable, more sustainable"* è dichiarato l'obiettivo di incrementare l'offerta abitativa in modo considerevole entro il 2016, costruendo 240.000 alloggi. In aggiunta, nel prossimo biennio, il paese ne vorrebbe creare 70.000 a condizioni favorevoli, di cui 45.000 con affitto controllato. Questi interventi sono gestiti e monitorati dall'*Housing Corporation* e dall'*Homes and Communities Agency*.

Vi sono programmi dedicati a rigenerare i quartieri più svantaggiati. Il principale tra questi è il *New Deal for Communities* (1998-2011, stanziamento di 2 miliardi di sterline), inizialmente gestito dall'*Office of Deputy Prime Minister*, in seguito dal *Department of Communities and Local Government*. Al suo interno sono state avviate 39 *pathfinder partnership* con la partecipazione di autorità locali, agenzie pubbliche,

4 The UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010.

organizzazioni del settore non governativo e del volontariato, oltre alle imprese. L'obiettivo è ridurre il divario fra le comunità svantaggiate e il resto del paese nelle aree dell'istruzione, della disoccupazione, della salute e della criminalità.

La *Neighbourhood Renewal Strategy* (2001-2008), gestita dalla *Social Exclusion Unit*, parte del *Department for Communities and Local Government*, si è posta l'obiettivo di ridurre il divario fra i 91 quartieri deprivati individuati come target e il resto del paese, sostenendo i gruppi sociali più vulnerabili. Le azioni riguardano l'occupazione, la prevenzione del crimine, l'istruzione e le competenze, la salute, l'abitazione e l'ambiente. I finanziamenti statali sono distribuiti sulla base di indicatori di deprivazione, non hanno rigidi vincoli di destinazione e le *Local Strategic Partnerships* (raggruppamenti di soggetti pubblici, privati e del settore no-profit e del volontariato articolati secondo i confini delle autorità locali) possono usarli nel modo che ritengono più adatto alla situazione locale.

Nel 2007 la *Neighbourhood Renewal Strategy* è stata rimpiazzata dal *Working Communities Fund* (stanziamento di 1,5 miliardi di sterline fra il 2008 e il 2011); inoltre sono state liberate risorse per 5 miliardi, gestite dal *Department of Communities and Local Government* e dal *Department for Work and Pensions* attraverso la fusione del *Neighbourhood Renewal Fund* e del *Deprived Areas Fund*. La strategia si concentra sulla disoccupazione più di quanto abbia fatto la *Neighbourhood Renewal* ed è fondata sul riconoscimento della sua persistente concentrazione spaziale, in particolare nelle zone di edilizia sociale, nelle quali rimangono i gruppi sociali più poveri e senza lavoro, mentre chi riesce a trovare un'occupazione tende anche a trovare una nuova sistemazione abitativa.

L'obiettivo del *Working Communities Fund* è dunque più circoscritto: riportare al lavoro le persone economicamente inattive, molte delle quali appartenenti a minoranze etniche (rispetto alla media nazionale del 75% di occupati la media delle minoranze è di circa il 60%, con pachistani e bengalesi rispettivamente al 47% e 40%), nella logica di un *welfare-to-work* che premia la proattività delle iniziative e l'*empowerment* delle comunità locali. Anche questo programma è fondato sul modello secondo il quale il governo nazionale definisce le aree destinatarie degli interventi, fornisce le risorse e definisce le regole del gioco. Tuttavia ha la caratteristica innovativa di assegnare alle autorità locali maggiore flessibilità nella scelta degli interventi, puntando sul «supporto e la pressione dei pari» per riportare le persone al lavoro, ad esempio lavorando con le organizzazioni delle comunità musulmane per raggiungere alcune minoranze etniche. Il programma si basa su un meccanismo premiale: le autorità locali - impegnate insieme ad agenzie come *Jobcentre Plus* e i *Learning and Skills Council* - sono destinatarie di finanziamenti nella misura in cui ottengono successi nel combattere la disoccupazione e nell'accrescere i livelli di competenze e imprenditorialità.

Accanto alla *Neighbourhood Renewal Strategy* sono stati attivati negli anni altri programmi specifici. Tra questi il *Neighbourhood Management* (2001-2007), gestito dalla *Neighbourhood Renewal Unit*, con uno stanziamento di 200.000 sterline per anno per ciascuna partnership, per ottenere una migliore gestione dell'ambiente locale, il miglioramento del patrimonio abitativo e dei servizi, un incremento del livello di sicurezza e dell'occupazione, specialmente giovanile. Le risorse sono distribuite sulla base di criteri di eleggibilità che includono: le comunità a rischio di declino a causa di una bassa domanda di abitazioni, sacche di povertà, opportunità di investimenti nel settore edilizio.

Ai giovani è dedicato il programma *New Deal for Young People* (1998), per le persone tra i 18 e i 24 anni in cerca di occupazione, mentre il *New Deal for 25 plus*, dal 2001, è dedicato ai disoccupati da almeno 18 mesi, il *New Deal for 50 plus* e *New Deal for Disabled* sono altri programmi *area based* per l'occupazione in un'ottica di *workfare*. Tramite questi programmi viene fornita assistenza nella ricerca di impiego, consulenza personalizzata, misure per ridurre i deficit individuali di formazione. Nel 2000 è stato introdotto anche lo strumento delle *Employment Zones* in 15 aree svantaggiate, con ampia libertà di determinare il tipo appropriato di supporto, ed un sistema di pagamento collegato al raggiungimento di obiettivi in termini di posti di lavoro. Ulteriori programmi per attuare la strategia *welfare to work* sono il *New Deal for Lone Parents* e l'*Employment and Support Allowance*, mirato a coloro i quali usufruiscono di *Incapacity Benefit*.

Su tutto il territorio nazionale, sono state inoltre implementate azioni per ridurre il numero dei senza tetto.

Per coloro che si trovano in alloggi temporanei, sono previsti interventi per agevolare il passaggio ad una situazione abitativa stabile per evitare che una condizione, per definizione temporanea e transitoria, diventi cronica e duratura. A partire dal 2004, ad esempio, le comunità locali non consentono alle famiglie con bambini di restare in strutture di accoglienza d'emergenza per un periodo di tempo superiore alle sei settimane. Per definire interventi a favore dell'inclusione e contro la cronicizzazione, sono stati stanziati fondi per le autorità locali e per le associazioni di volontariato che operano nel settore. Tutte le regioni del Regno Unito, hanno strategie specifiche contro la *homelessness*. Il Rapporto *National Rough Sleeping Estimate for 2007*, mostra che effettivamente interventi di questo tipo si sono rivelati efficaci, basti pensare che, sulla base dei conteggi in strada effettuati dalle autorità locali, si è registrata una sensibile riduzione del fenomeno.

Nell'ultimo NAP disponibile (2008-2010), il governo inglese dichiara il proprio impegno a ridurre il fenomeno della *homelessness* e a far sì che tenda progressivamente a zero. Questo impegno si è sostanziato nel novembre 2008 nella re-

dazione di un Piano strategico nazionale intitolato “No one left out - Communities ending rough sleeping⁽⁵⁾”. Alla base di questo piano c’è l’esperienza di successo già maturata nel corso di un decennio⁽⁶⁾. Un decennio nel quale, si sostiene nel documento, grazie ad una serie di interventi mirati si è riusciti a ridurre di 2/3 il fenomeno. Sebbene vi sia chiara consapevolezza della necessità di definire misure con un focus specifico sul singolo bisogno e che quindi l’ambito di definizione è quello della comunità territoriale locale, il governo riconosce la propria responsabilità nell’incoraggiare e supportare il contesto locale, in particolare:

- per la definizione delle politiche abitative;
- per favorire la condivisione tra i diversi contesti locali delle esperienze di successo e delle buone pratiche;
- per stimolare l’azione del settore privato affinché vengano create strutture abitative di passaggio per la fase successiva all’accoglienza di emergenza;
- per creare opportunità di lavoro grazie a un’azione coordinata con le agenzie per l’impiego, pubbliche e private;
- per migliorare l’accesso al servizio sanitario.

Nel rapporto si sottolinea l’importanza del coinvolgimento attivo dei senza dimora, in tutte le fasi del processo di reinserimento e dello sviluppo dell’auto-aiuto, promuovendo la conoscenza dell’offerta assistenziale disponibile, stimolando la gestione partecipata dei servizi e lo sviluppo di programmi per la (ri)costruzione delle capacità individuali e delle competenze professionali e sociali. E’ inoltre sottolineata l’importanza della raccolta di dati sulla popolazione dei senza dimora, ottenuti tramite conteggi o grazie alle banche dati amministrative disponibili.

Circa la metodologia dell’intervento sociale, si sottolinea la necessità di un modalità di intervento di aiuto tempestivo e “sul campo” (*the right help in the right place at the right time*).

Viene anche definita l’introduzione dello strumento degli “Street Needs Audits”, unità d’ascolto presenti sul territorio con il compito di raggiungere e creare un ponte tra i bisogni espressi dalle persone che vivono su strada e la rete dei servizi, in modo che vi sia una maggior corrispondenza tra domanda e offerta.

5 Department for Communities and Local Government, novembre 2008.

6 Sulla valutazione delle politiche condotte cfr. discussion paper *Rough sleeping ten years on: From the streets to independent living and opportunity*, Aprile 2008.

Per l'implementazione di questa strategia di contrasto alla homelessness sono stanziati, per un periodo di tre anni, £200 m. La maggior parte di questi fondi verrà trasferita direttamente alle autorità di governo locale e agli enti no profit del privato sociale che operano a favore di questa popolazione. Nel corso di due anni verranno inoltre investiti £2,5 m per la nascita di un'impresa sociale per sviluppare iniziative a favore dei senza dimora e £1m per un team nazionale di esperti. Queste strutture dovranno

- supportare le autorità locali e i servizi sul territorio nell'implementazione della strategia nazionale;
- favorire il dialogo tra i consigli regionali e gli organi comunali, affinché le loro azioni siano coordinate e sinergiche;
- monitorare l'operato di tutte le parti coinvolte nella lotta all'assenza di dimora per verificare che risulti strategicamente efficace.

Londra

L'amministrazione centrale inglese è presente e agisce sul territorio locale di Londra attraverso il *Governement Office for London* - GOL - ed è responsabile di una vasta gamma di interventi tesi a migliorare il contesto sociale della città e a promuovere lo sviluppo di una comunità socialmente sostenibile.

Il GOL opera con tutte le autorità locali, il settore del volontariato e gli altri dipartimenti per affrontare tutte le problematiche legate alla coesione sociale, tra cui l'alcol e la droga, quelle legate all'abitazione, l'inclusione sociale *tout court* e l'immigrazione. L'aspetto peculiare della lotta all'esclusione sociale a livello locale è rappresentato dal fatto che, seppure un ruolo centrale è dalle realtà del privato sociale e dalle ONG, lo stato interviene in modo costante e continuo come supervisore e coordinatore delle singole azioni sottostanti le politiche.

La città di Londra individua come priorità per l'azione pubblica di lotta contro l'esclusione sociale le dipendenze legate alla droga o all'alcol e le problematiche abitative. Vi è un poi ampio raggio di azione per quanto riguarda i servizi per la povertà estrema.

Per fronteggiare i problemi di esclusione sociale legati all'uso di droga e alcol è stata creata la *Greater London Alcohol and Drug Alliance (GLADA)* il cui scopo principale è fornire risposte collettive, attraverso interventi finalizzati alla prevenzione, alla riduzione del danno e alla tutela dei minori che vivono direttamente il problema del-

la dipendenza o che hanno genitori con dipendenze patologiche da droga o alcol. Il secondo aspetto di centrale importanza nelle politiche di contrasto all'esclusione sociale a Londra è rappresentato dal problema abitativo. Negli ultimi dieci anni le liste di attesa per l'ottenimento di un alloggio sono pressoché raddoppiate, rendendo il problema dell'abitazione estremamente grave per la capitale inglese. Nonostante la riduzione dei prezzi delle case e il più facile accesso al credito, l'acquisto di un immobile risulta estremamente difficile (se non addirittura impossibile) per una parte significativa della popolazione. Il crescente fenomeno delle precarietà abitativa ha indotto l'amministrazione pubblica ad intervenire direttamente in quest'ambito ed a fissare come obiettivo ambizioso la creazione, entro il 2011, di 50.000 case a prezzi sostenibili. Di queste, il 60 per cento (circa 30.000) dovrebbero essere alloggi sociali in locazione. L'obiettivo primario di questi interventi è la riduzione del numero di individui che vivono in contesti abitativi non adeguati (per dimensioni o stato dell'immobile). Al contempo però, questo piano di edilizia dovrebbe permettere l'accesso a un alloggio "decente" anche a coloro che attualmente non hanno una casa e si trovano a vivere in strada o, al più, in strutture di accoglienza. L'ambizione dell'amministrazione pubblica londinese è quella di riuscire ad attrarre nel mercato immobiliare delle locazioni anche investitori istituzionali, in modo da incrementare l'offerta, migliorandone allo stesso tempo l'efficienza, in termini sia di qualità sia di canoni. Una piattaforma web permetterà ai potenziali inquilini di avere accesso a una banca dati contenente informazioni sulle quotazioni delle varie tipologie di abitazioni nelle diverse zone della città.

Il Comune di Londra ha assunto l'impegno di porre fine entro il 2012 al fenomeno dell'assenza di dimora e al dormire per strada. Secondo i dati disponibili, sono circa 250 le persone che dormono in strada, nella capitale inglese, in una qualsiasi notte presa come riferimento. Se invece si considera il fenomeno in una prospettiva intertemporale, sono circa 3.000 le persone che, nel corso di un anno sperimentano un periodo di permanenza, più o meno lunga, in strada. Sulla base degli ultimi conteggi effettuati, il fenomeno risulta essersi effettivamente ridotto in modo significativo sull'intero territorio nazionale, ma non altrettanto è accaduto nel comune di Londra. Il sistema di monitoraggio CHAIN⁽⁷⁾ fa rilevare come circa l'87% delle persone contattate dalle unità di strada sono uomini e che molti hanno problemi relativi all'assunzione di droghe (41%), alla dipendenza da alcol (49%), alla salute mentale (35%) e circa un quarto vive una combinazione tra questi diversi problemi. Negli anni più recenti è diminuita la percentuale di cittadini di nazionalità inglese tra i senza fissa dimora, mentre è cresciuta la percentuale di coloro che arrivano dall'Europa centrale e dell'est. Le

⁷ Il *Combined Homeless and Information Network* è un database che assicura la raccolta e lo scambio costante di informazioni sulla condizione e i bisogni dei senza fissa dimora, per supportare il lavoro degli operatori sociali e dei decision makers.

persone senza dimora di nazionalità inglese sono quelle che più spesso presentano anche problemi collegati alla salute mentale o alle dipendenze patologiche⁽⁸⁾.

Per fronteggiare l'emergenza si è resa necessaria l'adozione di un approccio nuovo e dinamico, che vede coinvolti tutti gli attori, sia istituzionali sia non istituzionali. E' quindi stato istituito il *London Delivery Board to end rough sleeping* che vede coinvolti il sindaco, l'amministrazione centrale, l'amministrazione locale, il terzo settore e gli altri *stakeholders* interessati. Il *Board* si prefigge di riuscire ad affrontare in modo definitivo il problema della *homelessness* grazie all'identificazione di soluzioni tempestive e sostenibili nel lungo periodo.

Per promuovere l'inclusione sociale le azioni implementate dovranno

- migliorare l'assistenza sanitaria per chi dorme in strada o nei centri di accoglienza notturna;
- aumentare le competenze e le opportunità occupazionali;
- aumentare le opportunità di uscita (definitiva) dalle strutture di accoglienza.

In particolare alcuni interventi dovranno

- riguardare la nascita e lo sviluppo di nuovi centri di accoglienza per coloro che lavorano o hanno tutti i requisiti e le caratteristiche per farlo (*working hostels*) in modo da favorire l'auto - aiuto;
- estendere su larga scala quei programmi pilota che si sono rivelati efficaci nei contesti in cui sono stati sperimentati;
- favorire lo sviluppo di progetti multi - livello per tutti quegli individui che hanno problematiche complesse con una molteplicità di bisogni (problemi comportamentali, problemi di salute, dipendenze);
- definire una programmazione per obiettivi dell'attività degli operatori dei servizi in modo da aumentare la quota di coloro i quali abbandonano definitivamente i centri di accoglienza attraverso percorsi specifici di accompagnamento.

Il Comitato dovrà inoltre essere in contatto con le aree limitrofe alla città e l'intera regione per evitare che vi sia un flusso continuo dalla periferia verso il centro.

8 Rapporto citato.

12.2. La Francia

In Francia le politiche pubbliche contro la povertà e l'esclusione sociale sono prevalentemente affidate allo stato centrale che definisce linee guida e strategie generali, mentre l'azione operativa è tendenzialmente decentrata agli enti territoriali e al privato sociale. La politica di inclusione sociale si configura come una politica globale, interministeriale e partenariale.

La promozione e il coordinamento interministeriale delle politiche contro l'esclusione sociale spetta alla Direzione Generale dell'azione sociale (DGAS). In particolare, la DGAS deve creare, a livello internazionale, ma anche a livello nazionale e locale, sinergie tra gli attori politici, gli attori istituzionali e le realtà associative.

Nella propria azione, la DGAS si avvale della collaborazione di altre tre istituzioni:

- il Comitato interministeriale per la lotta contro l'esclusione (CILE) è un organo di controllo interministeriale presieduto dal Primo Ministro e che vede partecipare tutti i ministri interessati. Al suo interno è presente un comitato permanente, che comprende anche i rappresentanti delle diverse realtà operanti a favore dell'inclusione sociale. Il comitato permanente, oltre ad essere fondamentale nella fase preparatoria e di definizione delle politiche, verifica l'effettiva applicazione delle decisioni prese e la loro attuazione da parte dei singoli ministeri interessati;

- il Consiglio Nazionale delle Politiche per la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale (*Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale - CNLE*). Il Consiglio rappresenta il principale strumento di partenariato tra lo Stato e gli altri attori coinvolti nella definizione e nell'implementazione delle politiche di inclusione sociale. Risponde direttamente al Primo Ministro, supporta il Governo in merito a tutti gli aspetti relativi alle questioni di povertà e di esclusione sociale, fornendo pareri sulle questioni di portata generale per quanto attiene la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Il Primo Ministro può consultarlo su specifici progetti di legge, su regolamenti o sui piani d'azione relativi al tema, ma anche i singoli ministri possono chiedere pareri specifici nei settori di loro competenza. Inoltre può proporre, di propria iniziativa, le misure che sembrano migliori per fronteggiare la povertà e l'esclusione sociale nel paese. Garantisce, infine, che ci sia concertazione tra i poteri pubblici, gli organismi sociali, le associazioni e gli esperti qualificati sul tema. Partecipa direttamente alla riflessione ed all'organizzazione di tutti gli eventi relativi all'inclusione sociale, fra cui l'elaborazione dei piani nazionali di azione e del documento di politica trasversale per l'inclusione sociale;

- l'Osservatorio Nazionale della Povertà e dell'Esclusione sociale (*Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale - ONPES*). A partire dal 1998, su richiesta

specifica di tutte le realtà operanti nel settore, in Francia il fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale viene costantemente monitorato dall'Osservatorio Nazionale. L'Osservatorio, composto da un consiglio e da 22 membri in carica per un triennio, ha lo scopo principale di monitorare la dinamica del fenomeno, promuoverne la conoscenza, incrementare la consapevolezza e sensibilizzare l'opinione pubblica alla luce delle politiche che vengono implementate. In particolare, ha il compito di raccogliere, analizzare, diffondere, disseminare le informazioni e i dati relativi alle situazioni di precarietà, di povertà e di esclusione sociale presenti sul territorio nazionale. Rende inoltre pubbliche le politiche adottate e analizza la loro efficacia. L'ONPES elabora un rapporto annuale pubblico teso principalmente a evidenziare lo stato della povertà nel paese e la sua evoluzione che viene presentato al Primo Ministro, al Parlamento e ai cittadini.

In riferimento all'inclusione sociale, si è deciso di creare uno specifico documento programmatico, il documento di politica trasversale (DPT), teso a facilitare il processo di coordinamento tra i diversi livelli d'azione. Si è quindi scelto un approccio interministeriale che vede come capofila il Ministero del lavoro, della coesione sociale e dell'alloggio.

La politica attiva di inclusione sociale francese è tesa soprattutto a fornire risposte concrete rispetto al problema:

- dei lavoratori poveri, ovvero coloro che, seppure inseriti a pieno titolo nel mercato del lavoro, non dispongono di un reddito sufficiente per vivere in condizioni di vita decorose e si trovano pertanto al di sotto della soglia di povertà;
- dei poveri dequalificati, ovvero quegli strati della popolazione che sebbene in passato siano stati perfettamente integrati nella società, per una molteplicità di motivi oggi si trovano a fronteggiare difficoltà (abitative, sanitarie, partecipazione alla vita sociale) che li portano a non riuscire (interamente e completamente) ad esercitare, in qualità di cittadini, tutti i loro diritti e doveri.

Il Piano nazionale d'azione per l'inclusione sociale 2008-2011 ribadisce con forza la necessità di seguire quattro assi strategici fondamentali per riuscire a promuovere un'inclusione attiva in modo da arginare effettivamente i fenomeni di povertà, ovvero:

- 1) il ritorno all'occupazione;
- 2) l'inserimento dei giovani;
- 3) l'accesso all'alloggio e all'alloggio di qualità;

4) l'incremento della trasparenza nell'azione di governo e della partecipazione attiva di tutte le parti interessate alla progettazione e all'implementazione delle politiche.

Lo strumento chiave per la lotta alla povertà, introdotto nel giugno 2009 dopo una sperimentazione su alcuni territori, è il Reddito di Solidarietà attiva (rSa). L'obiettivo è quello di ridurre, nell'arco di cinque anni, la povertà in Francia di circa un terzo, sostituendo progressivamente il Reddito minimo di inserimento e il sussidio per il genitore solo. Il meccanismo è volto ad incentivare l'occupazione, evitando che coloro i quali ricevono una forma di aiuto finanziario entrino nel circolo vizioso della "dipendenza da assistenza" e non abbiano alcun incentivo a diventare finanziariamente indipendenti. Il rSa è infatti studiato in modo tale che qualsiasi forma di occupazione che garantisce una remunerazione monetaria, anche minima, sia economicamente profittevole per l'individuo in quanto il salario è cumulabile con una quota del sussidio. I partner coinvolti nell'implementazione del rSa sono i Consigli generali per la sperimentazione del rSa, le collettività territoriali, il *Fond national des Solidarités actives (FNSA)*, i prefetti (delle regioni e dei dipartimenti), i servizi pubblici per l'impiego, gli organismi nazionali dell'economia sociale, le *Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire* e un team di ricercatori in scienze sociali, esperti sul tema della sperimentazione.

Il rSa può assumere la forma di trasferimento incondizionato o condizionato. Nel secondo caso il suo ottenimento viene condizionato all'effettivo impegno da parte del beneficiario (impegno che deve essere effettivamente provato e dimostrabile). Il rSa dovrebbe aiutare a combattere il fenomeno crescente dei lavoratori poveri poiché garantisce loro un'integrazione significativa ma incentiva il ritorno al lavoro perché il reddito sussidiato non è comunque troppo elevato. In aggiunta, il rSa semplifica il sistema dei minimi sociali, rendendolo più snello ed efficiente. In precedenza, era infatti possibile ricevere molti aiuti distinti cumulabili (sussidio al genitore solo, reddito minimo di inserimento, partecipazione agli utili proporzionale e forfettaria alla ripresa d'attività), spesso caratterizzati da molteplici procedure di assegnazione e regolati da normative estremamente complesse, per cui era richiesto il disbrigo di molte pratiche burocratiche. Il nuovo sistema prevede invece che il cittadino riceva una sola prestazione sociale che rimane stabile nel corso del tempo fino a quando si registra un mutamento nella situazione individuale.

Sul piano giuridico, il rSa è una prestazione sociale cofinanziata secondo un criterio di specializzazione sulla base del quale ai dipartimenti, per effetto della loro competenza in materia d'inserimento, spetta il carico della prestazione "base", equivalente al reddito minimo percepito in assenza di qualsiasi reddito, mentre allo Stato (attraverso il fondo nazionale delle solidarietà attive - FNSA), per effetto delle competenze in materia di solidarietà nazionale e di politica dell'occupazione, spetta il carico della prestazione aggiuntiva tesa a completare

i redditi di lavoro. Si prevede che siano tre milioni i beneficiari della misura di sostegno, con un costo per lo Stato pari a 9,8 miliardi di Euro l'anno, 1,5 miliardi in più rispetto al Reddito minimo di inserimento. La differenza sarà finanziata attraverso un'addizionale dell'1,1% sui redditi da capitale.

Un aspetto cruciale di questa politica è rappresentato dal fatto che essa non è solo un tipico intervento ex - post, nel momento in cui l'individuo si trova a vivere una situazione particolarmente svantaggiata per quanto riguarda la povertà estrema e l'esclusione sociale. Al contrario, esso rappresenta, in potenza, anche uno strumento ex - ante, ovvero un intervento che ha il vantaggio di agire laddove il problema potrebbe presentarsi perché vi sono una serie di debolezze individuali, familiari, sociali che fanno supporre, con un ragionevole livello di attendibilità, che l'individuo sia a rischio di povertà e di esclusione.

La Francia redige un Piano nazionale d'azione contro l'abitazione non dignitosa. Gli obiettivi che il paese si prefigge sul tema riguardano, in primo luogo, l'eliminazione, nel lungo periodo, di tutte le forme abitative non adeguate, e parallelamente il miglioramento della qualità dell'ambiente urbano e delle condizioni di vita; in secondo luogo, la prevenzione del degrado delle strutture esistenti per evitare che il progressivo deterioramento porti a condizioni abitative inaccettabili. Il piano ha come destinatari sia i proprietari degli immobili sia gli inquilini. Nel piano sono indicati obiettivi specifici il cui conseguimento viene misurato con metodi ed indicatori specifici che esprimono la qualità concreta e materiale dell'ambiente destinato all'alloggio ma anche la salubrità, la sicurezza e la qualità delle condizioni di vita per gli occupanti.

La peculiarità del Piano nazionale d'azione contro l'abitazione non dignitosa è rappresentata dalla presenza di alcune disposizioni istituzionali, giuridiche e finanziarie particolari. E' previsto, in primo luogo, un centro di coordinamento: il polo nazionale di lotta contro l'abitazione non dignitosa (PNLHI). Costituito nel 2001, il polo organizza e coordina le attività delle istituzioni interessate al tema abitativo e propone politiche edilizie a tutti gli organi che hanno competenze legislative. Il secondo aspetto peculiare è rappresentato dall'ampia rete istituzionale, sia verticale sia orizzontale, che coinvolge: lo Stato, le regioni, i dipartimenti, diversi enti locali, le ONG, i gruppi di esperti e le imprese specializzate. E' stato inoltre adottato un insieme di norme giuridiche per supportare le istituzioni nel condurre un'azione coerente contro i proprietari di alloggi insalubri in modo da proteggere gli inquilini e coloro i quali sono vittime, involontarie e inconsapevoli, dell'abitare in strutture indegne.

Un aspetto fondamentale dell'attuazione del piano è stato anche lo stanziamento di risorse finanziarie statali, degli enti locali e di alcune associazioni di

volontariato per attuare una serie di programmi speciali. Infine, sono stati definiti dei criteri comuni per individuare, valutare e trattare le abitazioni inadeguate e si sono costruiti degli strumenti di controllo, di consulenza e di formazione sia per i proprietari sia per gli inquilini. Il risultato complessivo di questo piano nazionale d'azione è stato quindi la creazione di un "sistema integrato" che include, sviluppa ed utilizza tutte le componenti necessarie per la sua attuazione. I principi del piano sono: preservare al massimo il patrimonio abitativo esistente, rinnovandolo e intervenendo con opere di manutenzione; evitare la segregazione sociale nell'ambiente urbano; proteggere tutti coloro i quali (inquilini e proprietari) vivono in alloggi insalubri; responsabilizzare i proprietari che affittano alloggi inadatti; intervenire per ovviare alla precarietà abitativa estrema. Inoltre, si intende ampliare l'offerta di alloggi sociali, proseguendo lungo la via intrapresa negli anni passati che ha portato, nel 2007 allo sviluppo di 160.000 alloggi a canone di locazione controllato.

Nel 2007 la Francia ha varato una legge (n.290) che sancisce il diritto all'alloggio. Nel 2008, con il piano "Espoir Banlieues" si è intervenuti aggiornando i programmi di intervento nei 215 quartieri prioritari nell'ambito della *politique de rénovation urbaine*. Gli obiettivi sono: ridurre lo scarto fra il livello di servizi prestati in questi quartieri e quello assicurato in altri contesti territoriali, attraverso una più esplicita focalizzazione territoriale di parte delle politiche statali di mainstream⁹.

Per quanto riguarda in particolare le povertà estreme, le politiche abitative sono una componente essenziale delle politiche per contrastare la *homelessness* su scala nazionale. Gli alloggi sociali e l'accoglienza di emergenza rappresentano infatti alcune delle priorità del governo francese nel definire gli interventi di inclusione sociale. Proprio per questo motivo l'offerta francese di dormitori e di alloggi temporanei di emergenza è oggetto di una revisione complessiva nell'ambito delle linee strategiche per il periodo 2008-2012 definite nel "*Grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et de l'accès au logement des personnes mal logées et sans abri*" per affrontare in modo efficace la *homelessness* con misure preventive, di reinserimento e di garanzia del diritto all'alloggio.

Secondo quanto disposto da queste linee guida, particolare attenzione verrà dedicata a coloro che sono accolti nei centri di accoglienza d'emergenza, ai quali dovrà essere offerta la possibilità di avere accesso, sulla base della situazione (psico - fisica/economica) individuale, a una soluzione alternativa adeguata, meno provvisoria, nell'ambito del pubblico sociale o del privato sociale convenzionato: ad esempio un alloggio *relais* (per il quale è richiesto il versamento di

⁹ Per approfondimenti cfr. E. D'Albergo, *op.cit.*

una somma quotidiana) o un alloggio di stabilizzazione. L'idea è quella di garantire circa 27.100 posti letto/alloggi in cui oltre al riparo notturno sia garantito un accompagnamento verso una soluzione duratura e scelta in modo libero e autonomo. Inoltre verrà mantenuto lo stock di 3.000 alloggi di emergenza generici, ma verrà esteso l'orario di accoglienza garantendo l'accesso dalle 17:00 alle 9:00, durante la settimana, e 24 ore su 24 nel fine settimana. Verrà infine attuata una sperimentazione su base volontaria, da parte delle associazioni, per consentire l'assistenza a persone senza dimora che vivono con animali domestici.

Parigi

A Parigi l'inserimento delle persone in difficoltà appare come un'esigenza prioritaria. Nel 2006 sono stati stanziati € 206,8 m per i trasferimenti monetari (RMI), ben € 85,3 m più del 2001, ovvero un incremento del 70%.

L'amministrazione parigina nella lotta alla povertà e all'esclusione si pone quattro obiettivi principali:

- l'inserimento sociale e professionale dei disoccupati in cerca di un'occupazione e degli oltre 61.000 beneficiari del reddito minimo di inserimento, così che possano diventare completamente autonomi da un punto di vista finanziario. Per queste attività sono stati stanziati, nel 2006, € 72 m;

- evitare che gli individui si indebitino e sostenere il potere d'acquisto delle famiglie modeste. Per queste attività sono stati stanziati, nel 2006, € 87,7 m;

- garantire un alloggio e/o un alloggio decente agli individui in difficoltà. Per la creazione di un Fondo di solidarietà per l'alloggio e per il programma per la costruzione di alloggi di qualità sono stati stanziati € 23,7 m, un finanziamento triplicato rispetto al 2001;

- garantire l'accesso ai diritti fondamentali per tutti i cittadini. Per queste attività sono stati stanziati, nel 2006, € 23 m.

Il pagamento delle prestazioni per il RMI è completamente decentrato e spetta ai dipartimenti in seguito all'approvazione della legge del 18 dicembre 2003 mentre, negli anni precedenti, le prestazioni pagate dai dipartimenti venivano interamente compensate dallo stato.

Il Comune di Parigi per rendere più efficace lo strumento del RMI ha cercato di accompagnare i percettori del sostegno monetario nel loro percorso d'inseri-

mento, di non perdere il contatto con i beneficiari più anziani o con coloro che hanno beneficiato del sussidio per un periodo di tempo più lungo, di migliorare il processo di (re) inserimento, di aumentare la cooperazione tra i servizi responsabili dell'accompagnamento e di rafforzare le misure volte a favorire l'inserimento professionale.

Per agevolare l'accesso al sussidio in modo omogeneo sull'intero territorio cittadino sono stati aperti degli uffici (*Espaces Insertion*) per analizzare le situazioni di povertà vissute, indicare ai cittadini i loro diritti, aiutarli nell'inserimento sociale e professionale e proporre l'intervento più adeguato. In queste strutture operano diversi professionisti dell'inserimento sociale (assistenti sociali, consulenti, medici) in modo da rendere snello e rapido il processo di ritorno all'occupazione. L'apertura di questi spazi ha consentito di seguire e accompagnare i singoli beneficiari.

Sono state inoltre create anche delle *Cellules* d'appoggio specifiche per l'inserimento sociale e professionale per seguire l'intero percorso e non solo la fase iniziale. In aggiunta, sono state stipulate molte convenzioni tramite una procedura di appalto pubblico a favore di realtà qualificate per definire interventi di accompagnamento specifici per:

- le persone che beneficiano da più di tre anni del RMI;
- le persone con più di 50 anni e un progetto professionale;
- le persone con dipendenze;
- i senza fissa dimora o gli individui molto ai margini della società;
- i genitori soli;
- gli immigrati;
- gli ex detenuti.

Il Comune di Parigi fornisce inoltre aiuti per gli alloggi e per il trasporto. Nell'estate del 2005, il Dipartimento di Parigi ha creato anche un fondo speciale a favore dei beneficiari del RMI e per i senza dimora, per fornire un aiuto specifico per la realizzazione di uno progetto d'inserimento. La maggior parte degli aiuti (60%) sono serviti per finanziare le formazioni e l'ottenimento dei patentini necessari per l'avvio occupazionale ad alcune professioni.

Il Dipartimento di Parigi stimola l'inserimento professionale degli adulti in diffi-

coltà prevalentemente attraverso azioni di formazione. Sono stati elaborati anche programmi di formazione che si articolano tipicamente in alcuni moduli brevi generici e altri moduli più lunghi, dedicati alla formazione professionale, alla riqualifica, all'aggiornamento o all'insegnamento della lingua.

Il Dipartimento di Parigi, in questo ambito, agisce come intermediario, in modo da favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. In alcuni casi è il comune stesso che, al termine di alcuni corsi di formazione, assume i lavoratori con contratti temporanei o di apprendistato.

Il Consiglio di Parigi nel 2006 ha adottato un nuovo regolamento sulle politiche abitative che prevede il conferimento di aiuti diretti alle persone (per l'accesso ad alloggi in locazione, per la manutenzione degli alloggi, per il pagamento delle spese per le utenze) e di aiuti agli enti che operano per favorire l'inserimento abitativo (accompagnamento sociale legato all'alloggio, aiuto alla mediazione locativa).

Se la mancanza di alloggi di qualità è sicuramente un aspetto problematico per la città di Parigi, la città è estremamente efficiente per quanto riguarda l'offerta di alloggi di emergenza. Nella capitale è infatti concentrato il 62% degli alloggi di emergenza della regione (16.000 posti sul totale regionale di 25.800 posti).

Dato il degrado sperimentato da alcuni centri di accoglienza della città, il comune ha messo in atto, a partire dal 2001, un progetto di riqualificazione e di "umanizzazione" di questi centri con l'intento di uscire dalla logica dei meri dormitori e offrire invece un'accoglienza di qualità che rispetti la dignità e garantisca ai residenti un po' di intimità. Per la realizzazione del programma che, da un lato, ha previsto la creazione di nuovi posti e, dall'altro, il miglioramento di quelli esistenti, sono stati investiti € 14,6 m nel periodo 2001-2006. Per il quinquennio 2005-2010, è stata programmata invece la creazione/riqualificazione di altri 1.650 alloggi d'emergenza.

Per testimoniare l'impegno diretto del servizio pubblico a favore dei cittadini maggiormente esclusi, il Comune di Parigi, attraverso il Centro d'Azione Sociale, ha deciso di gestire direttamente alcune strutture che offrono alloggi di emergenza e d'inserimento. La maggior parte dei servizi disponibili è però gestita dal settore associativo e dal privato sociale. Il finanziamento dei centri d'alloggio spetta di norma allo Stato, mentre il Dipartimento di Parigi finanzia direttamente 98 posti d'alloggio, dedicati specificatamente ai destinatari del RMI.

Tra le priorità del Comune vi è inoltre la realizzazione di immobili accessibili a tutti. Nel periodo 2001-2005:

- sono stati finanziati 18.622 alloggi sociali;

- si è avviato il programma di riabilitazione e di trasformazione in residenza sociale delle abitazioni degli immigrati;
- sono acquisiti 65 hotel per trasformarli (a volte con vere e proprie operazioni di demolizione-ricostruzione) in alloggi sociali, alloggi sociali-familiari o *maisons relais*;
- è stato creato un osservatorio per verificare le operazioni di riqualificazione e garantire un maggior livello di coordinamento;
- si è intervenuti sulle costruzioni insalubri e deteriorate, riqualificandole e ricollocando in questi alloggi circa 3.200 famiglie (cioè 15.000 persone);
- si è sviluppato il programma delle residenze sociali, rendendo possibile il finanziamento di 2.600 alloggi;
- il settore privato ha messo a disposizione 200 alloggi d'inserimento, gestiti da associazioni specializzate nell'inserimento abitativo degli individui che sperimentano grandi difficoltà.

Il Comune ha creato quattro strutture specifiche per offrire un accompagnamento personalizzato secondo le esigenze dei singoli senza dimora. Queste strutture propongono un percorso di accompagnamento di tipo globale. L'idea è quella di offrire un servizio integrato che consenta, in un unico luogo, di trovare la risposta alla molteplicità di problemi che le persone senza dimora sperimentano, senza dover ricorrere a diversi servizi sociali, spesso dislocati in punti non vicini sul territorio urbano e con procedure di accesso non omogenee. Queste strutture offrono servizi altamente differenziati che includono l'accoglienza, la diagnosi e la prima valutazione della domanda degli utenti, gli aiuti di emergenza (cibo, vestiti, medicinali), l'aiuto per la ricerca dell'alloggio, la residenza anagrafica, il supporto per i progetti occupazionali, il sostegno giuridico e quello psicologico. Questi centri vedono coinvolti attivamente, a vario titolo, molti partner e sono finanziati in parte dal Dipartimento di Parigi, in parte dal Centro d'Azione Sociale della città di Parigi.

Nel gennaio 2004, è stata creata una squadra mobile di ispettori di sicurezza della città di Parigi per aiutare i senza tetto che si trovano sull'intero territorio comunale, ma specialmente nelle zone meno sicure, come, ad esempio, i parchi e le aree verdi periferiche della città. Questa squadra mobile ogni anno entra in contatto con oltre 5.000 senza tetto e lavora in stretto coordinamento con i centri di accoglienza notturna, i centri diurni e le strutture specializzate nel campo dell'esclusione. Nel 2004 la squadra contava 12 agenti, nel 2007 il gruppo ha rag-

giunto il numero di 22 agenti. Nelle città è attivo il Samu Sociale⁽¹⁰⁾, servizio di pronto intervento di emergenza di carattere sociale e sanitario che interviene su chiamata per accompagnare le persone senza dimora nei ricoveri di emergenza o per soccorrerli dal punto di vista sanitario.

A partire dal 2001 sono state aperte molte mense e tre ristoranti sociali gratuiti. L'amministrazione locale e quella centrale hanno inoltre collaborato all'apertura di un ristorante sociale associativo, un centro d'aiuto al lavoro (ESAT) che assume come dipendenti una sessantina di disabili.

Per garantire l'accesso ai diritti fondamentali da parte degli stranieri vengono effettuati corsi di formazione linguistica intensivi, in modo da favorire l'inserimento degli adulti con un livello di scolarità bassa.

12.3. Germania

L'approccio strategico all'inclusione sociale in Germania segue un programma per obiettivi, caratterizzato da un elevato decentramento, con una politica sociale prettamente regionale e locale.

In campo sociale, storicamente, le organizzazioni non governative hanno svolto un ruolo centrale e tutt'ora fungono da apri strada in molte aree. Il livello spinto di sussidiarietà che caratterizza l'assetto istituzionale tedesco rende fondamentale, per la riuscita delle politiche per l'inclusione sociale, un buon dialogo e una attiva cooperazione tra pubblico e non profit.

L'assetto istituzionale tedesco è tale per cui sia le decisioni politiche sia il finanziamento delle singole azioni vedono coinvolti il livello federale, regionale, locale e, nelle zone rurali, persino i singoli distretti. Da questa impostazione di fondo, ne consegue un processo decisionale alquanto burocratizzato e altamente complesso. L'accesso all'istruzione è un elemento chiave della politica per l'inclusione sociale in Germania. Gli interventi sono quindi mirati a permettere che tutti possano accedere e ottenere un adeguato livello educativo, indipendentemente dal background socio-culturale ed economico della famiglia di origine. Sia il governo federale che i Länder agiscono quindi nell'intento di migliorare la qualità e l'efficienza del sistema scolastico tedesco, per ridurre l'esclusione sociale e tendere all'uguaglianza delle opportunità.

Una condizione imprescindibile per la risoluzione dei problemi sociali è la partecipazione attiva delle ONG nelle politiche di inclusione. Il dibattito pubblico

¹⁰ Nel 2008 il servizio ha risposto a 375.187 chiamate al numero di emergenza 115; 43.377 sono le persone contattate dalle unità mobili su strada, delle quali 13.661 accompagnate e prese in carico (cfr. *Samusocial de Paris, Rapport d'activité Exercice 2008*).

sul tema della povertà e dell'esclusione sociale si è fatto più intenso nel Paese negli ultimi anni, soprattutto dopo la pubblicazione, nel 2001, della relazione governativa sulla povertà e la ricchezza, in cui si è sottolineato esplicitamente l'aspetto multidimensionale dell'esclusione sociale.

Per un'azione efficace nella lotta contro l'esclusione sociale e la povertà, l'azione politica deve rispondere alle seguenti priorità:

- 1) l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro e della qualificazione professionale;
- 2) il miglioramento della capacità individuale di vivere secondo le proprie aspirazioni, riducendo al minimo o prevenendo il rischio di povertà e di esclusione sociale;
- 3) il sostegno ai gruppi più vulnerabili attraverso regimi di assistenza, in modo che sia possibile analizzare e verificare costantemente l'impatto sulla povertà prodotto dal sistema di protezione sociale implementato.

Il decentramento federale del Paese rende cruciale la politica sociale locale e regionale ma ancor più importante è la sottostante ripartizione delle competenze. A livello centrale viene definito un programma per obiettivi che è fondamentale verificare costantemente, in modo da riuscire a verificare l'effetto che i diversi interventi hanno sulla povertà.

Il NAP prevede le seguenti linee di intervento:

a) Disoccupazione e anzianità

Per incoraggiare la partecipazione al lavoro delle persone più anziane, nel 2002 sono state introdotte politiche per la formazione continua dei lavoratori con oltre 55 anni e sgravi fiscali a carico delle imprese che assumono lavoratori con più di 55 anni (non è richiesto il contributo a carico dell'impresa per l'indennità di disoccupazione). Questi interventi che dovevano rimanere in essere fino al 2005 sono stati prorogati. A questi si sono aggiunti altri programmi che prevedono, ad esempio, la creazione di 30.000 posti di lavoro per disoccupati di lungo periodo con più di 58 anni. È stato inoltre creato il programma federale "Prospettive di occupazione - 50 e più", realizzato poi a livello locale con il supporto delle istituzioni e delle agenzie, per reintegrare i lavoratori disoccupati con più di 50 anni. Sono stati infine stanziati 250 milioni di euro per finanziare 62 programmi regionali di formazione professionale all'interno delle aziende per i lavoratori meno qualificati e relativamente meno giovani.

b) Giovani e mercato del lavoro

Per prevenire l'esclusione sociale, il Governo federale ha progettato un insieme di misure per migliorare la formazione e le possibilità d'impiego dei giovani, nell'ottica di ridurre la disoccupazione giovanile. Le azioni hanno riguardato le agenzie per l'impiego, per ottimizzare il processo di incontro tra domanda e offerta, la previdenza sociale di base per i disoccupati in cerca di lavoro, la formazione e il supporto nella fase di ricerca dell'alloggio. Gli interventi si basano sul principio *Promoting and Demanding*: viene fornito cioè supporto ai disoccupati ma viene richiesto il soddisfacimento di una serie di obblighi da parte di coloro i quali hanno deciso di intraprendere questo processo di integrazione.

c) Mercato del lavoro e gruppi svantaggiati

Il programma federale "Capitale locale per fini sociali" è finalizzato al miglioramento occupazionale, all'integrazione sociale dei gruppi particolarmente svantaggiati e ad incoraggiare le iniziative locali per sviluppare le potenzialità territoriali in termini di occupazione. Il programma, finanziato con fondi del FSE, è stato differenziato a livello di singolo Land, sulla base delle peculiarità e delle esigenze locali. In alcune aree, ad esempio, si è intervenuti sui giovani particolarmente svantaggiati o con disabilità, per i quali non è richiesta la frequenza scolastica a tempo pieno, e si è fornito supporto socio-pedagogico e formazione generica di base per consentire un graduale inserimento nel mercato del lavoro.

d) Mercato del lavoro e immigrazione

Poiché l'esclusione dal mercato del lavoro degli immigrati spesso dipende dalla mancanza di competenze linguistiche e dalle diverse qualifiche professionali che posseggono, il NAP prevede interventi tesi a colmare tali lacune sulla parte di popolazione immigrata che intende rimanere in Germania per periodi di tempo sufficientemente lunghi. In particolare, attraverso la rete di informazioni e di supporto per gli immigrati creata nel 2005 e cofinanziata dal programma comunitario EQUAL, si è definita una linea di azione per incrementare le qualifiche, le abilità e le competenze degli immigrati, in modo da omogeneizzarle a quelle della popolazione nativa e agevolare l'integrazione nel mercato del lavoro. Analoghi progetti vengono effettuati sui bambini in età scolare e pre-scolare.

e) Aree svantaggiate

Il Governo federale è intervenuto cercando di fornire delle risposte nelle aree particolarmente svantaggiate e socialmente sfavorite creando sul territorio una rete di "Expertise Agencies" tese a supportare la popolazione, anche da un punto di vista amministrativo e burocratico.

f) Immigrazione e integrazione

Il Consiglio nazionale per l'immigrazione fornisce una serie di servizi per gli immigrati nei primi tre anni del loro arrivo sul territorio tedesco. In particolare vengono effettuati colloqui e incontri individuali per accertare il livello di competenze e le qualifiche possedute, si fornisce supporto per il disbrigo di pratiche, si supervisiona il processo di integrazione e si seguono anche le richieste di finanziamento. Il NAP prevede inoltre l'organizzazione di programmi specifici per quelle donne e ragazze immigrate che posseggono un background sociale, culturale e religioso che può rendere difficile l'integrazione nel nuovo tessuto sociale.

Il problema dell'assenza di dimora e della povertà estrema in Germania è considerato con grande attenzione. Gli interventi sono di duplice natura: da un lato, infatti, si prevedono azioni di supporto e assistenza attraverso organizzazioni professionali e di volontariato per far fronte alle necessità primarie, mentre dall'altro si cerca di promuovere e incentivare l'auto-aiuto. La parte maggiore dell'assistenza verso questa fascia della popolazione è affidata al volontariato sociale. Grazie all'azione condotta per incentivare le forme di auto-aiuto e l'utilizzo di misure preventive, da parte sia delle autorità locali sia delle organizzazioni di volontariato, il Paese è riuscito a ridurre il numero dei senza tetto da 530.000 nel 1998 a 292.000 nel 2004.

Le politiche per prevenire la *homelessness* su scala nazionale agiscono soprattutto sulla partecipazione al mercato del lavoro e prevedono l'utilizzo di programmi occupazionali, a favore in particolare dei gruppi maggiormente svantaggiati (giovani, disoccupati di lunga durata).

Nell'ottica dell'auto-aiuto, su scala nazionale, è stato messo in campo un progetto specifico per senza dimora per l'"Offerta di alloggi permanenti". In particolare, sono stati implementati e valutati 11 progetti, sulla base dei quali sono stati assegnati 239 alloggi per 456 individui, in 184 edifici, alcuni dei quali sono stati costruiti ex novo, mentre altri sono stati ristrutturati nell'ambito di un processo di riqualificazione urbana. L'analisi di *follow up* effettuata nei tre/sei anni successivi il primo ingresso in queste abitazioni, ha mostrato risultati estremamente positivi sia per le persone sole sia per coloro che avevano una famiglia. Non sono mancati alcuni casi problematici, in particolare in relazione all'inabilità della persona di sopportare le spese dell'alloggio o alla difficoltà di interazione/integrazione con gli altri inquilini.

Analogamente, l'auto-aiuto è l'obiettivo primario dei programmi occupazionali e di reinserimento nel mercato del lavoro, specifici per persone che, per una serie di motivi, non dispongono di una casa propria in cui vivere.

Berlino

Il programma di inclusione sociale della città di Berlino si realizza attraverso una rete composta da consultori cittadini, assistenti sociali e medici che operano sulla strada, unità mobili, servizi nelle stazioni, alloggi d'emergenza, programmi di reinserimento per ex detenuti.

I consultori offrono una prima assistenza agli uomini e alle donne che non posseggono un'abitazione o versano in condizioni economiche, fisiche o psichiche tali da far presupporre un'inevitabile perdita della stessa nel futuro imminente e, per diversi motivi, non hanno ancora usufruito dell'offerta assistenziale esistente. L'obiettivo dei consultori è quello di supportare questi individui e indirizzarli verso i servizi che forniscono le prestazioni più adeguate alle loro esigenze in modo da evitare l'aggravarsi della situazione di difficoltà. Il servizio offerto tende a stimolare la richiesta di aiuto in ambito abitativo, lavorativo o sanitario e a favorire lo sviluppo, la ripresa e il consolidamento delle relazioni familiari e/o sociali. Il servizio fornisce informazioni e orienta gli utenti alle prestazioni offerte dalle istituzioni sul territorio cittadino, offre servizi di consulenza e assistenza per il disbrigo di pratiche burocratiche, ad esempio, su questioni di natura sanitaria, legale, professionale o relative all'immigrazione.

Se viene accertata la necessità di un'assistenza continuativa di lungo periodo, vengono raccolte alcune informazioni costituenti l'anamnesi sociale dell'individuo che include, tra le altre, informazioni sulla vita quotidiana, sull'ambito di difficoltà, la valutazione del bisogno e gli aiuti previsti.

Le prestazioni offerte dai consultori sono finanziate dallo Stato federale di Berlino sulla base di un piano finanziario e un programma specifico indicante il segmento di persone che beneficeranno delle prestazioni, gli obiettivi dell'intervento, il metodo utilizzato dagli operatori sociali, il personale impiegato in termini di numerosità e di qualifica, i criteri che verranno utilizzati per valutare l'efficacia dell'intervento e le eventuali convenzioni/cooperazioni che dovranno essere stipulate nel corso della realizzazione.

Il personale che opera nei consultori è costituito da operatori sociali professionali, con comprovata esperienza nel settore che, periodicamente, seguono corsi di formazione e di aggiornamento professionale in modo che siano costantemente informati sulle più attuali ricerche scientifiche e accademiche sul tema. Un gruppo di assistenti sociali opera per le strade della città entrando direttamente in contatto con chi vive in situazioni di povertà estrema. L'intervento di questi operatori ha l'obiettivo di evitare l'aggravarsi di situazioni già estremamente problematiche, stabilendo un contatto con coloro i quali sono re-

stii a usufruire dei servizi, nella speranza che vi si possano progressivamente avvicinare. Nell'erogare i servizi e nel fornire assistenza, viene mantenuta la massima discrezione e viene garantito l'anonimato della persona. Se l'operatore competente reputa necessario che l'assistenza sia di tipo continuativo può agire come "intermediario" rispetto ad altre forme di aiuto. Il servizio è finanziato dallo Stato federale di Berlino e l'amministrazione monitora costantemente la situazione professionale di tutto il personale che opera sulla strada ed è responsabile della sua formazione e del suo continuo aggiornamento. In particolare, per assicurare che il servizio possa essere veramente efficace, raggiungendo il maggior numero possibile di persone in difficoltà, agli operatori vengono fornite competenze linguistiche, istituzionali e culturali differenziate ed eterogenee, così che non esistano barriere nel momento in cui essi entrano in contatto per la prima volta con gli utenti.

Un servizio estremamente importante per i senza dimora è rappresentato dalle unità di strada che offrono assistenza per far fronte ai bisogni essenziali di coloro che non hanno una casa e non sono propensi a utilizzare il sistema di aiuti esistenti sul territorio. L'obiettivo dell'intervento è quello di permettere di vivere con dignità, anche se in una condizione di povertà estrema. Viene fornita assistenza essenziale per quanto riguarda l'alimentazione, l'igiene, la sanità, si indirizzano le persone verso i servizi specifici, si cerca di aiutare a riprendere i contatti con i familiari o con il sistema sociale di riferimento. A seconda dei casi, l'aiuto è fornito singolarmente e/o come terapia di gruppo e viene utilizzato un metodo di lavoro che prevede l'informazione, la consulenza e l'assistenza. Nello specifico:

- si forniscono informazioni sull'offerta esistente di prestazioni e servizi;
- si offre consulenza per la richiesta di documenti o prestazioni materiali;
- viene suggerito l'utilizzo degli uffici o dei consultori che danno aiuti personali;
- è garantito il supporto, l'intermediazione e l'accoglienza ad altri aiuti;
- sono affrontate tutte le questioni relative alla salute;
- è incentivata la ripresa dei contatti familiari e sociali;
- si favorisce la ripresa della vita lavorativa;
- vengono distribuiti generi alimentari, vestiti, prodotti per l'igiene, biglietti per l'utilizzo dei mezzi pubblici.

Le unità di strada si avvalgono di operatori sociali professionali con adeguata esperienza nel campo e di altri collaboratori con analoghe capacità ed esperienze professionali. Per interventi specifici su alcuni individui gli operatori ricevono un'apposita preparazione e partecipano a corsi di aggiornamento professionale, ad esempio, seguendo corsi *ad hoc*.

Lo Stato federale di Berlino finanzia progetti specifici presentati da organizzazioni che intendono effettuare servizi di unità di strada, a patto che insieme alla richiesta di sussidio venga presentato un piano finanziario e un programma in cui sia presente, in modo chiaro e dettagliato, una descrizione dell'attività, gli obiettivi specifici e generali del servizio, le modalità di erogazione, la qualifica e la numerosità del personale utilizzato. Il servizio registra costantemente gli utenti e gli interventi effettuati e, sulla base dei dati disponibili, redige una relazione annuale che deve essere presentata all'ente finanziatore.

L'amministrazione di Berlino è responsabile della gestione dell'assistenza medica alle persone senza dimora, in ambulatori dedicati o attraverso il servizio dei medici di strada. Il servizio è rivolto a tutti coloro che hanno legalmente diritto all'assistenza sanitaria. Nello specifico, vengono assistiti gli adulti malati che, vivendo prevalentemente in strada, non sono assicurati dal punto di vista sanitario e non sono in grado di (o non vogliono) utilizzare l'offerta medica esistente. Tipicamente, infatti, i senza dimora non si avvalgono del servizio sanitario nazionale per motivazioni burocratiche (non hanno i documenti, hanno cambiato residenza, non sono in grado di soddisfare i requisiti richiesti per il disbrigo di procedure complesse, non posseggono o non trovano più il libretto della mutua che è necessario presentare per poter beneficiare dei servizi medici) o per motivi soggettivi conseguenti al loro stile di vita (vergogna, sfiducia, errata valutazione del proprio stato di salute). Il servizio tenta di intervenire su questi anelli deboli in modo da stabilire un contatto tra la persona malata e l'istituzione sanitaria e offrirle un trattamento medico che porti non solo a un miglioramento dello stato di salute, ma anche all'integrazione nel sistema sanitario e sociale esistente, in modo che la persona si sottoponga a controlli regolari.

Oltre ad offrire interventi di emergenza nel momento in cui la patologia si manifesta con sintomi, il servizio si occupa di interventi di prevenzione e sensibilizzazione sanitaria ed indirizza verso studi medici specializzati. In aggiunta, viene fornita la consulenza per poter accedere al servizio nazionale aiutando nel disbrigo delle pratiche formali (libretto della mutua attraverso l'ufficio sociale, registrazione presso la cassa malattia). Per curare le diverse patologie, il servizio si avvale di medici, eroga medicine e materiale per l'auto medicazione, offre cure sanitarie di base, prestazioni mediche e consulenze. A seconda dei bisogni, vengono inoltre distribuiti vestiario e prodotti per l'igiene personale e la

cura del corpo. Se la persona non è in grado di farlo, il servizio si fa carico anche della gestione di attività pratiche quali la gestione della corrispondenza, l'esecuzione di telefonate, la ricerca di possibilità di trattamento alternativo. Nell'assistere le persone senza dimora, il servizio utilizza un approccio interdisciplinare affiancando al personale con competenze mediche, assistenti sociali, sociologi, pedagoghi che seguono regolari corsi di aggiornamento.

Per il servizio dei medici di strada viene stipulato un accordo tra il Comune e lo Stato federale di Berlino, l'ufficio distrettuale Weißensee (Pankow), la Caritas di Berlino, Diakonischen Werk Berlin-Brandenburg, il Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband. Tutte le prestazioni erogate sono tutelate dal segreto professionale. Le cartelle cliniche con le informazioni sulle diagnosi e le terapie prescritte vengono archiviate e i dati vengono utilizzati per l'analisi annuale sulla qualità e i costi del servizio; i rapporti sui progetti di assistenza medica ambulante alle persone senza dimora devono essere presentati annualmente all'autorità del Senato competente su questioni sociali.

Sempre a favore dei senza dimora che non si avvalgono autonomamente dei servizi esistenti, in particolare per far fronte alle necessità primarie, nelle stazioni ferroviarie e metropolitane sono stati attivati dei servizi del tutto analoghi alle unità di strada. L'intervento segue le tre linee guida principali: informazione, consulenza, assistenza. I progetti nelle stazioni sono finanziati dallo Stato federale di Berlino.

Gli alloggi di emergenza offrono una prima accoglienza per un pernottamento massimo della durata di tre giorni. Viene offerto un primo aiuto per far fronte all'emergenza abitativa ma, allo stesso tempo, il servizio indirizza gli utenti verso altre strutture. E' possibile che il periodo di assistenza venga esteso oltre i tre giorni, a seconda della situazione specifica dell'individuo e della disponibilità di entrare nel circuito delle forme di aiuto del BSHG che garantisce vitto, alloggio, igiene e cura della persona. Gli alloggi di emergenza in alcuni casi sono anche attrezzati per rispondere alle esigenze dei malati, grazie alla presenza di letti per degenti e carrozzelle.

Le strutture che offrono alloggi di emergenza possono ricevere un finanziamento dallo Stato federale di Berlino. Ogni anno l'ente finanziatore, assegnando i nuovi incarichi, fornisce le linee guida per le prestazioni che devono essere fornite e, sulla base della relazione annuale dell'istituzione, valuta la coerenza dell'operato e la qualità dei servizi offerti.

Per rendere più efficienti i servizi esistenti, facilitare la cooperazione tra le diverse realtà che operano nel settore e per agevolare la condivisione di informazioni

e associazioni è stato creato un servizio telefonico centrale, teso tra l'altro a facilitare (rendere più efficiente ed efficace) l'incontro tra la domanda e l'offerta di assistenza nella città, in particolare con riferimento all'alloggio, all'alimentazione e all'igiene personale. Dal lato della domanda, il centro si prefigge di far fronte alle diverse richieste d'aiuto e gestirle in tempi rapidi sulla base dell'offerta disponibile. Il servizio è infatti teso ad assicurare l'assistenza fondamentale e di base alle persone senza dimora nel momento stesso in cui si presenta il bisogno e ad informare nel modo più esaustivo possibile sull'offerta esistente nella città. Per far questo viene costantemente monitorata l'offerta disponibile nella città, i posti letto occupati giornalmente come emergenza notturna o come soggiorni più lunghi, in modo che sia sempre possibile rispondere in modo tempestivo alle domande di aiuto.

Dal lato dell'offerta, il centro supporta gli operatori dei servizi:

- nell'effettuare ricerche;
- nel preparare e costruire siti internet;
- nell'informare tramite i canali più adeguati circa i servizi che offrono;
- nel tenere i rapporti con tutte le parti interessate ai loro interventi.

Il Comune ha inoltre creato un sito internet, facilmente utilizzabile e accessibile, con l'offerta completa di servizi assistenziali divisa a seconda delle tipologie di persone cui sono dirette le prestazioni. E' inoltre presente un prospetto riassuntivo della capacità dell'offerta a inizio inverno. Le prestazioni per l'inverno vengono offerte dal 15 settembre al 15 aprile di ogni anno e il "Telefono per il freddo" è attivo dal 1 novembre al 31 marzo dalla 19:00 alle 23:00, mentre nelle altre fasce orarie è sempre in funzione un servizio di segreteria telefonica e un servizio con posta elettronica. Gli operatori sono collaboratori professionali e volontari; se necessario, la struttura prima di iniziare a operare provvede ad una formazione specifica per i volontari. L'efficacia e l'efficienza del servizio viene monitorata tramite la raccolta di dati mensili sul numero di accessi al sito internet, il numero di contatti telefonici, il numero di richieste ricevute e soddisfatte, il numero di pernottamenti e, sulla base dell'analisi dei risultati, vengono definiti gli interventi necessari per migliorare la qualità e lo sviluppo dei servizi esistenti, nel limite dei fondi finanziari disponibili.

Il Comune di Berlino offre un servizio specifico per le persone con pendenze penali, le persone che sono in procinto di abbandonare le strutture penitenziarie e gli ex detenuti.

L'obiettivo del servizio è quello di abilitare all'auto-aiuto i detenuti e gli ex detenuti, in modo da rendere di nuovo possibile la loro partecipazione alla vita sociale ed evitare, attraverso l'inclusione sociale, che commettano nuovamente atti criminali.

In particolare, per re-integrare questa fascia della popolazione nella collettività, l'intervento è teso a:

- abilitare all'utilizzo degli aiuti offerti dal BSHG;
- attenuare (o per lo meno non acuire) le difficoltà nella ricostruzione delle relazioni sociali nel periodo seguente la scarcerazione;
- indirizzare l'individuo affinché faccia ricorso all'offerta esistente sul territorio in tema di abitazione, lavoro, formazione e salute;
- contenere la recidività del reato;
- aiutare a ristabilire e ripristinare i contatti familiari e/o sociali, in modo da garantire la presenza della rete di protezione sociale;
- rafforzare il potenziale di auto-aiuto individuale.

L'assistenza prevede la definizione di un progetto individualizzato e, attraverso incontri regolari, la pianificazione delle diverse fasi del reinserimento. La continuità del rapporto è ritenuta fondamentale per individuare tempestivamente le cause delle difficoltà che via via la persona incontra, così da poter concordare le misure migliori per superare il momento e far fronte alla situazione. Il percorso di reinserimento viene controllato in tutte le sue fasi così che gli obiettivi e le azioni vengono modificati sulla base delle nuove informazioni.

Vengono inoltre date informazioni sulle prestazioni offerte dai servizi per chi necessita di aiuto; viene fornita consulenza relativa a questioni legali, finanziarie e monetarie; viene assicurata un'assistenza speciale per gli stranieri. In caso di reati ancora pendenti è garantita la necessaria assistenza legale e, per coloro che hanno problemi legati alle dipendenze o hanno subito violenze (fisiche e/o sessuali), si elabora una strategia di supporto specifica. Il processo di reinserimento prevede come tappa fondamentale l'integrazione nel mercato del lavoro. In alcuni casi, secondo le disponibilità finanziarie del momento, vengono dati anche aiuti monetari. Il servizio è finanziato dallo Stato federale di Berlino. Per ogni assistito, il servizio predispone una "documentazione specifica del decorso" che include l'anamnesi sociale relativa all'abitazione, al lavoro e alle

qualifiche, alla situazione economica, giuridica, al tempo libero e alla salute. Nel caso in cui venga elargito anche un aiuto monetario deve esserne documentato il motivo e, se necessario, è sottoscritto un documento che formalizza gli impegni reciproci.

In conformità con le linee strategiche del NAP, anche il Governo federale e il Länder di Berlino hanno definito un insieme di misure volte ad incoraggiare la formazione delle abilità e delle competenze matematiche e scientifiche, e di quelle linguistiche, di lettura e scrittura, per l'inclusione sociale dei giovani immigrati. Il programma federale *"Encouraging Children and Young People from Immigrant Backgrounds - FörMig"* vede coinvolti i comuni di Berlino, Brandeburgo, Brema, Pomerania Mecklenburg-Occidentale, il Reno del Nord e la Vestfalia, la Renania-Palatinato, la Sassonia e lo Schlesvig-Holstein e punta sul potenziamento e il rafforzamento nell'utilizzo della lingua tedesca, attraverso un programma specifico che viene definito dopo che è stato accertato il livello di competenze posseduto. Viene inoltre fornita attività di consulenza per tutti gli immigrati con almeno 27 anni di età, nei primi tre anni dopo l'arrivo sul territorio tedesco, per la stesura dei curricula, la verifica delle competenze possedute e la preparazione dei colloqui di lavoro. Per questi interventi sono stati stanziati, nel 2008, circa 27 milioni di Euro.

In questo stesso ambito sono stati ristrutturati i 360 servizi nazionali di sviluppo della gioventù per accompagnare, nel processo di integrazione, quei giovani stranieri che sono troppo grandi per frequentare la scuola. Il Länder di Berlino ha iniziato anche dei programmi supplementari di indirizzo e integrazione, sulla base delle nuove caratteristiche e peculiarità dei flussi migratori che si sono sviluppati negli ultimi anni.

12.4. Spagna

Da circa venticinque anni in Spagna è in atto un vasto processo di decentramento amministrativo che ha trasferito progressivamente alle Comunità autonome (*Comunidad Autónoma*, CC.AA) una parte considerevole delle competenze decisionali in materia di sanità, istruzione, alloggio e occupazione. Nella maggior parte dei casi all'amministrazione centrale spetta solo il compito di fissare il livello minimo dei servizi che devono essere offerti e di coordinare/sovrintendere l'erogazione dei servizi stessi. La maggior parte delle politiche di inclusione sociale sono di competenza delle Comunità autonome e vengono quindi formulate e sviluppate al livello delle amministrazioni locali e regionali. Il *Ministerio de Presidencia* è responsabile dell'elaborazione, del coordinamento, della vigilanza, dell'attuazione e della valutazione delle politiche contenute nel Piano d'Azione Nazionale.

L'assetto istituzionale altamente decentrato rende necessario la comunicazione e il coordinamento tra i tre livelli della pubblica amministrazione - centrale, regionale (le 17 CC.AA) e locale (più di 6000 comuni). In particolare, è cruciale il dialogo tra il livello regionale e quello locale in quanto la maggior parte delle competenze e delle risorse sono in capo alle regioni, mentre l'azione concreta spetta ai comuni.

Un ruolo centrale per ciò che concerne l'assistenza è svolto dalle organizzazioni non governative nazionali, regionali e locali: esse forniscono risposte concrete alle necessità specifiche di persone e di gruppi in situazione d'esclusione sociale. Dato il peso relativo di queste realtà sull'economia totale del paese in tema di inclusione sociale, esse sono diventate progressivamente partner fondamentali per l'azione dei poteri pubblici nazionali, regionali e locali per combattere la povertà e favorire l'inclusione sociale. A queste organizzazioni vengono quindi assegnati regolarmente fondi nel rispetto dei vari meccanismi di finanziamento, secondo il livello amministrativo interessato. Partecipano inoltre, direttamente, a tutte le attività di gestione e controllo connesse alle politiche di inclusione sociale. Spesso, forniscono servizi sociali in nome degli enti regionali e locali che sono i soli competenti in questo settore sul territorio spagnolo. In particolare, circa l'82% delle ONG attive nel settore sociale, sia fondazioni che associazioni, hanno accordi specifici con i poteri pubblici che finanziano i servizi.

Le CC.AA intervengono nel settore della politica sociale e dei servizi sociali nell'ambito di accordi stipulati da ogni singola regione utilizzando i fondi di bilancio assegnati; le ONG partecipano invece a gare pubbliche presentando le loro proposte. In altri casi alcune ONG, con competenze specifiche nella materia di interesse, vengono chiamate a offrire direttamente il loro servizio in ragione della specifica competenza che posseggono.

Per creare opportunità di occupazioni per i loro beneficiari, le ONG utilizzano soprattutto le "imprese d'inserimento". Questo strumento rappresenta una tappa fondamentale del percorso di reinserimento per le persone a rischio o in situazione d'esclusione sociale e, in particolare, per coloro i quali sono più distanti dal mercato del lavoro. Come avviene in altri paesi dell'UE, queste imprese offrono occupazioni provvisorie o permanenti (e in alcuni casi privilegiate) a persone che, per diverse ragioni, non possono trovare lavoro attraverso i tradizionali canali disponibili sul mercato, quali ad esempio i servizi di collocamento. Oltre a questo importante ruolo, esse fungono anche da intermediari tra la domanda e l'offerta di lavoro quando le persone interessate sono pronte a svolgere un'attività regolare. Prima del 2007 queste attività venivano regolamentate da disposizioni adottate nelle singole Comunità autonome, così che il quadro giuridico era estremamente frammentato e disomogeneo. Nel 2007, invece, è stata introdotta una legge nazionale tesa a porre le basi per definire un approccio nazionale unificato.

L'approccio strategico all'inclusione sociale in Spagna è basato sull'occupazione, sulla garanzia dell'accesso all'istruzione, alla sanità e all'alloggio per le persone a rischio o in situazioni di povertà, sulla riduzione del numero delle persone che vivono al di sotto della soglia di povertà e su una maggior partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne con basse qualifiche.

La strategia per l'inclusione sociale proposta tende ad affrontare, in modo mirato, le diverse forme di povertà che si possono sperimentare in ciascuna fase del ciclo di vita dell'individuo. Viene adottata una strategia che può essere definita *age oriented*.

Nel corso degli anni, il metodo aperto di coordinamento è stato utilizzato sempre più intensamente, soprattutto incrementando in modo significativo la comunicazione attiva fra tutti gli attori interessati.

Per fare questo viene quindi:

- redatto un Libro bianco sulla povertà estrema;
- promosso il dibattito in Parlamento sull'esclusione sociale in Spagna per definire le azioni di base per affrontare questo problema;
- modificato, aggiornato e adeguato il programma sociale dell'inclusione nelle regioni autonome e città di Ceuta e di Melilla;
- incoraggiato lo sviluppo di programmi da parte delle realtà locali;
- favoriti la consapevolezza, la diffusione della conoscenza e il dibattito attraverso: attività e campagne informative, specialmente a livello locale; workshop, seminari e dibattiti; studi e ricerche tematiche per migliorare conoscenza delle situazioni che possono condurre all'esclusione sociale; redazione di rapporti sullo stato di avanzamento dei programmi;
- promossa la formazione continua e l'aggiornamento professionale degli operatori istituzionali e non, per fornire loro una qualifica professionale riconosciuta;
- animato un network sociale dell'inclusione per facilitare la cooperazione, specialmente nell'ottica dell'inclusione sociale attiva, e la reciproca condivisione delle buone pratiche, con un'attenzione particolare alla cooperazione fra servizi sociali e servizi pubblici per l'occupazione. Il network deve inoltre valutare l'effetto che i contributi del FSE hanno sui progressi verso l'inclusione sociale. Una delle caratteristiche dei programmi di inclusione sociale spagnoli è stata l'adozione di un metodo per obiettivi. In questa ottica, ad esempio, nel NAP 2001

- 2003 è stato individuato, fra gli interventi, il rafforzamento della protezione sociale dei gruppi e delle collettività maggiormente esclusi dal tessuto sociale.

L'ultimo programma per l'inclusione sociale definisce alcuni obiettivi strategici globali che, rinforzandosi reciprocamente, sono tesi al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona per quanto riguarda lo sviluppo economico e l'assistenza sociale, senza tuttavia tralasciare la riduzione della disegualianza e la prevenzione dell'esclusione sociale.

Il primo obiettivo consiste nel rinforzare le possibilità di accesso al mercato del lavoro per le donne e per gli altri gruppi vulnerabili (i portatori di handicap, le vittime della violenza di genere o tutti coloro i quali sono vittime di esclusione sociale). Il secondo obiettivo riguarda la necessità di assicurare e garantire delle risorse economiche minime, in particolare per i gruppi vulnerabili come, ad esempio, coloro i quali percepiscono salari e pensioni basse. Il terzo obiettivo consiste nell'assicurare l'equità nella formazione. Il quarto si riferisce all'integrazione degli immigrati e prevede l'utilizzo di un metodo integrato, che si sostanzia in diverse linee di attuazione quali la formazione, l'occupazione, l'alloggio, l'utilizzo dei servizi sociali e la salute, senza mai dimenticare le necessità specifiche dei giovani e delle donne. Infine, il quinto obiettivo riguarda la garanzia del rispetto dei diritti fondamentali e dell'assistenza sociale per gli individui che, per le tendenze sociali e demografiche in atto, necessitano di un aiuto costante per affrontare la vita. Il programma prevede anche una serie di misure attuative dei programmi per i gruppi maggiormente vulnerabili (gli immigrati, chi soffre di dipendenze, gli anziani, i portatori di handicap, le donne, i giovani, i bambini, la popolazione rom, i detenuti e gli ex detenuti).

Il quadro istituzionale altamente decentrato e delocalizzato a livello territoriale, rende difficile individuare politiche implementate su scala nazionale. Un esempio alquanto interessante è rappresentato dal Programma Operativo Multi Regionale per combattere la Discriminazione (MROP), realizzato nel periodo 2000 - 2006, teso principalmente ad incoraggiare la partecipazione femminile al mercato del lavoro e a promuovere l'inserimento delle persone con disabilità. Il programma, nel concreto, ha tuttavia coinvolto molti altri gruppi a rischio di esclusione sociale. In particolare, le attività condotte e finanziate sono state rivolte agli immigrati, alle persone con disabilità fisiche e psichiche, alle minoranze etniche (principalmente la popolazione Rom), agli ex detenuti o ai detenuti prossimi al completamento della loro pena e alla scarcerazione, ai giovani reclusi nei carceri minorili, agli ex tossicodipendenti e a tutti i gruppi esclusi dal contesto sociale nel senso più ampio del termine. Il MROP è stato un programma estremamente innovativo per la Spagna sotto diversi punti di vista. Esso rappresenta il primo programma operativo di por-

tata nazionale che riguarda esclusivamente l'inserimento professionale e l'inclusione sociale di quegli strati della popolazione che fronteggiano particolari difficoltà nell'accedere al mercato del lavoro. In secondo luogo, per la prima volta, anche un gruppo di ONG si è fatto carico della gestione completa di una parte del programma operativo. Come già sottolineato, poiché da molti anni le ONG ricevono fondi strutturali nell'ambito delle politiche di inclusione sociale, in particolare il FSE, la loro partecipazione ad alcune fasi dell'implementazione all'azione pubblica è ricorrente e frequente, tuttavia, in occasione del MROP, le organizzazioni del privato sociale hanno partecipato effettivamente a tutte le fasi dell'organizzazione gestionale. Un altro aspetto interessante del programma è stato inoltre rappresentato dal fatto che le sei ONG coinvolte hanno continuato a portare avanti le azioni implementate dal programma, anche nel momento in cui questo si è formalmente concluso.

I beneficiari del programma sono stati ben 226.301 individui: di questi 57.581 hanno ricevuto interventi di formazione, 103.291 hanno trovato un'occupazione (non si hanno purtroppo informazioni sul tipo di contratto che hanno ottenuto) e sono state create 734 imprese. La maggioranza dei partecipanti (62%) erano tra i 25 e i 45 anni, le persone nella fase di ingresso nel mercato del lavoro (con meno di 25 anni) rappresentavano il 25% e quelle con più di 45 anni il 16%. Lo strumento fondamentale intorno al quale è stato costruito il programma è stato il "percorso di inclusione socio - lavorativa" della persona esclusa o a rischio di esclusione, ovvero un percorso teso a favorire integrazione nel mercato del lavoro e quindi nella società nel suo complesso.

In molte grandi città spagnole alcuni gruppi sociali sperimentano seri problemi di esclusione e segregazione per effetto della loro condizione abitativa. A seguito di alcune trasformazioni in atto nel tessuto sociale (quali, ad esempio, il cambiamento della composizione etnica, il progressivo invecchiamento della popolazione, l'aumento della quota della popolazione con un livello di reddito basso) in alcune aree si sono venute a creare significative tensioni sociali. La ragione sottostante la nascita di tali dinamiche di conflitto risiede, in molte zone, nel fatto che l'offerta di servizi non segue una dinamica in linea con la domanda, ovvero non aumenta di pari passo con la domanda. Problemi di questo tipo hanno portato alla rapida (e talvolta inaspettata) nascita di veri e propri ghetti cui è conseguita la marginalizzazione di ampie aree, sia all'interno sia all'esterno dei contesti urbani. Questi cambiamenti hanno reso quindi necessario l'intervento pubblico per disegnare nuove politiche edilizie tese a garantire l'accesso a un'abitazione decente per tutti gli strati della popolazione.

In Spagna, il mercato degli immobili in locazione non è particolarmente sviluppato, soprattutto per effetto delle politiche per il controllo degli affitti che

sono stati utilizzate per molti anni. Queste politiche da un lato hanno spinto all'uscita dal mercato molti proprietari e, al contempo, hanno disincentivato l'ingresso di nuovi proprietari. In aggiunta, si è disincentivata la realizzazione di significativi investimenti nel settore immobiliare e di conseguenza molte famiglie, specialmente quelle con un basso reddito e una limitata capacità di risparmio, non sono state in grado di far fronte alle spese per l'acquisto di un immobile e sono state "relegate" (o "segregate") in zone caratterizzate da standard qualitativi delle abitazioni ben lontani dall'essere accettabili.

Data la crescente incidenza di queste sacche ad alta concentrazione di povertà, fin dal secondo NAP (2003-2005) è stata posta grande attenzione ai problemi conseguenti la segregazione urbana e, di conseguenza, la definizione di politiche per la riqualificazione delle periferie più vulnerabili è apparsa come una priorità essenziale e come un obiettivo strategico nell'ambito del programma nazionale. Si sono quindi sviluppate iniziative a livello nazionale per favorire lo sviluppo di alloggi di tipo sociale. In particolare, si è puntato sulla realizzazione di accordi locali per lo sviluppo urbano. Dato l'elevato livello di autonomia delle diverse istituzioni, un anello critico di queste azioni è stato rappresentato dal fatto che raggiungere il necessario livello di coordinamento tra i diversi livelli di governo (comunale, regionale, nazionale) si è rivelato più difficile del previsto. Tuttavia, in alcuni casi, la collaborazione tra la Commissione Europea, il governo spagnolo, le regioni e le città è stata altamente proficua e ha portato ad interventi di riqualificazione urbana importanti, come nel caso della periferia de La Mina a Sant Adrià del Besós (Barcellona). Sebbene quindi siano rintracciabili alcune iniziative di rilievo, il problema abitativo, allo stato attuale, sul territorio nazionale è ancora rilevante.

Madrid

Nel 2008 il Comune di Madrid ha destinato ai servizi sociali 331 milioni di euro e il 53% è stato destinato ai singoli distretti comunali decentralizzati. Circa 15 milioni di euro sono stati destinati ad interventi a favore delle persone senza dimora e 165 milioni a quelli rivolti agli adulti in difficoltà. Sull'intero territorio urbano sono presenti oltre 230 centri per i problemi sociali: il 13% è rappresentato da strutture che forniscono servizi primari mentre gli altri sono di tipo settoriale per far fronte a esigenze specifiche. In particolare, il 50% è destinato agli adulti in difficoltà, il 30% alle famiglie e ai minori, il 3% ai senza tetto, il 2% agli immigrati.

La città ha definito un programma speciale (*El Programa Municipal de Atención a las Emergencias Sociales*) per fronteggiare le diverse situazioni di emergenza sociale. Nello specifico, il programma è stato pensato per:

- individuare le situazioni di (o a rischio di) vulnerabilità sociale o esclusione;
- informare e orientare i cittadini in situazioni di (o a rischio di) vulnerabilità sociale o esclusione verso i servizi che possono meglio rispondere ai loro specifici bisogni;
- fronteggiare le situazioni di emergenza, individuale, familiare e collettiva, fornendo l'assistenza di base in modo da garantire il soddisfacimento delle condizioni necessarie alla sicurezza e alla protezione sociale;
- coordinare tutte le realtà che offrono servizi di emergenza nella città.

A partire da giugno 2004 è stato creato il Samur Social ovvero un servizio specifico per fronteggiare le emergenze sociali e coordinare le attività di tutti i servizi presenti nella città in modo da fornire una risposta immediata alle diverse situazioni di esclusione che via via si vengono a creare sul territorio urbano. Il servizio si rivolge, in particolare, agli anziani abbandonati, ai minori mendicanti, alle persone senza dimora e agli immigrati privi di risorse economiche. Se all'inizio la sua azione era prevalentemente di mero coordinamento delle iniziative preesistenti sul territorio, nel corso del tempo si è venuto a configurare come un ulteriore servizio rispetto all'offerta esistente nella città e ha iniziato ad agire in modo complementare rispetto alla precedente offerta.

Viene offerto un servizio costante, garantito 24 ore su 24 e 365 giorni l'anno e, grazie alle 8 unità mobili di cui dispone, l'intervento può essere chiesto anche telefonicamente contattando la "centrale operativa telefonica". Le unità mobili sono composte da diversi professionisti dei servizi sociali e agiscono in modo complementare rispetto alle 12 Unità di strada che offrono regolarmente assistenza ai senza tetto. Viene offerto un servizio di tipo integrato che include sia l'aiuto materiale sia il supporto completo (a diversi livelli) per fronteggiare la situazione di emergenza specifica che l'individuo sta vivendo. Nel corso del 2008 circa la metà degli interventi sono stati effettuati a favore delle persone senza dimora.

Il *Programa Municipal de Atención a las Emergencias Sociales* si articola in sottoprogrammi.

Per quanto riguarda gli adulti a rischio, da novembre 2002 è attivo un programma rivolto a tutti coloro che vivono una condizione particolarmente difficile e sono a rischio di esclusione sociale poiché mancano della rete di protezione rappresentata dalla famiglia e dalle relazioni sociali. Dal momento che, in questi casi, è necessario un intervento immediato, tempestivo, di tipo integrato e duraturo, una risposta fornita dal programma è rappresentata dall'accoglienza in strutture speciali (*Residencia para Personas Mayores*) cui si affiancano risposte ed interventi specifici, a

seconda delle singole esigenze, grazie all'azione di servizi collaterali che agiscono in modo coordinato (quali il *Servicio de Mayores*, *los Juzgados de Incapacidades* n° 30, n° 65 y n° 78, *los Centros de Atención Primaria de Servicios Sociales y de Salud*, *los servicios de Salud Mental de la Comunidad de Madrid*).

Il programma ha come destinatari principali:

- le persone con più di 65 anni che dispongono di un'abitazione ma vivono da sole e senza l'appoggio di nessun familiare. Si tratta spesso di persone che soffrono di problemi mentali e hanno una limitata autonomia e autosufficienza (fisica, psichica, economica);
- le persone senza casa con più di 60 anni che sperimentano un significativo deterioramento delle condizioni psico-fisiche e un disagio notevole in varie dimensioni del vivere quotidiano.

Per tutti gli interventi a favore di questi gruppi è stato definito un protocollo specifico in cui vengono indicati dettagliatamente i diversi passi da seguire nelle singole fasi dell'intervento, vengono specificati tutti i documenti da presentare e si definisce una procedura coordinata per i diversi servizi.

Un altro programma riguarda invece il problema dell'accattonaggio minorile. Negli ultimi anni a Madrid si è registrato un incremento delle attività illegali di accattonaggio infantile. Sottostante la crescita significativa di questo fenomeno vi sono evidentemente situazioni di grave esclusione sociale. Si tratta prevalentemente di bambini di origine gitana/rom, un gruppo sempre più presente all'interno del territorio spagnolo che sperimenta problemi di povertà estremamente gravi, soprattutto nelle grandi città. Il Social Samur ha sviluppato un programma specifico a favore di questo gruppo di minori. Il 5 maggio 2005 è stato infatti sottoscritto un protocollo di collaborazione tra la *Consejería de Familia y Asuntos Sociales* e l'*Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales* y el *Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad* teso a realizzare azioni coordinate in modo da poter effettuare tutti gli interventi necessari per eliminare la povertà infantile estrema.

In particolare, obiettivo del protocollo è la realizzazione di azioni per:

- individuare i casi di accattonaggio infantile, entrare in contatto con le famiglie di origine e intervenire sulle cause alla base del problema;
- favorire l'ingresso dei bambini nel sistema formativo attraverso i *Centros educativos*;
- definire un programma di azioni specifiche per i minori e le loro famiglie;

- assumersi la responsabilità legale, diventando tutori, dei minori che siano completamente abbandonati dalla famiglia di origine.

La metodologia d'intervento prevede che la singola situazione venga valutata nel suo complesso attraverso colloqui approfonditi con i minori e, se possibile, con le loro famiglie. Oltre agli operatori sociali viene anche coinvolta la polizia locale in modo da facilitare l'individuazione della famiglia di origine e il reperimento delle informazioni necessarie. Le azioni da intraprendere sono decise di concerto con i servizi sociali di primo intervento o con gli altri servizi specifici per gli immigrati in modo da trasferire, se necessario, il minore in un centro di cura, in un centro di prima accoglienza o in modo da favorire il ricongiungimento con la famiglia originaria.

Un ulteriore programma di azione è dedicato alle persone senza casa. Sebbene la popolazione dei senza casa sia molto variegata, in media si tratta di uomini adulti con significative difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro perché scarsamente qualificati o perché hanno problemi di salute (psico-fisica) che limitano le loro capacità. Quantificare esattamente il fenomeno è estremamente difficile ma in linea generale, nell'ambito della capitale spagnola, il loro numero è significativo. Il programma di attenzione alle persone senza casa risulta quindi centrale per l'area Famiglia e Servizi Sociali della città di Madrid. Negli ultimi anni è stato quindi fatto un importante sforzo tecnico, istituzionale e finanziario in quest'ambito per migliorare gli interventi su questa fascia della popolazione. A titolo esemplificativo basti pensare che nel 2003 sono stati stanziati 5.500.000 € per interventi in questo settore, mentre nel 2008 l'investimento è stato quasi triplicato (14.455.669 €). Le persone senza tetto rappresentano i principali beneficiari degli interventi realizzati dal Social Samur attraverso le unità di strada e le unità mobili.

Il programma è estremamente variegato e tende a fornire una risposta complessiva e integrata alle problematiche fronteggiate da questa popolazione. Se da un lato è sicuramente vero che l'offerta in questo ambito è estremamente diversificata, dall'altro si deve comunque sottolineare che l'amministrazione di Madrid agisce in qualità di regista e tende a coordinare le singole azioni creando un vero e proprio network di servizi.

Accanto quindi agli interventi per fronteggiare le situazioni croniche e maggiormente critiche (i senza casa che dormono in strada), sono previsti anche interventi di accoglienza primaria, interventi di (re)inserimento e interventi di accompagnamento all'ingresso nel mercato del lavoro. Per raggiungere l'obiettivo principale del programma vengono concretamente implementate le seguenti attività:

- entrare in contatto con quella parte della popolazione senza dimora che vivendo in strada tende solitamente a rifiutare l'assistenza;
- garantire uno standard minimo per quanto riguarda la pulizia, l'igiene, l'alimentazione e l'abbigliamento delle persone che entrano in contatto con una qualsiasi delle strutture specializzate per offrire servizi ai senza dimora;
- definire e attuare programmi di intervento individualizzati;
- aumentare e rinforzare la risposta pubblica nei periodi in cui le condizioni climatiche e meteorologiche rendono più rischiosa e problematica la sopravvivenza delle persone che rifiutano i programmi di assistenza tradizionali;
- fornire risposte differenziate a seconda dei diversi profili e dei bisogni specifici;
- creare opportunità di inserimento sociale e lavorativo, offrendo la possibilità di risiedere in alloggi standard e partecipare a programmi di inserimento professionale.

Un ruolo centrale nel programma è svolto dalle strutture a bassa soglia, dalle unità di strada e dai centri di accoglienza attraverso i quali è possibile stabilire il primo contatto con le persone in grave difficoltà.

Le unità di strada sono distribuite equamente nella città. Questa sorta di territorializzazione delle unità di strada è stata pensata per avvantaggiare gli utenti, in quanto dovrebbe rendere più agevole il ricorso al supporto, grazie al principio di prossimità. La localizzazione sul territorio urbano è tuttavia variabile e viene modificata in base alle specifiche esigenze che si vengono a creare o alle mutevoli condizioni meteorologiche. La concentrazione delle unità e la frequenza degli interventi sono maggiori nei distretti centrali della città (Centro, Salamanca, Moncloa) per effetto della maggior concentrazione di senza tetto proprio in quelle zone.

Il servizio, creato, come si è detto, nel giugno 2004, contava inizialmente 8 unità, passate poi a 10 nel 2007 e a 12 nell'aprile 2008. In media, nel corso di un anno, vengono seguite oltre 900 persone e con ogni assistito vengono stabiliti oltre 30 contatti.

Dato il numero sempre crescente di persone che sperimentano la condizione di assenza di dimora, nel corso degli ultimi due anni, nella città sono state create due nuove strutture di accoglienza con oltre 100 posti letto ciascuno e nel periodo invernale è stato potenziato ulteriormente il programma Campañas Contra el Frío (Campagna contro il freddo).

Nella città è stato inoltre creato il centro “Calatrava”, aperto 24 ore al giorno 365 giorni l’anno, per far fronte alle esigenze di coloro per i quali l’assenza di dimora è diventata una condizione cronica e che rifiutano i servizi offerti dai centri di accoglienza tradizionali. Il centro ha adottato uno schema altamente innovativo. Lo schema adottato è estremamente flessibile così che il servizio si adatta alle richieste specifiche dei singoli utenti. I requisiti che devono essere soddisfatti per poter accedere alla struttura sono minimi. I principi guida nella gestione sono il criterio della flessibilità e della prossimità. All’interno del centro operano molteplici figure professionali e cooperano più organizzazioni per senza dimora in modo da offrire un servizio integrato.

Approfondimenti

Servizi di Welfare e professioni sociali

di Mauro Magatti*

1. Alcuni tratti storici del sistema dei servizi e delle professioni sociali in Italia

La costruzione del sistema italiano di welfare, avvenuta in epoche più recenti rispetto ad altri paesi occidentali, ha di fatto ritardato il processo riflessivo sui servizi sociali personali dedicati alla prevenzione e alla rimozione di situazioni di disagio. In un contesto a forte tradizione cattolica, dove molta parte dell'intervento sociale è stato svolto da enti di natura religiosa, è solo a partire dagli anni Settanta che vengono promossi interventi legislativi ed amministrativi volti a far emergere questo comparto professionale e a favorire un progressivo, seppure lento e disorganico, riconoscimento delle professioni del sociale, a partire dalle figure dell'assistente sociale - l'unica riconosciuta fino a pochi decenni fa nell'ordinamento italiano - e dell'educatore. In verità, tentativi di formalizzazione di questi profili attraverso la presentazione di diversi disegni di legge si erano susseguiti fin dal 1946 senza tuttavia giungere a buon fine.

L'opposizione interna alla professione dell'assistente sociale, che prefigurava piuttosto il modello statunitense dell'autolegittimazione della formazione, congiunta ad una certa diffidenza presente nella società italiana verso la professionalizzazione del lavoro sociale, possono essere ritenuti i motivi principali del fallimento costante delle varie iniziative legislative. Si deve dunque arrivare all'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, avvenuta alla fine del 1978, per registrare un significativo punto di svolta. A partire da allora, mentre si vanno affermando altre figure professionali, quali, ad esempio, lo psicologo

* Mauro Magatti è preside della facoltà di Sociologia dell'Università Cattolica di Milano. Il presente contributo nasce dal lavoro pluriennale di diversi membri della Facoltà di Sociologia dell'Università Cattolica di Milano - in particolare della LT in Servizio Sociale e della LM in Scienze del lavoro sociale e delle politiche di welfare - che hanno poi concretamente contribuito anche all'elaborazione e alla stesura del presente saggio (redatto nel 2009). In particolare, molte delle tesi qui sostenute fanno riferimento al grande patrimonio di lavoro ed esperienza del prof. Fabio Folgheraiter. Un prezioso contributo è stato dato anche dalle dott.ssa Patrizia Cappelletti e Maria Luisa Raineri e dal dott. Bruno Bortoli.

e l'animatore, l'assistente sociale diventa la figura professionale di riferimento che si modula secondo tre diversi schemi di intervento: di *management esterno* (con i gruppi e le reti di aiuto); di *management interno* (organizzazione, programmazione, coordinamento, informazione); di *aiuto diretto* (sostegno psico-sociale alle persone in difficoltà). E' tuttavia solo nel corso degli anni '80 che matura la consapevolezza della necessità di garantire agli operatori del sociale quella sanzione giuridica e quella formazione culturale che costituiscono la condizione indispensabile per la loro piena legittimazione nell'ambito delle strutture di servizio sociale. Ci vorranno quasi vent'anni e una serie di interventi legislativi per arrivare al pieno riconoscimento del percorso formativo dell'assistente sociale nel quadro dell'istruzione universitaria, superando così una grave anomalia che distingueva l'Italia dagli altri paesi avanzati⁽¹⁾.

A fronte delle profonde trasformazioni che, negli ultimi anni, hanno investito sia gli assetti istituzionali che i bisogni sociali a cui i servizi alla persona devono far fronte, il ritardo con cui - dal punto di vista formativo, giuridico, occupazionale - le professioni sociali⁽²⁾ sono state riconosciute nel nostro paese è una variabile rilevante che deve essere tenuta in adeguata considerazione.

2. La città post-moderna e i nuovi bisogni sociali

La forma urbana della vita sociale diventa giorno dopo giorno quella più diffusa e dominante. E' la città che costituisce il palcoscenico sul quale sono illuminate e riprodotte le dinamiche della postmodernità ed è quindi, conseguentemente, nella città che ritroviamo condensate - in una sorta di precipitato dove si incontrano e scontrano logiche sistemiche e quelle della vita quotidiana - tutte le frizioni che causano la messa in tensione degli equilibri individuali, familiari e sociali. Se a livello mondiale si stanno profilando realtà urbane che addirittura sembrano contraddire l'idea di città come è andata stratificandosi nella storia dell'Occidente, nel nostro Paese ancora significativa è l'eredità lasciata da quei grandi laboratori di scambi e convivenze che sono stati i nostri centri urbani.

1 Dalla legge emanata nel 1982 e relativa al «Riordinamento delle scuole dirette a fini speciali, delle scuole di specializzazione e dei corsi di perfezionamento», che razionalizzava la formazione complementare ai corsi di laurea», a quella del 1987 circa il «Valore abilitante del diploma di assistente sociale», attraverso l'approvazione, avvenuta nel 1993, delle modificazioni all'ordinamento didattico universitario relativamente al corso di diploma universitario in servizio sociale, fino alle legge di riforma universitaria n.509 del 1999 con l'introduzione di una classe di laurea triennale e una laurea specialistica in servizio sociale.

2 Considerazioni analoghe a quelle svolte attorno alla figura dell'assistente sociale, potrebbero essere svolte per gli psicologi, che hanno visto la piena definizione del loro ruolo e delle specifiche istituzioni formative solo nei primi anni '90, e per gli educatori, che hanno visto un fortissimo sviluppo a partire dalla nascita dei corsi di Laurea in Scienze della formazione.

Tuttavia, nonostante questo radicamento, è evidente che anche nei centri urbani di dimensioni più contenute, per non dire delle vaste aree indistinte chiamate “a urbanizzazione diffusa”, è il modello di vita urbana a prevalere; tanto che è lecito domandarsi fino a quando la nostra tradizione riuscirà a riprodursi, difendendosi dalle pressioni della globalizzazione che, accanto a grandi ed inedite opportunità, genera altresì frammentarietà, diseguaglianze e nuove povertà. Tutto ciò avviene nel momento in cui l’epoca dell’azione forte e direttiva di uno Stato centralizzato, redistributore a cascata di risorse fino al livello locale, si è definitivamente conclusa, lasciando campo libero a una pluralità di soggetti legati da reti non gerarchiche e flessibili di natura privata ed economica. Nel concreto ciò si traduce nel passaggio al governo locale della responsabilità di affrontare tutta una serie di questioni sociali la cui origine non è locale ma globale, anche quando gli strumenti (teorici e pratici) per farvi fronte non crescono in egual misura. Se prima era lo Stato a dover mediare tra il livello sovranazionale e quello locale, ora tocca sempre di più alla città assumere il ruolo dell’imprenditore e formare alleanze in grado di promuovere il proprio sviluppo urbanistico, economico e sociale.

Con la fine dell’epoca della pianificazione, a trionfare è la “logica del progetto” che, in tutti i settori della vita sociale, compreso quello dei servizi alla persona, amplifica il senso già diffuso di frammentarietà e di disorganicità.

Le ricadute problematiche delle trasformazioni demografiche, socio-economiche e culturali sono particolarmente evidenti proprio nella realtà urbana: alcune aree non risultano più funzionali ai nuovi assetti economici maggiormente improntati alla terziarizzazione e per le popolazioni tradizionalmente legate allo sviluppo industriale appare alto il rischio di marginalizzazione; altrove lo sganciamento dai circuiti della ricchezza globale è già avvenuto, così che i quartieri divengono una sorta di discarica dove concentrare i casi sociali. Quasi ovunque aumentano disgregazione culturale e sociale derivante anche dai flussi migratori non accompagnati da nessuna forma di mediazione; dalla crescente distanza con le istituzioni, spesso delegittimate agli occhi dei cittadini; da una insicurezza generalizzata; dal diffondersi della vulnerabilità e della precarietà che avanzano nuove domande di sicurezza sociale; dal rapido processo di invecchiamento che cambia in profondità gli equilibri sociali della città. Paradossalmente, quanto più il territorio si sbriciola e si diversifica a livello micro, tanto più è evidente a livello macro una certa convergenza - che se coinvolge con maggiore evidenza le aree metropolitane non risparmia i nuclei urbani più piccoli - verso un unico modello di convivenza caratterizzato dall’eterogeneità delle popolazioni e dall’illeggibilità del territorio e delle sue logiche (Magatti, 2007). Nascono, inevitabilmente, nuovi bisogni e nuove sofferenze. Le povertà più tradizionali, legate all’insufficienza reddituale, alla mancanza di occupazione, di casa e di istruzione, tendono a concentrarsi proprio nelle realtà urbane e si

radicalizzano, anche a seguito dei recenti sconvolgimenti dei mercati finanziari e del lavoro. Tuttavia, la povertà non assume più solo il volto della marginalità estrema, dove il confine tra chi è povero e chi non lo è appare netto ed evidente, bensì si traduce in una crescente fragilizzazione di fasce di popolazione fino a pochi anni fa garantite dall'alleanza di reti familiari, lavoro retribuito e stabile, ampie e indiscusse sicurezze sociali. Centrale è a questo riguardo il concetto di vulnerabilità che racconta di uno stato di evidente esposizione agli eventi e di una conseguente situazione di incertezza esistenziale.

Ciò provoca non solo una crescente complessità nell'incontro tra la domanda e la risposta di aiuto (la richiesta ai servizi è qui complicata sia da tutta una serie di riluttanze ad esternare uno stato di bisogno legate alla non accettazione della propria immagine di "povero", sia da un crescente risentimento che contrappone questi gruppi sociali deboli a servizi che sembrano privilegiare "gli altri", i nuovi venuti), ma anche dalla evidente difficoltà di rispondere con uno strumentario ridotto e sempre più improprio a povertà multidimensionali, difficilmente riconducibili alle tradizionali categorie ed approcci con i quali, fino ad oggi, i servizi istituzionali si sono mossi.

La situazione appare inoltre aggravata dall'emergere di profondi mutamenti rispetto alla tenuta dei legami sociali che appaiono indeboliti e svuotati di senso. Le reti relazionali, che hanno tradizionalmente costituito una significativa risorsa a livello individuale, familiare e comunitaria, rappresentando un'efficace ancora di salvezza all'insorgere di eventi critici, appaiono corrose dalle dinamiche della mobilità, della crescente eterogeneità, della frammentazione sociale, della divaricazione di modelli di vita e di destini, dai palliativi di socialità offerti dai media e dai consumi.

Di fatto si vive una prossimità disconnessa: individui e popolazioni appaiono spesso semplicemente giustapposti, sempre meno capaci di comunicare e di attivare integrazione e solidarietà. Sopravvive una relazionalità interstiziale, in piccoli universi di uguali, dove il netto confine tra il "noi" e il "loro" alimenta ulteriore insicurezza, mentre vanno diffondendosi forme di auto-segregazione (dalle sbarre alle finestre alle cittadelle sorvegliate e protette dall'ingresso di estranei indesiderati) e frammenti urbani a rischio di marginalizzazione estrema, dove si concentrano popolazioni disfunzionali alla vita contemporanea (periferie). Storicamente, la forza della città europea è sempre stata la sua capacità di combinare in modo virtuoso le diverse sfere della vita personale e collettiva all'interno di un terreno fertile che rendeva possibile la partecipazione e la socialità, le relazioni private e pubbliche.

Ciò ha prodotto forme elevate di integrazione e di solidarietà che sono dive-

nute ancoraggio istituzionale ed identitario, sostegno nei momenti di difficoltà, humus fecondo per una vita pubblica fiorente, canale di mediazione tra le istanze individuali e quelle collettive. Oggi questa capacità di accogliere ed integrare, di ascolto e di risposta ai bisogni individuali e collettivi è messa in crisi. In questione vi è la stessa idea di città come luogo non solo del benessere (tra l'altro tutto individuale), ma anche del "bene comune". Tutto ciò interroga fortemente chi quella stessa città la governa. I processi globali che ricadono oggi sul locale richiedono con insistenza un surplus di osservazione, di interpretazione, di riflessione, affinché non solo il livello sistemico "funzioni", ma "funzionino" (ossia stiano bene, vivano e non sopravvivano) anche le trame dialogiche tra individui, gruppi e istituzioni che tengono insieme quella cosa che continuiamo a chiamare città.

Ciò è possibile a partire dalla capacità delle istituzioni e dei servizi di essere "prossimi" - ossia vicini, non solo in termini puramente fisici, ma anche e soprattutto, in senso simbolico e relazionale - promuovendo prossimità. E' questa, probabilmente, l'eredità più preziosa dell'esperienza civica del nostro Paese che oggi - a partire dai servizi sociali personali - siamo chiamati a difendere.

3. Welfare mix all'italiana

Se la scommessa mai comunque pienamente realizzata del *welfare state* era di ordine integrativo (si pensava, cioè, che una razionale ed equa redistribuzione delle risorse per via fiscale, congiunta ad un consistente sforzo riparativo/terapeutico per via tecnica, avrebbero tenuto assieme la società e prodotto il welfare atteso) come risponde oggi il sistema di welfare alle sfide della postmodernità? Sottoposto a tante e diverse pressioni, il sistema si frammenta anch'esso. L'apertura al mercato e lo smantellamento delle strutture pubbliche di gestione, conosciute con il nome di *deregulation*, sollecitate da almeno un decennio dall'Unione Europea nello spirito della piena concorrenza tra operatori economici e di un più avanzato sviluppo del mercato, in realtà si sono tradotte in una ancor più consistente regolazione.

Un'attività di prescrizione e di controllo è essenziale non solo in riferimento ai compiti sociali che i nuovi operatori di mercato debbono comunque assumersi quando hanno a che fare con *utilities* di interesse pubblico, ma anche per rendere possibile o imporre, se necessario, la concorrenza, poiché il semplice *laissez-faire* del mercato porterebbe alla formazione di nuove posizioni di monopolio. Tuttavia, in Italia questo percorso è proceduto senza seguire una linea di sviluppo precisa. Piuttosto si è assistito ad una sorta di progressivo adattamento che può essere ricondotto ad almeno quattro diverse tendenze.

Un crescente spostamento delle funzioni alla dimensione locale

Una prima direzione del cambiamento è stata verso il progressivo spostamento dal piano nazionale a quello territoriale della responsabilità della politica di welfare³. Nell'insieme si viene a configurare un campo complesso, dove convivono più livelli, con tutte le difficoltà che ne conseguono: il quadro europeo, con le sue politiche di protezione e promozione sociale; i livelli dei diritti essenziali (Liveas) - che le tendenze del costituzionalismo europeo portano ad estendere e a tutelare estensivamente - per evitare che il modello federalista ponga in secondo piano la solidarietà verso le aree più deboli; infine, le emergenze del welfare territoriale (le precarietà nel mondo giovanile, gli anziani non autosufficienti, l'inserimento degli immigrati) dove si riscontra l'interdipendenza tra lo sviluppo delle professioni sociali e quello delle autonomie locali.

La managerializzazione delle prestazioni assistenziali

Una seconda linea di tendenza va verso la managerializzazione delle prestazioni. Agli inizi degli anni Novanta ha preso corpo in Europa, a partire dall'esempio della legge britannica di riforma della sanità e dell'assistenza, un consistente tentativo di sperimentazione di strategie di stampo liberista nell'organizzazione dei servizi sociali personali. Basate su critiche profonde nei riguardi dell'impianto di *welfare state* tradizionale, tali strategie contemplavano la possibilità di mettere al centro del sistema le logiche della concorrenza tra erogatori di prestazioni assistenziali. Ben presto le prime applicazioni hanno tuttavia rivelato tutte le difficoltà che si incontrano a introdurre in questo settore la mentalità concorrenziale tipica dei mercati ordinari o di altri comparti del welfare come quello previdenziale, sanitario o scolastico. Non solo i manager non operano più secondo parametri tecnici, bensì secondo le risorse a disposizione, ma all'operatore di campo, leso nella propria autonomia professionale, si chiede di divenire responsabile del controllo e dell'effettivo utilizzo di quel budget. Nasce così una figura nuova di operatore, un Giano metà terapeuta e metà manager, il coordinatore responsabile del caso, o *case manager*. In modo particolare sono stati il medico condotto (per la sanità) e l'assistente sociale (per i servizi alla persona) a subire i contraccolpi più pesanti, al punto da vedere complessificato, quasi al punto di snaturarsi, il proprio mandato.

3 Uno studio interessante "Professioni sociali e welfare territoriale" (vedi www.studiocome.it) offre una comparazione fra le soluzioni adottate in alcune regioni italiane (Campania, Toscana, Umbria e Piemonte) e conferma l'esigenza di trovare soluzioni per gli ambiti della mediazione (familiare e interculturale) e quelle di accompagnamento nell'inserimento lavorativo di soggetti deboli. Nella regione Toscana si evidenzia altresì la figura rivolta al settore della marginalità sociale, quella che comunemente in molti progetti italiani si chiama "operatore di strada".

L'esternalizzazione delle prestazioni di cura e la concorrenza tra gli erogatori

Una terza tendenza va nella direzione di una poderosa *presa di iniziativa autonoma* da parte della società. A fronte dei fallimenti e delle incapacità dell'iniziativa pubblica, a partire dagli anni '80 si sono sviluppate tutta una serie di attività spontanee - rubricate poi sotto etichette più o meno equivalenti quali "terzo settore", "privato sociale", no-profit" - che hanno incominciato a ideare proprie politiche e strategie di intervento (soprattutto sui nuovi bisogni e le nuove povertà). Tale fenomeno - di portata rilevante - ha moltiplicato le *soggettività* entro il sistema di welfare, perfino dal lato dei finanziamenti, con un crescente apporto delle fondazioni e dei finanziatori privati. Nel settore socio-assistenziale questo tipo di dinamica ha fatto registrare il suo massimo sviluppo, dando vita ad iniziative che nel corso degli anni hanno acquisito una crescente capacità di proporre e sostenere iniziative molto preziose per l'azione sul territorio.

Col tempo, tra questi soggetti e l'istituzione locale si è creata un'alleanza che, nell'implementazione dei programmi sociali per conto dei comuni, vede il terzo settore agire in convenzione, così da evitare ai comuni stessi l'assunzione diretta di nuovo personale. L'erogazione pubblica di *care* viene quindi scissa in due funzioni: da un lato l'acquisto (finanziamento/valutazione) che - in teoria solo per il periodo di transizione verso un mercato completamente auto-regolato - resta nelle mani della Pubblica Amministrazione; dall'altro l'effettiva erogazione effettuata da soggetti del privato sociale. Al comparto pubblico rimane il carico di finanziare massicciamente il sistema assistenziale, convogliando sufficienti risorse, seppur non più illimitate o incontrollate, verso le persone in stato di bisogno, garantendo l'equità ed evitando vuoti di erogazione; porre dei criteri di valutazione (*assessment*) per definire lo stato di necessità e quindi il diritto alle prestazioni; controllare se la qualità della prestazione è stata soddisfacente, o corrispondente alla spesa. Le prestazioni effettive devono essere invece lasciate ai privati.

Si viene così a formare un sistema assistenziale misto detto *welfare mix* (Donati e Folgheraiter 1999; De Leonardis 1996, Fazzi e Messori 1999) in cui vi è un unico grande acquirente intermedio, la Pubblica Amministrazione locale, che *compra* servizi e prestazioni all'esterno rivolgendosi all'offerente che, alla prova dei fatti, dimostri di essere il migliore. Ci si aspetta, quindi, che l'ente pubblico gestisca sempre meno servizi, appaltandoli a terzi e facendo defluire sul mercato il denaro che in precedenza restava all'interno dei propri capitoli di bilancio.

Non è possibile in questa sede svolgere una riflessione approfondita sulle luci e le ombre di questo nuovo assetto "di fatto" che si è venuto a creare nel nostro paese. Per gli obiettivi di questo lavoro ci si può limitare ad affermare che non si può dare per scontato che la competizione tra erogatori porti ad un reale

miglioramento delle prestazioni finali. L'ente pubblico funge idealmente da selezionatore darwiniano dei migliori *provider* attraverso gare di appalto ovvero le scelte autonome dei consumatori tramite i *voucher*, ma il problema è che questa dinamica, pur conservando la centralità della Pubblica Amministrazione, disarticola il sistema e pone seri problemi sia *dal lato della governance*, sia *da quello della reale autonomia dei soggetti privati rispetto al potere monopolistico della PA*.

L'enfasi sul ruolo del consumatore

In questo orizzonte, si inserisce la quarta linea di tendenza che va nella direzione di sostituire la nozione di "utente" con quella di "consumatore". Le implicazioni di tale mutamento terminologico non sono di poco conto, perché il consumatore è portatore di aspettative attive che rivolge verso la Pubblica Amministrazione e il fornitore. Nel modello di riferimento - che è quello britannico - per controbilanciare il potere di acquisto dell'Amministrazione, il legislatore ha riconosciuto agli utenti la piena facoltà di contestare le prestazioni per loro decise dall'ente pubblico attraverso procedimenti di ricorso contro l'Amministrazione stessa. Nonostante in Gran Bretagna i ricorsi siano aumentati di molto, dopo la riforma dell'assistenza, è difficile affermare se tutto ciò abbia davvero migliorato il sistema o invece non lo abbia reso ancora più farraginoso e "burocratico".

Un'altra espressione di questo mutamento è l'obbligo di consultazione delle rappresentanze (associazioni) di utenti, e parallelamente dei *carer*, riguardo alle decisioni di politica sociale locale o alle singole deliberazioni che abbiano rilevanza assistenziale. L'obbligo di consultazione non dovrebbe essere limitato solo al livello della pianificazione politico amministrativa, ma dovrebbe toccare anche il livello operativo (in altri termini, il senso soggettivo degli utenti è prevalente, mentre il senso tecnico oggettivo dell'operatore professionale si costruisce conseguentemente, Folgheraiter, 1998).

Nell'insieme, queste quattro diverse tendenze si sono prodotte al di fuori di un disegno unitario e hanno finito con il generare l'aggravamento dell'intero sistema alla ricerca di nuovi equilibri tra diversi piani di governo, una pluralità di attori, differenti logiche di organizzazione. In realtà, negli ultimi vent'anni, *il sistema di welfare italiano ha registrato un processo lento e incrementale di trasformazione, senza però mai arrivare alla definizione di un disegno unitario e coerente. In questo modo, esso si è ristrutturato senza mai scegliere.*

Eppure, dal punto di vista teorico, c'è ormai sufficiente chiarezza sui differenti modi con cui la *produzione del welfare* può essere pensata: il baricentro può essere calibrato vuoi sullo Stato, vuoi sul Mercato, vuoi ancora sulla Società civile, dando luogo rispettivamente ai tre noti paradigmi del *welfare state convenzionale*,

del *welfare mix* e del *welfare societario*. Quali di queste concezioni sia stata recepita e che cosa si sia già stabilmente stratificato nei sistemi esistenti non è facile dire, anche perché esistono grandi differenze da località a località, da regione a regione. Del resto, le concezioni prevalenti oggi prevedono come fisiologica la frammentazione in *sotto-welfare locali*, fatti salvi gli *standard minimi assistenziali* che dovrebbero essere garantiti a livello nazionale. In generale, a fronte del cambiamento diffuso, è palpabile soprattutto un senso di disorientamento e confusione, non solo presso gli utenti, che non sanno più bene che cosa si possono aspettare, ma persino tra gli operatori, che sembrano denunciare una perdita di ruolo. E' difficile trovare sistemi locali di welfare coerenti sul piano paradigmatico: lo stesso caso lombardo, che forse più di altri ha cercato di sviluppare un modello congruente, in realtà appare oggi come la composizione di frammenti diversi, solo debolmente connessi⁽⁴⁾.

L'esito di questa frammentazione è la formazione dei cosiddetti "mercati interni" o "quasi mercati", dove il mercato nasce in un rapporto molto stretto con il ruolo, pur sempre centrale, della Pubblica Amministrazione. In questa logica spuria, l'Amministrazione eroga servizi ma dopo averli acquistati su un mercato da lei attivato e gestito internamente: è la logica che conosciamo bene anche in Italia, quella degli appalti e delle esternalizzazioni. In questo modo si cerca di risolvere il problema dell'*efficienza* dei servizi sociali invocando il potere della concorrenza. Il problema è che, spesso, il pur apprezzabile obiettivo di ridurre i costi delle prestazioni si traduce in uno scadimento delle stesse, così come un esagerato credito alle certificazioni formali di qualità si tramuta, di fatto, in un investimento sulla razionalità asettica delle procedure, più che sui "prodotti". Trasformare il denaro in benessere è impresa complessa e pericolosa, soprattutto entro campi altamente sensibili quali i servizi sociali personali.

4. Sui problemi del "quasi mercato" e le sue implicazioni sul lavoro sociale

Se l'idea dell'utilità dello sviluppo di mercati nel comparto del sociale è fondata, valide ragioni hanno anche quanti temono che l'assistenza non sia un prodotto come ogni altro e che in questo particolarissimo campo, già segnato culturalmente da decenni di assistenza pubblica, il "quasi-mercato" tenderà, se non regolato opportunamente, a causare nuove distorsioni. Come approfondiremo in seguito, l'assistenza è una relazione umana complessa, a forte senso soggettivo, e non semplicemente una prestazione o un "pacchetto" di tante prestazioni

⁴ Come peraltro accade un po' in tutti i paesi avanzati dove la logica liberistica si è imposta da anni e dove si è avuto in realtà un meticciamiento di questa concezione.

efficienti. Il mercato punta tutto sull'efficienza funzionale, ma non è detto che ciò si traduca in soddisfazione, quindi in benessere nel vero senso del termine (Folgheraiter, 1998; 2000). Del resto, poiché l'assistenza è spesso coatta o semi-coatta, e poiché i beneficiari non hanno il pieno controllo delle scelte in merito, può accadere che coloro i quali, in un regime di mercato, hanno il potere di decidere gli acquisti di prestazioni assistenziali siano spinti al risparmio con un conseguente abbassamento della qualità, mentre i fornitori, dal canto loro, sentiranno l'impulso a prediligere la logica della quantità a quella della qualità, allo scopo di conservare un sufficiente margine di profitto.

Questa non è una questione da poco: quando il consumatore non può controllare ciò che compra e non è libero di cambiare fornitore, non c'è mercato e quindi non scatta l'ipotizzato meccanismo virtuoso che crea qualità. Inoltre, i controlli amministrativi faticano ad entrare nel merito della singola cura, coniugandosi per lo più in accertamenti astratti e preventivi sulle procedure. La correttezza, la razionalità, la funzionalità del procedimento impersonale con cui la massa delle cure viene erogata poco dicono, tuttavia, circa la bontà del risultato raggiunto *secondo il punto di vista degli individuali fruitori nelle singole contingenze*. Nell'attuale enfasi verso le certificazioni di qualità si può scorgere una tendenza persino paradossale: mentre l'inasprimento della normativa sembrerebbe indicare un maggiore impegno pubblico per sostenere le buone prassi assistenziali, alla lunga ciò potrebbe rivelarsi un espediente nelle mani degli amministratori per "coprirsi" dietro l'idoneità formale dell'organizzazione erogatrice.

Un altro problema è la cosiddetta "selezione avversa". E' evidente che chi vorrà guadagnare si guarderà bene dal prendersi in carico le situazioni più pesanti e maggiormente resistenti alle cure. L'imprenditore oculato secondo una comprensibile razionalità utilitaristica andrà a caccia di utenti "adatti" o comodi da gestire, e quando verranno individuati sarà nella logica delle cose trattenerli il più a lungo possibile nelle maglie della propria impresa. Anche la risorsa del volontariato funzionerà con denaro pubblico contingentato e quindi anch'essa sarà sempre più fagocitata dal mercato e dalle sue logiche, con il ripiegamento sulle prestazioni convenienti secondo i canoni della razionalità economica e in concorrenza con realtà simili per conquistarsi gli utenti e le commesse più comode, perdendo l'afflato solidaristico. Cali di qualità, carenza di servizio pubblico universale, indebita sanitarizzazione e inculcazione paradossale del ruolo di utente: questo è ciò che un sistema assistenziale basato sul "quasi mercato" sembra destinato a portarci.

Il rimedio invocato è, paradossalmente, un incremento di regolazione pubblica, cioè ancora più burocrazia. In estrema sintesi, la gestione pubblica dei servizi sociali non funziona, e il rimedio (il mercato) neppure. L'esperienza della libera-

lizzazione d'oltremanica è, a questo proposito, istruttiva: anche in questo caso i servizi sociali pubblici erano criticati ma il mercato non è riuscito a fare meglio, essenzialmente perché la spinta degli interessi economici si è rivelata tutt'altro che altruistica, producendo, per contrasto, un irrigidimento paradossale delle procedure e dei controlli formali. Soprattutto, l'esperimento britannico ci dice che l'assistenza vuole "più società", cioè maggiore responsabilizzazione dei cittadini e delle comunità locali, per promuovere servizi *relazionali* accanto a quelli istituzionali minimi (Donati 1991; Folgheraiter, 1998).

La legislazione italiana sembra difendere il sistema assistenziale tradizionale basato sulla burocrazia pubblica che è riconfermata al centro del sistema, e se un certo movimento societario esterno è consentito, la logica del primato *pubblico* è fuor di dubbio. Se il ruolo delle famiglie, dell'auto mutuo aiuto, del volontariato, della cooperazione è "ammesso", ciò avviene dentro un "sistema integrato di interventi e servizi" costruito dall'Amministrazione. Questo sforzo regolatore poderoso⁵ lascia però fuori proprio quel soggetto - il mercato - che non a caso avrebbe un altissimo potenziale destrutturante. Se in un mercato vero, ogni consumatore è libero di decidere come spendere le proprie risorse monetarie e, qualora la prestazione ricevuta non sia stata soddisfacente, questi è libero di orientare diversamente le proprie scelte future, nel "quasi mercato" questi micro snodi decisionali svaniscono.

Una possibile parziale soluzione a questa impasse intravista dal legislatore britannico è lo scaricamento di inaudite responsabilità sulla figura del *case manager*. Ancora una volta è sulle figure professionali di interfaccia tra il livello macro e la vita quotidiana delle persone che vengono a concentrarsi, pericolosamente, le conseguenze della disarticolazione e della disorganicità del sistema.

5. I servizi sociali oggi e domani: crocevia di modelli organizzativi

Dentro contesti urbani sempre più frammentati e a seguito di un processo di trasformazione privo di una logica unificante, i servizi sociali sembrano aver perduto la loro identità e appaiono di conseguenza disorientati. Al loro interno convivono, in modo spesso stratificato, modelli diversi, al contempo tutti legittimi ma tendenzialmente sempre a rischio di collisione.

Allo stato attuale, è possibile identificare almeno tre tendenze che corrispondo-

⁵ Per fare un esempio, vi è persino all'articolo 12 il sorprendente tentativo di codificare la tipologia delle professioni sociali, sovrapponendosi all'autonomia degli Atenei italiani, i quali in base alla liberalizzazione introdotta con la nuova legge di riforma degli ordinamenti didattici (127/97) hanno la potestà di individuare tipologie nuove e lanciarle sul mercato del lavoro, lasciando che sia quest'ultimo a selezionare in seguito quelle valide.

no non solo a differenti funzioni/responsabilità che gli enti locali si ritrovano in capo riguardo allo sviluppo dei servizi sociali personali, ma anche ad altrettante diverse matrici culturali ed influenze teoriche.

Una prima funzione è quella classica di *erogatore prestazionale*. Nel regime di welfare convenzionale, l'assistente sociale dell'ente locale ha tradizionalmente assunto il profilo di tecnico *erogatore* delle misure assistenziali istituzionali. Rispetto a tale funzione, tuttavia, occorre osservare che le trasformazioni di cui si è parlato nelle pagine precedenti riducono, di fatto, il grado di libertà degli operatori, che divengono sempre più ingabbiati dai managerialismi e dal proceduralismo. A dispetto delle vocazioni che spingono molti giovani a scegliere questo mestiere, l'assistente sociale diventa sempre di più un burocrate, preoccupato di rispettare le procedure più che di risolvere un problema. Questo è anche il destino di molti operatori sociali del terzo settore che si trovano a lavorare, spesso in condizioni di precariato o in veste di "liberi professionisti", in strutture private rese sempre più aziendalizzate dai regimi di quasi mercato e dagli appalti.

Una seconda funzione assistenziale che è ben presente negli assetti dei servizi sociali del nostro paese è il ruolo di *case manager*, di chiara matrice neoliberale. Questa funzione vede l'assistente sociale come un *consulente per gli acquisiti* di prestazioni assistenziali da parte degli utenti. L'assistente sociale degli enti locali, in un welfare liberalizzato, si trova a comporre *piani assistenziali personalizzati* comprando prestazioni sul mercato dei servizi e gestendo un *budget* individuale (con soldi pubblici o soldi privati dell'utente) nello spirito di ottimizzare la spesa assistenziale. Il *manager del caso* esprime una funzione tecnica molto sofisticata, ma occorre chiedersi se chi dovesse dedicarvisi a tempo pieno possa ancora definirsi un *operatore sociale*.

Una terza funzione, figlia al contempo dell'impostazione tradizionale e della postmodernità, è quella di *controllo e di tutela*. Una tale funzione è certamente espressione della sensibilità cresciuta nelle società contemporanee nei confronti del rispetto dei diritti individuali, soprattutto per quanto riguarda le fasce più deboli (vedi soprattutto i bambini), ma anche sempre più conseguenza della traduzione dei problemi sociali nei termini della pubblica sicurezza. Di fronte alle spinte centrifughe postmoderne, che lasciano pesanti ferite sia sul tessuto antropologico sia su quello relazionale, si reagisce accentuando gli sforzi per imporre una regolazione forzosa degli stili di vita, bloccare comportamenti socialmente inaccettabili, condizionare a buone condotte i benefici di legge o i sussidi. Esula dagli obiettivi di questo scritto approfondire tale nodo critico, tuttavia è utile qui sottolineare come il disordine presente nel contesto della vita urbana crei una maggiore domanda di controllo sociale, la quale si ripercuote, poi, all'interno degli enti stessi, andando ad incrementare il livello di ansia e di preoccupazio-

ne da parte dei dirigenti per i casi che richiedono la *gestione del rischio*. Sull'assistente sociale - non più terapeuta, non ancora poliziotto - si scaricano, quindi, forze dall'alto e dal basso che premono affinché questi assuma il ruolo di *controllore* dell'ordine sociale in risposta ad una pressante domanda di sicurezza. La convivenza contraddittoria di questi tre principi organizzativi (peraltro già inconciliabili al loro interno) costituisce oggi, all'interno dei servizi sociali, la questione principale che è spesso anche all'origine dell'insoddisfacente funzionamento degli stessi servizi. Solo una prospettiva che punti alla ricomposizione degli assetti presenti e alla chiarificazione di quelli futuri può aspirare a risolvere il problema.

6. Riformare dal basso: una prospettiva per il futuro

Da quanto fin qui argomentato appare chiaro che né la sola gestione burocratica dall'alto, né la dinamica liberista del mercato possono costituire delle risposte valide e rassicuranti alla domanda di *care* proveniente dalle persone e dalle famiglie. E', invece, entro una *logica relazionale* che gli interessi della burocrazia e quelli del mercato, seppur legittimi ed essenziali anche se potenzialmente distorti, vanno ricollocati, ossia "piegati" alle istanze superiori del bene comune. Nell'assistenza in modo preponderante e prioritario vige, infatti, la logica della solidarietà umana e dell'"essere responsabile di tuo fratello" (Bauman, 2001), una sfera che non può essere lasciata in ombra quando si definisce il sistema assistenziale nel suo complesso. E' la realtà stessa, del resto, che ci narra la crucialità della relazione: quando le cose funzionano è perché c'è reticolazione e mix virtuoso.

La costruzione di benessere attraverso la relazionalità e la condivisione degli sforzi tra varie sfere e livelli di competenza implica una visione dinamica del "farsi in situazione" dei beni assistenziali, dunque un'enfasi sugli autonomi movimenti degli agenti personali, oltre che sulla corretta integrazione sistemica degli enti e degli apparati organizzativi fornitori di servizi. Tale integrazione appare, con l'avvento della liberalizzazione, alquanto ardua da realizzarsi, data la spinta alla concorrenza che pone i diversi attori l'uno contro l'altro. Potrebbe, invece, acquisire, in teoria, una maggiore importanza il ruolo degli operatori sociali sul campo.

In un'ottica relazionale, i professionisti del *front line* potrebbero trovarsi nell'unica posizione possibile per attivare relazioni sia con i colleghi di altri enti o servizi, sia con i cittadini interessati. Ciò richiede però un salto importante nel profilo professionale degli addetti, con un certo distacco da parte di questi professionisti dalla linea manageriale interna all'ente datore di lavoro e una loro maggior responsabilizzazione nelle funzioni di fronteggiamento intelligente delle singole contingenze assistenziali.

Il welfare societario

Tali trasformazioni configurano un'ulteriore evoluzione dei sistemi di welfare in senso "societario". Concezione sofisticata ma fortunatamente ben praticabile⁶, essa si basa sull'assunto che il benessere da sempre scaturisce - e sempre più dovrebbe scaturire se le pianificazioni pubbliche assecondassero questo stato di cose - sulla creatività e sulle intelligenze naturali presenti nelle comunità locali. Si tratta di una strategia professionale (agita da operatori consapevoli) e di politica sociale (agita da *policy makers* consapevoli) che non si preoccupa solo di come redistribuire capitale economico, bensì di come non distruggere, anzi, di rigenerare, il capitale sociale naturale, ossia la disponibilità delle persone - comprese quelle portatrici di bisogni - a confidare nella solidarietà delle persone con cui si relazionano e nella loro capacità di riflettere insieme su come fronteggiare i comuni problemi di vita.

Se le questioni non vengono privatizzate, bensì riescono a liberarsi all'interno di relazioni sociali fiduciarie dove condivisione, responsabilità e riflessività sono di casa, i problemi possono essere elaborati, modificarsi e forse anche, alla fine, risolversi. Il modello societario, più che una "terza via" è una prospettiva sovrordinata e sintetica delle positività degli altri modelli: del *welfare state* conserva l'impegno verso il benessere e il senso di responsabilità verso i più deboli; del liberismo mantiene la saggia intuizione della libertà di movimento e della piena responsabilizzazione delle persone e delle unità sociali primarie (famiglie, associazioni, ecc.) per la gestione delle loro vite. Tale strategia presuppone però la comprensione di cosa voglia dire assicurare funzioni di osservazione/guida dei sistemi locali di welfare (*governance*); cosa significhi e come si possa concretamente "fare rete" senza pretendere l'integrazione e l'obbedienza di tutte le parti ad un disegno centrale e verticistico; sapere come la rete locale delle azioni di welfare debba auto-responsabilizzarsi alla sua stessa *governance*. In sostanza, un tale modello non è applicabile in mancanza di figure professionali idonee al suo espletamento.

Un'altra questione tocca il delicato rapporto tra le risorse economiche e il terzo settore. Se la crescita del *non profit* è indicatore di capitale sociale circolante, un compito essenziale delle politiche locali sarà quello di sostenere in modo concreto le forme associative, evitando peraltro di attirare nella morente logica mercantile il movimento societario del terzo settore. Più concretamente, l'ente pubblico dovrebbe, da un lato, sostenere e diffondere le buone prassi locali condizionando l'intero sistema ad imparare da esse e, dall'altro, sorvegliare il sistema della formazione degli operatori sociali professionali, al fine di evitare

⁶ Si vedano, ad esempio, le esperienze in Trentino.

atteggiamenti corporativi o tecnicistici che rischiano di intossicare la società invece di sostenerla. Per andare in questa direzione, occorre tenere ben presenti due principi che non solo debbono orientare le linee di azione politica, ma devono anche costituire il punto di riferimento per nuovi assetti organizzativi e nuove figure professionali.

La care non è un prodotto ma una relazione umana complessa

La prima questione è: cosa è la *care*, quel “prodotto” che il mercato dovrebbe riuscire a mettere in vendita con la sua proverbiale efficienza? E’ possibile applicarvi le procedure produttive caratterizzate dall’efficienza tecnica? Il benessere puntuale derivato da ciascuna pratica assistenziale è astrattamente una *relazione*: una combinazione di quella prestazione con un soggetto. La sua riuscita dipende solo in parte dalla riuscita oggettiva dell’erogazione. Se scendiamo nella concretezza dell’esperienza intuiamo facilmente come ogni prestazione di *care* sia veicolata da un erogatore, cioè una persona in carne ossa, come del resto il suo interlocutore. L’assistenza è, quindi, una relazione umana con forti componenti affettive idiosincratice: se l’anziano che riceve il pasto in casa prova simpatia per l’operatore che lo distribuisce ed instaura una buona relazione, quell’utente difficilmente agirà come un obiettivo consumatore idealtipico ed anche se il pasto fosse cattivo è probabile che non lo rifiuterebbe. Inoltre, poiché in genere le erogazioni sono molteplici, la riuscita di ciascuna dipende anche dalla loro combinazione, vale a dire da come è l’intreccio che le unisce. Per questo si parla sempre più spesso di “reti” di prestazioni e di “lavoro di rete”, dove l’impostazione competitiva tipica della concorrenza di mercato che ciascun erogatore sarebbe costretto a privilegiare per vincere l’appalto ed entrare nel pacchetto di servizi, dovrebbe lasciare subito il posto ad atteggiamenti di collaborazione e di partenariato.

Un’altra distinzione va fatta tra “erogazione” e “azioni di cura”. Per “erogazione” si intende la fornitura di un bene o un servizio standard prefabbricato secondo logiche di efficienza funzionale. Le “azioni di cura” si riferiscono alle reazioni del mondo della vita alle richieste di aiuto/supporto da parte di un soggetto interessato. Molte sono prodotte dal soggetto stesso (*self care*), altre dalle persone relazionalmente vicine e sono espresse secondo logiche e cadenze dettate dalle percezioni e dalle sensazioni dei singoli agenti, le quali possono anch’esse intrecciarsi a rete, a seconda del grado di condivisione e sinergia. A volte si realizza un aggancio armonico tra i mondi astrattamente distinti delle cure formali e informali. Altrove si verifica una *resistenza* ad una percepita minaccia di invasione, come nel caso di un aiuto coatto. In ogni caso nel contatto si determina una relazione tra l’una e l’altra sfera e ciò produce comunque degli effetti. Pertanto la qualità finale dell’assistenza si determina da un intreccio di intrecci, o da una

rete di reti. La *care* è una straordinaria e improbabile costruzione che non può essere fabbricata e trattata come un prodotto. La questione non sta nel fatto che la fabbrica sia o meno efficiente secondo la razionalità economica. E' che, in ultima istanza, non c'è nessuna fabbrica e nessun prodotto.

La care non è interesse del solo consumatore ma della società tutta

La *care* è relazione sociale da intendersi come impasto della oggettività dell'erogazione con la soggettività degli interessati. Ma il rilievo della soggettività e della preferenza individuale, ulteriormente enfatizzato dalla frammentaria cultura della postmodernità, è solo un lato della medaglia. L'assistenza, infatti, *se è ciò che l'utente desidera avere per star bene, è al contempo ciò che deve avere, anche se non lo desidera*. Questa dimensione è evidente nei regimi di *welfare state*: lo Stato fissa degli standard di benessere che diventano degli obblighi amministrativi facendo sì che "estranei" bene-intenzionati (funzionari, operatori, volontari) in forza di legge facciano rientrare in quegli stessi standard coloro che ne sono in qualche modo esclusi.

Qualora, tuttavia, la persona non concordasse con la preoccupazione dei suoi soccorritori, si aprirebbe la possibilità di procedimenti coattivi, detti anche "di controllo", dove l'autorità pubblica interviene sulla base di una unilaterale definizione di chi debba essere (dell'assistito, della società) e cosa sia il benessere. La *care* appare qui come una costruzione sociale indipendente che incombe esterna all'interessato. Questo principio è societario, prima che istituzionale. Lo si vede all'opera ogni volta in cui una persona giudica qualche altra in difficoltà e, non accettando ciò come ineluttabile o naturale, avverte di voler/dover fare qualcosa con, senza e perfino contro il consenso dell'interessato.

Anche questo tipo di *care* può essere compatibile con il mercato e trasformarsi in una domanda appetibile per i privati: in Gran Bretagna la gran parte delle strutture residenziali per anziani sono ormai gestite da imprenditori privati *for profit*.

Quando la domanda di *care* proviene da chi vuole offrire assistenza, o al limite anche dalla collettività a difesa di un interesse diffuso, l'offerta dei corrispondenti servizi da parte di un qualsiasi sistema erogatore (pubblico o privato) presenta un rischio tipico: la degradazione degli standard. Nella sanità questi ultimi sono lampanti: se il chirurgo sbaglia l'intervento, gli effetti e le responsabilità sono subito evidenti. Ma se in un istituto residenziale certe cure vengono eseguite male, ciò che si produce tende a passare inosservato, nell'indifferenza del sistema. Di questa tendenza alla degradazione inavvertita si ritrovano testimonianze ovunque nella storia dell'assistenza pubblica, ma i rischi potrebbero essere ancora maggiori in un vorace mercato non regolato.

Sulla base di questi due principi appare chiaro che la particolare natura della *care* non può essere oscurata all'interno di una riflessione sulle configurazioni future dei servizi alla persona e sul profilo professionale di chi, di quelle stesse persone, quotidianamente si prende cura.

7. Le implicazioni sui profili professionali

Il percorso che si è cercato di seguire in queste pagine, nelle quali sono state prese in considerazione lo scenario postmoderno e le sue ricadute sui servizi e sulle professioni del sociale, porta a svolgere alcune riflessioni sui panorami organizzativi e formativi futuri del mondo dei Servizi sociali.

Accantonando la più tradizionale strada delle grandi riforme, già in passato rivelatasi poco feconda e del resto oggi difficilmente percorribile per le complessità sopra esposte, appare forse più utile ipotizzare nuove sinergie derivanti dall'inedita concomitanza di interessi e sensibilità da parte istituzionale, soprattutto a livello locale, e degli stessi operatori che percepiscono di trovarsi ad un punto di svolta nella storia delle professioni e dei Servizi del sociale.

In questo tentativo di risposta è utile incominciare con un interrogativo: quale è la più proficua - o la "vera" - dimensione *sociale* del ruolo professionale? Nel percorso di sviluppo delle professioni di aiuto è sempre stata la dimensione dell'essere *dentro* la società ad animare moti verso il benessere. Pur essendo all'interno di un sistema organizzato, l'operatore sociale si pone al suo limite, come catalizzatore di possibili ricombinazioni virtuose di relazioni di fronteggiamento emergenti dai problemi sociali. Il lavoro sociale aiuta la società stessa a far emergere le soluzioni ai suoi mali, quali che essi siano. L'operatore sociale può essere *osservatore e guida* di relazioni virtuose che si dinamizzano grazie alla forza emergenziale dei problemi percepiti. Nell'aiutare le persone ben-orientate a relazionarsi, questi fa sì che il *bene sociale* possa emergere come bene comune, un bene *percepito assieme e praticato assieme* tra tutti quanti lo desiderano e ne vedono il valore.

Purtroppo la domanda che il sistema di welfare sembra esprimere nei confronti della professionalità degli assistenti sociali è piuttosto quella di divenire sempre più un ingranaggio del meccanismo sistemico per il controllo dei comportamenti devianti o per l'erogazione efficiente di prestazioni standardizzate. Tale evoluzione tende a produrre nuove specializzazioni o nuovi mestieri che, pur meritori, rischiano, tecnicizzandosi, di smarrire la dimensione *sociale* del ruolo.

Come reagire, allora, a questa sfida professionale e sociale insieme?

Comunque lo si voglia concepire astrattamente, nella realtà il nostro welfare è *plurale*, sempre più frammentato e disarticolato in tanti soggetti ed istituzioni che danno continuamente avvio a nuove iniziative, anche precarie e a termine, come avviene, ad esempio, entro la nota logica dei progetti. Poiché questi attori si muovono sovente sulla base di idee e presupposti divergenti, non sorprende il fatto che il dato prevalente sia, oggi, la confusione. La mancanza di un sicuro ancoraggio cognitivo delle *welfare policies* è il vero segno dei nostri tempi, non per niente avvertiti come postmoderni.

In regimi “pluralizzati” di welfare sembra ragionevole continuare ad attribuire all’amministrazione locale la responsabilità di assicurare tramite i propri operatori sociali un nucleo forte di funzioni che, da un lato, surrogano quelle non esercitate da altre organizzazioni in convenzione o a contratto e, dall’altro, forniscono loro un supporto e una regolazione sistemica (*governance*) necessaria per un equilibrato e razionale loro dispiegamento. Possiamo distinguere, tra queste funzioni pubbliche essenziali, quelle esercitate come *lavoro di caso*, attivate per tamponare e gestire singole situazioni di fragilità socio-assistenziale, da quelle funzioni esercitate come *lavoro a valenza collettiva (lavoro di comunità)* per consentire un’adeguata attivazione della rete locale dei servizi, così che le varie organizzazioni/agenzie/imprese stazionanti su uno stesso territorio trovino nel servizio sociale istituzionale un asse/perno ben oliato su cui girare utilmente.

Appare chiaro che le professioni del sociale possono essere sempre meno facilmente ricondotte all’immagine classica e unidimensionale dell’erogatore puro e semplice di servizi. Seppure quest’ultimo profilo, ovviamente, sopravvive, si delineano, sia a livello teorico così come in molte significative sperimentazione sul campo, ben più ampie e diversificate funzioni che connotano professionalità a formazione specialistica in grado di affrontare bisogni sempre più variegati e complessi. Le principali sono:

- *funzioni di segretariato e prima accoglienza (counselling)*. Nella rete locale dei servizi (ed ancor più nel fantasmatico “sistema integrato” auspicato dalla Lg. 328/00) potrebbe competere in forma diretta alla Pubblica Amministrazione la importante funzione di primo orientamento della persona in difficoltà all’interno del sistema delle prestazioni (o più in generale la fornitura di chiare e attendibili informazioni riguardo ai servizi disponibili). Si tratta di una classica funzione del *segretariato sociale*, ben nota perché praticata ampiamente. Va rilevato, tuttavia, come in molte esperienze il segretariato sociale sia concepito e attuato secondo uno stile burocratico che mal si concilia con il delicato suo “oggetto”, vale a dire la sofferenza delle persone che per la prima volta hanno la necessità di interfacciarsi con la burocrazia assistenziale. Sembra in effetti ancora non adeguatamente pensata e organizzata la funzione della *prima accoglienza*, inten-

dendo con ciò il delicato momento dello sfogo emozionale e della sensazione di essere ascoltati e capiti da una persona dotata di umanità e tatto sufficienti a configurare quella relazione di primo impatto, pur necessariamente vincolata dall'esigenza amministrativa di incasellare e smistare velocemente il caso entro gli appropriati percorsi istituzionali, come un atto pienamente umano. Consentendo alla persona che si rivolge all'altrimenti asettico sistema di percepirsi compresa, anche emotivamente, nel suo problema, si produce non solo un favorevole *imprinting* nel rapporto con i servizi sociali, ma si conseguono anche risultati importanti sul piano funzionale, in primis una più accurata disanima del problema dovuti ad una maggiore apertura e fiducia della persona accolta. Da queste considerazioni si può ricavare la raccomandazione di differenziare il momento del segretariato puro e semplice, inteso come mera fornitura di frettolose informazioni a seguito di un'altrettanto frettolosa comprensione del problema in essere, dal momento del *counseling* di accoglienza, inteso come disponibilità dell'operatore *front office* a "stare con la persona" e impegnarsi in un "dialogo di comprensione" più profondo e accurato;

- *funzioni di controllo per l'accesso alle prestazioni e accertamento diritti esigibili (entitlements)*. Successiva all'accoglienza rimane la fase dell'accertamento iniziale del diritto di accesso della persona al sistema organizzato delle prestazioni. E' diritto di ciascuno che bussa alla porta dell'Amministrazione Pubblica essere accolto con rispetto e cortesia, e quindi esiste, per così dire, un diritto ad un adeguato tempo di ascolto da parte di un operatore di soglia, ma non è scontato che in capo alla persona richiedente vi sia di per sé un titolo incontrovertibile per poter accedere ad una prestazione sociale. Per stabilire questo eventuale diritto, è necessario che il sistema, tramite lo stesso operatore che svolge la funzione della prima accoglienza ovvero di un differente professionista collocato altrimenti nell'amministrazione, svolga un'azione di verifica dei requisiti di accesso alle prestazioni. L'importanza di tale funzione si comprende immediatamente nel caso di richieste di erogazione di sussidi in denaro, per i quali occorre verificare la sussistenza di carenze di reddito sotto la soglia del minimo vitale, come stabilito dalla legge, ma essa si rende necessaria per ogni richiesta di qualsivoglia prestazione. Questa funzione può essere poi immediatamente seguita dall'erogazione della prestazione da parte dello stesso operatore accertante (si veda il punto seguente), oppure questi si può limitare a stabilire il tipo e la consistenza della prestazione dovuta, accertamento che si traduce nell'erogazione di un "buono di acquisto" (*voucher*) laddove il sistema sia configurato come un quasi-mercato. L'amministrazione locale non dovrebbe esercitare soltanto una "passiva" funzione di filtro a fronte di esplicite domande da parte degli interessati. Questa funzione prevede che il richiedente sia consapevole di ciò di cui ha bisogno e sia intenzionato a esigere la risposta organizzata che a suo dire gli tocca, mentre all'ente locale spetta la

manovra complementare della verifica oggettiva. Sempre più rilevante diviene tuttavia nel frattempo, come contrappeso all'affermarsi della prospettiva liberista, un'azione statutaria di tutt'altro segno. Ci si riferisce ad un accertamento pro-attivo di situazioni di grave bisogno inespresso. Tutto questo rimane connesso alla tematica emergente e non ancora ben compresa dei cosiddetti "livelli minimi assistenziali";

- *funzioni di erogazione diretta di prestazioni o controllo di qualità su erogazioni esternalizzate.* Un'altra funzione ben nota a carico degli operatori sociali degli enti locali è quella della diretta erogazione delle prestazioni di cui si è accertato il diritto. Si tratta della funzione ancora forse maggiormente esercitata, tuttavia va rilevato che nelle realtà municipali più avanzate essa si va riducendo in relazione alle note dinamiche di esternalizzazione, che collocano sempre più l'ente locale in una posizione di acquirente di prestazioni da enti terzi (di privato sociale o anche imprese commerciali). In questo caso potrebbe spettare all'operatore dipendente dall'ente locale la responsabilità di controllare le prestazioni di altri colleghi dipendenti dagli enti vincitori dell'appalto, oppure resi oggetto di scelta autonoma da parte dei consumatori in possesso di *voucher* (si noti che solo fino ad un certo punto un tale oneroso lavoro di verifica puntuale della qualità sulle singole erogazioni si può evitare ricorrendo alla pratica "preventiva" della certificazione);

- *funzioni di consulenza al consumatore per acquisto di prestazioni con voucher e costruzione di pacchetti assistenziali individualizzati (case management).* Strettamente associate alle funzioni di cui sopra, in realtà riconducibili a logiche più complesse ed avanzate, possono essere evidenziate delle funzioni che la letteratura internazionale chiama di *case management*. Mentre nel semplice appalto di servizi l'amministrazione "delega" l'erogazione di determinate prestazioni ad agenzie esterne accreditate e vincitrici della relativa gara, nel *case management* si assiste ad un tentativo più incisivo di condizionare i nascenti mercati assistenziali: questo avviene "staccando" un operatore e destinandolo a seguire direttamente i consumatori nel loro "autonomo" acquistare. In effetti l'operatore *case manager* può essere un dipendente dell'amministrazione locale (così è, ad esempio, nel modello britannico), la quale ritiene proprio interesse connesso alle funzioni di *governance* quello di aiutare le dinamiche di mercato locale ad attecchire, facilitando le delicate e spesso improbe scelte del *provider* più opportuno da parte dei consumatori inesperti del sistema di offerta locale e quindi incapaci di spendere utilmente il voucher o i loro soldi per determinare davvero quelle dinamiche di concorrenza che sarebbero necessarie. Nel modello statunitense il *case manager* è in genere un libero professionista ingaggiato direttamente dall'utente o dalle famiglie: in questo caso la consulenza all'acquisto delle prestazioni è contemplata essa stessa come una prestazione acquistabile sul mercato di welfare;

- *funzioni di consulenza per la riorganizzazione riflessiva delle relazioni sociali coinvolte in percorsi di aiuto personalizzati (lavoro di rete)*. Una funzione più “comprensiva” e allo stesso tempo più rispettosa dell’idea convenzionale di un vero operatore sociale ha a che fare con l’accompagnamento/facilitazione delle cosiddette “reti di fronteggiamento”, entità relazionali composite costituite non solo da erogatori professionali ben assemblati (come nel *case management* puro), bensì anche da tutti quei soggetti informali che, a fronte di un problema condiviso, si attivano “per farvi fronte”. In genere un problema sociale arriva all’attenzione delle istituzioni di welfare socio-assistenziale quando qualcuno dei componenti della rete familiare, amicale o di vicinato percepisce che ciò che si è attivato spontaneamente non è efficace. In effetti, la richiesta di coinvolgere un assistente sociale professionista può venire dalla persona direttamente interessata (ad esempio, un disabile che è in difficoltà nella gestione della sua vita quotidiana e si rivolge al servizio), oppure da un’altra persona coinvolta nella situazione (ad esempio, il *carer* principale del disabile in questione), o anche da qualcuno relativamente “esterno”, come un conoscente o un vicino di casa che segnala la situazione di un anziano solo e malato. Talvolta il problema viene sollevato da soggetti formali, quali il dirigente della scuola frequentata da un minore, un altro operatore sociale o sanitario o un rappresentante dell’autorità giudiziaria. Quest’ultime cercano la collaborazione dell’esperto non solo nell’esercizio del loro ruolo istituzionale bensì anche per una questione di interessamento o di sensibilità personale. In ogni caso, l’operatore sociale è tale in quanto possiede atteggiamenti e strumenti professionali che lo mettono in grado di riconoscere tali energie motivazionali nelle persone coinvolte a vario titolo nel problema e di sostenerle (più che sostituirle) nel loro sforzo di fronteggiamento. Questa funzione di “cura delle relazioni sociali benintenzionate” è nota da tempo come “metodologia di rete”;

- *funzioni di controllo connesse ad interventi di tutela (di minori, adulti o anziani disabili)*. Vi sono casi in cui un certo grado di coercizione è inevitabile nell’interesse della persona, o dei suoi congiunti o della collettività. Ovviamente si tratta di situazioni che possono prestarsi ad abusi di potere e che quindi, in tutte le società evolute, vengono regolate dalla legge e, ove sia necessario l’esercizio di una certa discrezionalità, dalle decisioni del giudice. Pertanto, tutti gli interventi di operatori sociali in cui l’utente abbia un obbligo coercitivo di sottoporsi a qualche sorta di controllo possono essere realizzati soltanto su mandato dell’autorità giudiziaria. Nel gergo professionale del servizio sociale, il termine “controllo” viene prevalentemente utilizzato per connotare gli ambiti di intervento riconducibili alla necessità di bloccare/impedire comportamenti lesivi oppure di supervisionare le possibili condotte a rischio nell’interesse delle stesse persone che li esprimono o di altre persone coinvolte (tutela). Il contesto per cui il ruolo di controllo non consensuale è forse più frequentemente richiamato,

e problematizzato, riguarda il settore della tutela minorile, in cui l'assistente sociale ha la responsabilità di attivarsi nell'interesse del minore, ove necessario anche contro le decisioni, i desideri o le aspettative degli adulti che dovrebbero prendersene cura. Tale "invasione" nel privato e nella libertà di scelta dei genitori avviene su mandato dell'autorità giudiziaria, nello specifico del Tribunale per i minorenni. La legge prevede che il servizio sociale (in particolare quello facente capo agli enti locali) eserciti un ruolo di controllo: (a) nel collaborare al processo decisionale dall'Autorità giudiziaria, contribuendo a fornire le informazioni sulla situazione del minore (indagine psicosociale); (b) nel collaborare all'attuazione dei provvedimenti che il Tribunale può assumere nell'interesse del minore, ad esempio controllando che i genitori si adeguino alle prescrizioni erogate, oppure provvedendo a collocare il minore in un contesto più idoneo alla sua crescita e controllando poi se, effettivamente, la nuova sistemazione corrisponde alla finalità di garantire un ambiente adeguato alla crescita;

- *funzione di attivazione di progetti di comunità (community work) o di sviluppo di comunità (community development)*. Mentre le funzioni strettamente associate al controllo di singole situazioni rischiose sono riservate per legge agli assistenti sociali iscritti all'albo, altre funzioni importanti di lavoro sociale sono attualmente sempre più ricoperte da altri operatori professionali (educatori sociali, animatori, psicologi di comunità) che hanno in questi anni affiancato gli assistenti sociali all'interno dei servizi di welfare. Facciamo qui riferimento ad ambiti di lavoro a valenza collettiva in cui il professionista si impegna nell'attivazione e nell'accompagnamento di reti di cittadini desiderosi di impegnarsi per affrontare e risolvere problemi relativi ad una determinata comunità locale (lavoro di comunità) oppure di una determinata comunità di interesse (movimenti o gruppi di auto-mutuo aiuto). Con l'estendersi del multiculturalismo, un ambito di lavoro sociale sempre più rilevante localmente riguarda l'impegno pubblico a "costruire" un qualche spirito di comunità in quartieri o rioni dove le relazioni sociali tra gli abitanti sono caratterizzate dalle incomprensioni e dalle reciproche ostilità dovute spesso all'assenza di contatti e occasioni di scambio. Il cosiddetto "sviluppo di comunità", che opera in chiave preventiva, più ancora che l'attività di "mediazione comunitaria" (che si attiva all'insorgenza di conflitti e tensioni) è destinato a divenire un investimento pubblico prioritario, nell'ambizioso ma concreto intento di sviluppare quel minimo grado di capitale sociale e di coesione civica necessario al benessere delle località urbane e non solo;

- *funzione di supporto tecnico alla programmazione locale dei servizi (policy making)*. Gli operatori sociali professionisti, in particolare quelli impegnati in ruoli dirigenziali intermedi, si ritrovano impegnati in funzioni sovraordinate rispetto a quelle fin qui considerate attinenti tutte al cosiddette "livello di campo" (*fieldwork*). Si accennerà in estrema sintesi a quelle sofisticate funzioni tecnico professionali

che attengono alla predisposizione di misure di politica sociale locale, con particolare riferimento alla gestione di tavoli tecnici o tematici oppure alla organizzazione degli uffici di piano, laddove presenti, in ottemperanza alle esigenze di coinvolgimento civico e associativo nella pianificazione dei servizi e nell'equa distribuzione dei finanziamenti pubblici, così come previsto dalle esplicite prescrizioni della Lg. 328/00. In generale, i funzionari pubblici possono fungere da interfaccia tra l'Amministrazione e le realtà associative dei territori per facilitare non solo le incombenze amministrative legate alle gare di appalto o alle procedure di certificazione per l'iscrizione agli albi di accreditamento, ma anche per costituire un interlocutore vivo e competente (non burocratico) in vista dello sviluppo di uno stile locale in tema di politiche sociali e per la predisposizione di progetti condivisi tra le varie organizzazioni di welfare. L'operatore sociale competente e motivato dovrebbe costituire un perno essenziale per la rete dei servizi e delle iniziative locali esterne all'Amministrazione, assicurando quelle essenziali funzioni di governance pubblica così tanto invocate e ancora in gran parte da delineare compiutamente.

Una provocazione prima di concludere: è possibile pensare ad una liberalizzazione anche per gli operatori dei servizi alla persona?

Le condizioni di lavoro dei professionisti del sociale variano a seconda della loro collocazione. Chi opera nei servizi pubblici, essendo sempre più limitato o perfino impedito nell'esercizio delle tradizionali competenze cliniche, si ritrova inesorabilmente spostato verso ruoli sostanzialmente burocratici nel caso in cui il controllo sia di tipo amministrativo ovvero di regolazione del mercato (le nuove tendenze pretenderebbero dai *case manager* di garantire il risparmio di spesa pubblica o l'equità nelle erogazioni). Gli operatori dipendenti di strutture private, mercantili o *non profit*, in regime di concorrenza per vincere gli appalti dell'ente pubblico, diventano sempre più erogatori "specializzati", sollecitati a fare esclusivamente una piccola parte, a farla bene ed in fretta, stretti da procedure definite dai loro stessi manager per garantire efficienza (e non migliore qualità delle erogazioni).

Che impatto avrà questa cultura della misurazione e del controllo sullo spirito degli operatori che lavorano nelle organizzazioni di terzo settore notoriamente centrate sui valori della solidarietà umana è da vedere. Anche quando assumono essi stessi ruoli di controllo discrezionale, come è nel *case management*, essi finiscono stritolati dalle procedure. Paradossalmente, il sistema prevede che le figure-perno che dovrebbero liberare il sistema non siano libere.

Cercando di intravedere qualche spiraglio a tale difficile stato di fatto si potrebbe puntare sulle possibilità ancora inesplorate della libera professione, singola o associata, o comunque di un sostanziale sganciamento dei professionisti dalla

burocrazia, sia quella vecchia (Pubblica Amministrazione) che quella nuova (organizzazioni private in concorrenza per i finanziamenti della Pubblica Amministrazione). Si tratta di un'idea complessa che presuppone un salto di qualità professionale indubbiamente alto rispetto agli standard correnti ma forse non impossibile.

Se, fortunatamente, nel nostro paese la maggior parte degli assistenti sociali italiani riesce ancora a sfuggire ai tecnicismi, qualora il trend si accentuasse si dovrebbe seriamente prendere atto di una irreversibile mutazione genetica. La tecnica non è di per sé negativa e lo stesso lavoro sociale ne ha bisogno, tuttavia il fine ultimo deve restare *sociale* e sempre saldamente in ragionevoli mani *umane*. Una grande opportunità in tal senso è offerta dall'entrata nel circuito della formazione universitaria degli assistenti sociali. Consentendo loro di sviluppare quelle riflessioni e competenze specifiche e quei percorsi di carriera indispensabili per la gestione di un lavoro così delicato e complesso come quello dei Servizi alla persona, si è al contempo completato anche da noi il ciclo di strutturazione delle professioni sociali avviatosi con grande ritardo rispetto agli standard europei. E' già questa una prima, incoraggiante risposta alle tante questioni aperte.

8. La valutazione come (ri)accreditamento del sistema

Oggi il termine valutazione è molto di moda e non a caso. All'interno dei mondi istituzionali ed in particolare nei Servizi alla persona, i processi di valutazione appaiono una buona occasione per far ripartire una macchina che sembra aver da tempo perduto quella credibilità tanto necessaria alla sua riproduzione e alla sua funzionalità. Una macchina che non funziona, o funziona male, costa e non è efficace, è inutile, e all'interno di un quadro culturale di progressivo smantellamento dei servizi istituzionali, oltre che di imperativi al risparmio della spesa pubblica, le conseguenze sono facilmente immaginabili. Poiché, tuttavia, come questo contributo ha cercato di argomentare, la *care* è un bene sociale, essa dovrebbe continuare ad essere non solo eticamente orientata (dove la persona umana e i suoi bisogni sono prioritari rispetto alle questioni economico-burocratiche) ma anche governata dal sociale (attraverso una governance partecipata ove la regia spetti ad una sfera istituzionale illuminata).

Ma come uscire da questa impasse? Come "riaccreditare" ciò che frammentarietà, disorganicità, debolezza decisionale e disorientamento hanno screditato?

In questo quadro complesso e di non immediata soluzione, la valutazione - se correttamente intesa - sembra essere la strada più valida e foriera di futuro per ripristinare la legittimità perduta. Di fronte ad un sistema incapace, alme-

no per il momento, di riconquistare sul campo la propria credibilità, l'avvio di processi valutativi seri e puntuali, ma insieme anche partecipativi e dialogici, può contribuire a riscattare l'immagine dei servizi e delle sue professionalità ed alimentare nuove dinamiche fiduciarie.

Ciò non significa enfatizzare un approccio tecnicistico al lavoro sociale (riducendosi, cioè, ad una lettura di tipo prettamente tecnico, e ricadendo nuovamente nel proceduralismo) e neppure sovraesporre i risultati della valutazione stessa (incappando nuovamente nel pericolo di parametrizzazione ed oggettivazione degli interventi sul modello aziendalistico), bensì sviluppare pratiche formalizzate e focalizzate di feedback che aiutino a rendere percepibile al pubblico l'impegno assunto a fare "stare meglio" la società, specialmente i suoi membri più fragili.

Vi è un altro importante obiettivo che la valutazione consentirebbe di realizzare. Essa, infatti, costituisce lo snodo verso forme di apprendimento circolare che porterebbero dentro al sistema quanto appreso attraverso l'esperienza. Si darebbe così origine ad una spirale virtuosa dove quanto vissuto concretamente "nel" sociale (le pratiche sul campo) sarebbe poi teorizzato "dal" sociale (dai professionisti, dai policy maker, dal terzo settore) e nuovamente offerto "al" sociale stesso (alle persone portatrici di bisogni) grazie ad una formazione più aderente alle nuove domande di aiuto.

L'aspetto più interessante di questo processo di apprendimento continuo sarebbe che il sociale potrebbe finalmente diventare il protagonista dell'evoluzione di un pensiero e di una prassi della *care*.

Evoluzione di alcuni indicatori quantitativi

Come evidenziato nella tabella A.1, nel corso degli ultimi dieci anni il numero degli assistenti sociali in Italia si è incrementato di oltre 10.000 unità, con un aumento percentuale superiore al 40%.

Tale sviluppo non è stato ovunque omogeneo. In particolare i dati mostrano evoluzioni importanti nelle Marche, in Molise e Trentino Alto Adige, mentre sotto la media nazionale si attestano gli incrementi di Calabria, Valle D'Aosta, Sicilia, Basilicata, Toscana, Liguria e Sardegna.

Interessante appare il confronto con i dati delle popolazioni regionali. Se la media italiana si colloca attorno ad 1 assistente sociale ogni 1.667 abitanti, il rapporto cambia sensibilmente nel Molise, dove troviamo 1 AS ogni 822 abitanti, in Sicilia, con 1 AS ogni 971 abitanti, in Calabria, con 1 AS ogni 1.066 abitanti, in Abruzzo, con un 1 AS ogni 1.197 abitanti.

Emilia Romagna (1 AS ogni 2.248 abitanti), Veneto (1 AS ogni 2.219 abitanti), Lombardia (1 AS ogni 2.215 abitanti), Piemonte (1 AS ogni 2.126 abitanti) e Toscana (1 AS ogni 2.046 abitanti) allargano la forbice, attestandosi ben sopra la media nazionale.

Tabella A.1 Evoluzione del numero di assistenti sociali iscritti ai rispettivi Albi Regionali nel decennio 1998-2008

Regione	Anno 1998	Anno 2008	Aumento numerico	Aumento percentuale
Abruzzo	745	1.106	361	48,46%
Basilicata	291	373	82	28,17%
Calabria	1.509	1.882	373	24,72%
Campania	2.554	3.663	1.109	43,42%
Emilia Romagna	1.292	1.902	610	47,21%
Friuli Venezia Giulia	549	766	217	39,53%
Lazio	1.943	2.783	840	43,23%
Liguria	688	917	229	33,28%
Lombardia	3.034	4.353	1.319	43,47%
Marche	567	1.096	529	93,30%
Molise	223	390	167	74,89%
Piemonte	1.415	2.070	655	46,29%
Puglia	2.077	2.878	801	38,56%
Sardegna	816	1.101	285	34,93%
Sicilia	4.073	5.176	1.103	27,08%
Toscana	1.361	1.797	436	32,03%
Trentino Alto Adige	363	634	271	74,65%
Umbria	377	533	156	41,38%
Valle D'Aosta	52	65	13	25%
Veneto	1.488	2.269	781	52,49%
Totale	25.417	35.754	10.337	40,67%

Tabella A.2 Rapporto assistente sociale (AS) per abitante

Regione	Popolazione 2008	Anno 2008	Rapporto AS per abitante
Abruzzo	1.323.987	1.106	1.197
Basilicata	591.001	373	1.584
Calabria	2.007.707	1.882	1.066
Campania	5.811.390	3.663	1.586
Emilia Romagna	4.275.802	1.902	2.248
Friuli Venezia Giulia	1.222.061	766	1.595
Lazio	5.561.017	2.783	1.998
Liguria	1.609.822	917	1.755
Lombardia	9.642.406	4.353	2.215
Marche	1.553.063	1.096	1.417
Molise	320.838	390	822
Piemonte	4.401.266	2.070	2.126
Puglia	4.076.546	2.878	1.416
Sardegna	1.665.617	1.101	1.512
Sicilia	5.029.683	5.176	971
Toscana	3.677.048	1.797	2.046
Trentino Alto Adige	1.007.267	634	1.588
Umbria	884.450	533	1.659
Valle d'Aosta	125.979	65	1.938
Veneto	4.832.340	2.269	2.129
Totale	59.619.290	35.754	1.667

Fonte: Dati popolazione regionale - Istat

Rispetto al capitolo di spesa destinata al servizio sociale professionale la tabella A.3 ne chiarifica l'entità in rapporto alla popolazione residente per regione e ripartizione geografica.

Tabella A.3 Spesa destinata al servizio sociale professionale⁽¹⁾ in rapporto alla popolazione residente, per regione e ripartizione geografica. Anno 2005 (valori in euro per mille abitanti)

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	AREA DI UTENZA						Totale
	Famiglia e minori	Disabili	Dipen- denze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà e disagio adulti	
Valori per mille abitanti							
Piemonte	4.016	2.039	118	3.366	886	2.248	12.673
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	3.199	745	227	1.438	428	457	6.495
Trentino - AA	4.911	477	0	2.740	198	1.670	9.997
Bolzano - Bozen	6.830	0	0	2.653	0	0	9.482
Trento	3.070	936	0	2.825	388	3.273	10.491
Veneto	2.057	1.362	198	1.824	645	633	6.718
Friuli - VG	3.428	1.339	271	3.965	669	1.610	11.282
Liguria	4.644	478	155	1.085	189	454	7.006
Emilia - Romagna	2.737	730	98	1.945	334	705	6.549
Toscana	1.868	1.128	113	1.440	253	820	5.622
Umbria	1.415	594	257	648	423	367	3.704
Marche	697	569	135	576	384	385	2.745
Lazio	964	343	74	444	265	476	2.566
Abruzzo	1.407	350	77	726	78	163	2.801
Molise	978	1.888	42	431	17	457	3.813
Campania	1.695	456	76	536	27	375	3.165
Puglia	1.388	553	238	534	251	574	3.537
Basilicata	1.522	300	317	484	144	204	2.970
Calabria	690	215	65	299	92	275	1.636
Sicilia	1.885	820	120	804	55	898	4.581
Sardegna	3.419	1.406	464	1.880	229	1.103	8.501

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	AREA DI UTENZA						
	Famiglia e minori	Disabili	Dipen- denze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povert� e disagio adulti	Totale
Ripartizione geografica							
Nord-ovest	3.551	1.073	188	1.930	528	954	8.225
Nord-est	2.715	1.044	151	2.184	491	858	7.442
Centro	1.251	644	109	796	289	566	3.655
Sud	1.413	466	131	514	110	393	3.028
Isole	2.265	965	205	1.071	98	949	5.553
ITALIA	2.290	827	154	1.322	326	726	5.644

(1) Questa voce comprende gli interventi di consulenza e di informazione sui servizi e sugli interventi sociali, nonch  le attivit  di supporto alle persone in difficolt  nell'individuazione e attivazione di possibili soluzioni ai loro problemi.

Fonte: Elaborazioni Istat

Anche da questi dati si conferma la presenza di una sostanziale disomogeneit  territoriale e settoriale dell'offerta. E' evidente, anzitutto, come nel nostro Paese, anche rispetto agli investimenti nel campo dei servizi professionali alla persona, permangano sperequazioni significative che si concretizzano in una diversa capacit  da parte delle istituzioni locali di far fronte ai bisogni emergenti dalle popolazioni residenti. Nascere, crescere, invecchiare in una determinata area territoriale non   pertanto senza conseguenze anche rispetto alla possibilit  di accedere a servizi sociali quantitativamente e qualitativamente adeguati.

Non solo, anche all'interno di una stessa regione sussistono notevoli divari. La tabella A. 4 - che evidenzia la percentuale di comuni coperti dal servizio sociale per aree di utenza e regione - illustra le difformit  esistenti, sia rispetto alle localit , sia all'ambito di servizio. Accanto a servizi alla persona estesi su tutto il territorio amministrativo considerato (Trentino Alto Adige, Bolzano-Trento), vi sono aree solo parzialmente o perfino debolmente coperte (Calabria, Molise, Basilicata).

Anche relativamente ai campi di intervento emergono difformit  sostanziali: perfino nei settori pi  tradizionali, come la disabilit  e gli anziani, esistono coperture assistenziali robuste a fronte di investimenti di basso profilo. Passando alla valutazione della distribuzione della spesa all'interno delle singole regioni   possibile rintracciare modelli gestionali eterogenei, basti confrontare la ripartizione della spesa di Marche, Lazio e Veneto, che risulta decisamente equilibrata tra i diversi ambiti di intervento, con quelle maggiormente differenziate della Lombardia o dell'Abruzzo.

Tabella A.4 Percentuale di comuni coperti dal servizio sociale⁽¹⁾ per aree di utenza e regione - Anno 2005

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	AREA DI UTENZA					
	Famiglia e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà e disagio adulti
Piemonte	99,8	98,9	39,2	99,6	85,3	96,4
Valle d'Aosta	0	0	100	0	0	0
Lombardia	92	58,5	21,1	55,2	38,1	40,6
Trentino - Alto Adige	100	65,8	34,2	100	34,8	100
Bolzano-Bozen	100	0	0	100	100	100
Trento	100	100	0	100	0,9	100
Veneto	99,8	99,7	70,4	89,7	70,9	76,4
Friuli - Venezia Giulia	91,3	92,2	63,5	86,8	67,6	85,8
Liguria	92,8	89,4	71,1	92,8	74,9	88,1
Emilia - Romagna	90,9	84,8	55,4	90	56,9	72,7
Toscana	96,5	95,5	71,1	96,5	77,4	90,6
Umbria	84,8	90,2	57,6	88	78,3	75
Marche	55,7	49,2	40,2	48,8	49,6	48,8
Lazio	73,3	65,6	51,3	64,8	61,4	65,1
Abruzzo	86,2	41,3	12,8	36,4	34,1	17
Molise	23,5	7,4	2,2	9,6	2,9	4,4
Campania	69	44,1	34,3	41,7	32,1	48,8
Puglia	63,2	53,5	34,9	53,5	31,8	50
Basilicata	65,6	42	48,9	45	25,2	35,1
Calabria	11	9,3	5,4	9,8	5,4	8,6
Sicilia	68,2	50,3	24,4	48,7	21,5	43,8

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	AREA DI UTENZA					
	Famiglia e minori	Disabili	Dipen- denze	Anziani	Immi- grati e nomadi	Povert� e disagio adulti
Ripartizione geografica						
Nord-ovest	92,9	75,4	34	74,3	58,6	65,3
Nord-est	96,6	87,4	57,6	91,7	58,9	82,4
Centro	76,7	72,4	54,8	72,1	64,6	69,3
Sud	54,1	34,1	22,7	33	23,6	30
Isole	69,6	53,2	25,7	53,2	18,9	46,3
ITALIA	80,8	66	37,6	66,1	47,9	59,3

(1) Questa voce comprende gli interventi di consulenza e di informazione sui servizi e sugli interventi sociali, nonch  le attivit  di supporto alle persone in difficolt  nell'individuazione e attivazione di possibili soluzioni ai loro problemi.

Fonte: Elaborazioni Istat

Altri dati offerti da varie fonti contenute in Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *Il lavoro nel settore dei servizi sociali e le professioni sociali*, Rapporto a cura del CNR-IRPPS del febbraio 2009, ci consentono di delineare con maggiore precisione la distribuzione dei profili professionali a seconda della natura dell'ente in cui sono assunti e del settore di impiego.

Emerge con estrema chiarezza il ruolo fondamentale giocato nel panorama dell'assistenza sociale del nostro paese dal mondo del no profit, mentre l'apporto delle imprese appare ancora solo relativamente significativo.

Rispetto al profilo degli addetti, i valori percentuali sottolineano come il mondo dei servizi sociali sia fortemente connotato dalla presenza di figure professionali femminili che si mantiene elevata in tutte le tipologie di istituzione.

Tabella A.5 Addetti complessivi (addetti, collaboratori ed interinali) nel settore dell'assistenza sociale per tipologia di istituzione

Settore di attività	Istituzioni pubbliche		Istituzioni no profit		Imprese		Totale	
	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%	Tot.	%
Assistenza sociale	125.299	35,2	202.612	57	27.580	7,8	355.691	100
Assistenza sociale residenziale	50.663	38,4	66.591	50,4	14.806	11,2	132.060	100
Assistenza sociale non residenziale	74.636	33,4	136.221	60,9	12.774	5,7	223.631	100

Tabella A.6 Addetti nel settore dell'assistenza sociale per genere e tipologia di istituzione (dato % riferito alle unità locali)

Settore di attività	Istituzioni pubbliche			Istituzioni no profit			Imprese			Totale		
	M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot	M	F	Tot
Assistenza sociale	23,1	76,9	100	23,9	76,1	100	24,8	75,2	100	23,6	76,4	100
Assistenza sociale residenziale	22,7	77,3	100	20,8	79,2	100	23,1	76,9	100	21,8	78,2	100
Assistenza sociale non residenziale	23,4	76,6	100	25,4	74,6	100	24,6	75,4	100	24,7	75,3	100

Un ultimo dato illustra la consistenza numerica degli addetti del sociale nel settore pubblico distinti per profili professionali. Rispetto al ruolo degli assistenti sociali, risultano inseriti con contratto a tempo indeterminato quasi 5.600 professionisti, di cui ben il 93% donne, che si collocano numericamente alle spalle degli ausiliari specializzati, degli operatori tecnico assistenziali e degli psicologi.

Tabella A.7 Dipendenti del servizio sociale nel settore pubblico. Anno 2001

Qualifica	Totale		Part time		Totale tempo indeterminato		
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	%
Psicologi	5.621	4.041	209	196	5.830	4.237	72,7
Sociologi	692	373	3	2	695	375	54
Assistenti religiosi	487	33	21	11	508	44	8,7
Assistente sociale esperto	29	25	0	0	29	25	86,2
Assistente sociale	4.943	4.567	649	641	5.592	5.208	93,1
Operatore tecnico assistenziale	35.429	23.034	1499	1439	33.928	24.473	72,1
Ausiliario specializzato	50.228	27.663	2.971	2.715	53.199	30.378	57,1
Direttore dei servizi sociali	49	17	0	0	49	17	64,9

Bibliografia

- Bauman Z., *Fiducia e paura nella città*, Milano, Bruno Mondadori, 2005
- Bortoli, B. *I giganti del servizio sociale*, Trento, Erickson, 2006
- Castel R. *L'insicurezza sociale*, Torino, Einaudi, 2004
- Dominelli L., *Social Work: Theory and Practice of a Changing Profession*, Cambridge, Polity Press, 2004; trad it: *Servizio sociale: una professione che cambia*, Trento, Erickson, 2005
- Donati P. e Folgheraiter F. (a cura di), *Gli operatori sociali nel welfare mix*, Trento, Erickson, 1999
- Donati P. e Colozzi I., *Sussidiarietà: che cosa è e come funziona*, Roma, Carocci, 2006
- Folgheraiter F. (a cura di), *La liberalizzazione dei servizi sociali*, Trento, Erickson, 2003
- Folgheraiter F., *Teoria e metodologia del servizio sociale*, Milano, FrancoAngeli, 1998
- Folgheraiter F., *La logica sociale dell'aiuto*, Trento, Erickson, 2007
- Folgheraiter F., *Saggi di welfare*, Trento, Erickson, 2009
- Forder J., Knapp, M. e Wistow, GF., *I mercati sociali nei servizi alla persona: analisi economica della riforma assistenziale in Inghilterra*, in Donati P. e Folgheraiter F. (a cura di). *Gli operatori sociali nel welfare mix*, Trento, Erickson, 1999
- Gori C., *Politiche sociali di centro destra: la riforma del welfare lombardo*, Roma, Carocci, 2005

Hare I. "Defining Social Work for The 21 st Century" in *International Social Work*, vol 47, n. 3, trad.it "Cos'è il servizio sociale: definizione ufficiale approvata a Montreal nel 2000", in *Lavoro sociale*, vol 6, n. 2, pp 151-166

Magatti M., *Il potere istituyente della società civile*, Roma-Bari, Laterza, 2005

Magatti M. (a cura di), *La città abbandonata*, Bologna, Il Mulino, 2007

Raineri M. L., "Voce assessment", in *Lavoro sociale*, vol.2, n. 3, pp. 415-424

Raineri M. L., *La funzione di controllo nel servizio sociale*, in Raineri M.L. (a cura di), *Assistente sociale domani: letture scelte per l'esame di Stato*, Trento, Erickson, 2007

Ranci C. (a cura di), *Il mercato sociale nei servizi alla persona*, Roma, Carocci, 2001

Marginalità sociale e governo del territorio

di Marco Cremaschi*

Il nesso tra i temi di cui si dovrebbe occupare il ‘governo del territorio’ (GdT) e l’azione di contrasto alla marginalità sociale non è vastissimo, ma tocca temi di sicura rilevanza. Anche una scorsa superficiale a competenze e priorità in materia mostra quanto i tecnici del territorio dovrebbero tenere in conto gli effetti sulla marginalità grave delle loro azioni (e inazioni). La sconnessione tra principi e priorità è qui rivista rispetto a quelle aree d’intervento dove il nesso tra GdT ed emarginazione è più palpabile: l’accoglienza abitativa, l’edilizia sociale, i campi nomadi, la rigenerazione urbana, lo sviluppo locale, la *mixité* o, al contrario, la segregazione sociale, la regolazione degli spazi pubblici. Per ognuna di queste aree si cerca di indicare se e come contribuisca alla prevenzione o alla mitigazione degli effetti della marginalità sociale: e se contribuisca a produrre standard tecnici e culturali, o anche soltanto una maggior consapevolezza dei diritti sociali.

1. Principi e priorità: una mappa sconnessa

Il GdT, dizione che fa seguito alla riforma del 2001 dell’art. 117 della Costituzione, indica le attività che le regioni - nell’ambito delle loro competenze e in accordo con i quadri nazionali - definiscono “per promuovere lo sviluppo economico, sociale e civile della popolazione regionale, assicurando un uso appropriato delle risorse ambientali, naturali, paesaggistiche, territoriali e culturali. In breve, si occupa di organizzarne l’assetto e gestirne lo sviluppo⁽¹⁾, e definisce il

* Docente di Politiche urbane e territoriali presso l’Università degli Studi Roma Tre. La ricerca delle fonti è stata svolta da Annalisa Patriarchi e Viviana Andriola, che sono inoltre coautrici dei paragrafi 2, 5, 6 e 7 (2009).

1 Le leggi regionali hanno anticipato un testo nazionale ancora non disponibile. L’orientamento prevalente definisce il governo del territorio come l’insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi di tutela e valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni e la mobilità. Il governo del territorio comprende l’urbanistica, l’edilizia, i programmi infrastrutturali e la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali. Vedi anche la proposta Inu (Urbanistica Informazioni 221-222, sett. - ott. 2008).

quadro dei principi dentro il quale le regioni, con legislazione concorrente, intervengono a definire il contenuto specifico della regolamentazione urbanistica nel proprio territorio. Il GdT dipende dunque sia da principi e priorità nazionali, che da principi e priorità locali; oltre che ovviamente, da condizioni materiali e capacità tecniche e operative delle amministrazioni.

In mancanza di una legislazione nazionale, i principi non strettamente funzionali (per esempio quelli di equità, eguaglianza e sostenibilità) vanno cercati altrove, in quadri di indirizzi più vasti.

Finora, la tradizionale regolazione delle espansioni urbanistiche ha saputo fare un uso - semplice, ma rozzamente efficace - del trattamento spaziale delle differenze sociali, almeno dentro all'orizzonte della città fordista. Per esempio, lo zoning sociale - poveri da una parte, ceti affluenti dall'altra - è stato un effetto del mercato e della pianificazione insieme, ma ha tenuto in relativo equilibrio le diverse componenti sociali della società industriale. Finché il lavoro produceva integrazione, e nella misura in cui i servizi pubblici riuscivano a garantire standard più universali (scuole di qualità simile) questa divisione spaziale produceva alcuni vantaggi accanto a effetti di segregazione.

Il rapporto tra GdT e disagio/marginalità sociale è problematico, perché è problematica e, per certi aspetti, nuova la forma del disagio sociale contemporaneo (una "nuova questione urbana" secondo Donzelot, 2006). Rispetto a questa, il GdT appare contemporaneamente indifferente e implicato. Un effetto distributivo è essenziale nella regolazione del suolo: il GdT influenza l'allocazione e distribuzione di risorse a differenti categorie di persone.

Questo effetto non è "neutrale né benigno" e diventa particolarmente incisivo in un periodo di cambiamenti rapidi e radicali della demografia, della composizione etnica, degli orientamenti e comportamenti sociali (SEU 2001). La pianificazione sarebbe quindi *indifferente*, perché si occupa di questioni generali di organizzazione della società in uno schema che è ancora largamente fordista, per il quale il disagio e la povertà sono riassorbiti naturalmente dai processi di inclusione sociale (del mercato, dello stato e delle reti familiari). Ma al tempo stesso è *implicata*, se si considerano i molti modi in cui una pianificazione più efficiente e giusta può portare, anche indirettamente, a risultati socialmente più accettabili e a una società più inclusiva.

Questo dipende però tanto dall'attività di GdT quanto dalla definizione del quadro dei principi, obiettivi, priorità, diritti e standard dentro il quale il GdT si dovrebbe collocare. Da questo punto di vista, sembra opportuno interrogarsi su due questioni: a) cosa può fare il GdT per prevenire, rimediare e affermare soglie

minime di diritti sociali, in una parola come il GdT contribuisce alla affermazione dei diritti di cittadinanza; b) quali sono le principali aree di politiche sulle quali si verifica questo incontro.

Più in specifico, una domanda riguarda obiettivi e principi del GdT, e in particolare se fanno parte di questi l'inclusione, l'eguaglianza, il rispetto delle diversità e la coesione sociale. Questa domanda trova risposte solo parzialmente soddisfacenti.

In linea di principio, il sistema della pianificazione sembra orientato ad una qualche forma di giustizia, almeno nei termini delle condizioni di partenza. Come visto, però, il quadro è abbastanza vago e insoddisfacente anche nei termini delle sole dichiarazioni di principio. A maggior ragione, dunque, sorgono dubbi sulle reali funzioni della pianificazione territoriale quando si scende a livello delle priorità interpretate dalle politiche e, soprattutto, dei loro risultati.

Inoltre, rispetto a queste funzioni e priorità, le figure sociali della marginalità appaiono drammaticamente "fuori luogo" (Revelli cit. in Tosi 2008a). Questa dislocazione illustra bene il carattere problematico che assume il rapporto tra territorio e disagio grave, da una parte, e tra le forme di intervento legate al locale, dall'altro, e i principi e le priorità generali definiti in sede politica (nazionale o locale). Questa linea di riflessione contrasta apertamente un principio di governo basato sull'appartenenza territoriale e la forma spaziale dell'esclusione sociale (Tosi 2008a, Tosi 2008c).

I 'fuori luogo', invece, introducono in forma estrema i problemi di cui soffre, in certa misura, anche parte della popolazione 'normalmente' povera: il disagio più difficile ed 'estremo' - esemplificato da *homeless* e insediamenti illegali - non solo non è quantitativamente irrilevante in sé; ma soprattutto getta "luce sulla natura attuale del disagio e sui fattori e sulle difficoltà delle politiche sociali" (Tosi 2008a).

La riflessione sull'operato del GdT richiederebbe un riferimento analitico distinto a ciascuna funzione della pianificazione; in questa sede è stata condotta con riferimento solo ad alcune dimensioni (affrontate in seguito, e riferite comunque ad ambiti vasti come l'accoglienza abitativa, la rigenerazione urbana, lo sviluppo locale, la segregazione sociale, la regolazione degli spazi pubblici) maggiormente influenti sul tema della marginalità.

2. Principi comunitari e nazionali di lotta alla marginalità

Il confronto tra i diversi livelli del discorso mostra un certo disordine: principi formalmente definiti dalla Costituzione, dai trattati, dai documenti d'indirizzo non si traducono in politiche; politiche adottate a livello nazionale non esplicitano priorità

e programmi d'intervento; questi, se esistono, non sempre vengono realizzati, e le realizzazioni e le relative acquisizioni culturali e tecniche non (sempre) producono standard, diritti di cittadinanza, e non si traducono (a sufficienza) in livelli essenziali di prestazione o in altre normative che consentano di 'dare conto' delle politiche.

I termini qui proposti per contrastare i livelli del discorso (Tab. 1) non hanno eccessive pretese classificatorie: in materia di decisioni politiche, la distinzione tra principi, priorità, dimensioni operative non è sempre agevole, e in nessun modo si può dare per scontata la coerenza tra i diversi termini⁽²⁾. Qui vengono intesi come gradi successivi, ma non deducibili l'uno dall'altro, di maturazione politica (e poi di sedimentazione operativa e, infine, tecnica) dei principi guida dell'azione pubblica⁽³⁾. Pur non essendo momenti distinti e contrapposti, segnano equilibri diversi dei mix di concettualizzazione, operatività, "vision" che compongono l'azione pubblica.

Al di là dei problemi di sistematicità⁽⁴⁾ delle fonti, è chiaro che ci si trova ad un triplice crocevia:

- tra dichiarazioni di principio, che affrontano il tema dell'universalità dei diritti e dell'estensione dei diritti di cittadinanza sociale, e politiche reali, sulle quali si registra un esteso e complesso confronto fatto di andamenti non lineari, con avanzamenti e conflitti che attraversano culture politiche e aree geografiche;

- tra settori di politiche tra loro non perfettamente omogenee, e talvolta in concorrenza nella definizione stessa del problema: coesione sociale, sicurezza pubblica, sostegno abitativo, sviluppo economico o del territorio. La settorialità delle politiche dipende anche dalla transizione di un sistema welfarista pensato per integrare lavoratori nella produzione, a un sistema competitivo di organizzazione del sociale per sostenere nuove forme di produzione competitiva;

2 Solo nella mente di giuristi e ingegneri le corsie stradali distinguono armonicamente traffico lento e veloce: nella pratica, come sappiamo, seconde file e sorpassi a destra sono la regola. Fuor di metafora, l'uso di principi, obiettivi e priorità prevale sulla lettera del contenuto: e solo dalle pratiche si possono ricostruire se e come quegli enunciati hanno esercitato un'influenza.

3 Anche dal punto di vista pratico, gli effetti di un'enunciazione di principio, come pure di un intervento operativo, si possono manifestare in molti modi diversi. Il quadro materiale delle condizioni è condizionato da un intreccio complesso di azioni, garanzie, supplenze e omissioni. Facilmente si converrà che le enunciazioni astratte non danno garanzie di realizzazione; e che neppure le formulazioni delle politiche realizzano direttamente quello che paiono promettere.

4 Il materiale e i livelli di governo oggetto d'indagine sono disparati e frammentati. Di conseguenza, il lavoro svolto in quest'occasione non può essere considerato ancora conclusivo, anche se sembra possibile sostenere che raggiunga un livello adeguato di completezza ai fini del ragionamento proposto.

- tra livelli di governo che si ri-articolano su più scale, acquistando prospettive e inerzie talvolta divergenti e comunque variamente combinabili, fino al punto che l'azione pubblica risulta variamente composta tra segmenti e porzioni d'interventi riconducibili a razionalità diverse. Per esempio, sul piano della sicurezza le dichiarazioni di principio internazionali, i programmi nazionali e l'applicazione locale possono differire in modo vistoso.

La tabella 1 riassume le fonti qui utilizzate e ne propone una prima, semplice articolazione. La rassegna considera accordi e dichiarazioni internazionali, legislazione nazionale e regionale.

L'Unione Europea pone infatti tra i suoi obiettivi fondamentali, sanciti dal Trattato che istituisce l'Unione Europea (2002), la lotta alle discriminazioni basate su razza, origine etnica, religione; la promozione dell'occupazione ed il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. La promozione dell'inclusione e della coesione sociale si pongono quindi come cornice di riferimento agli obiettivi sopra enunciati.

Il precedente Trattato di Amsterdam (1997) aveva assegnato infatti all'Unione Europea il compito di promuovere l'inclusione sociale promuovendo l'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ed una adeguata protezione sociale.

Anche la Strategia di Lisbona (2000), documento di indirizzo delle politiche economiche e dei fondi strutturali, enuncia tra le sue priorità quella di promuovere l'inclusione sociale, cercando di ridurre il numero di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà, migliorando le competenze personali, promuovendo un maggiore accesso alle conoscenze e alle opportunità e lottando contro la disoccupazione: il lavoro viene considerato la migliore salvaguardia contro l'esclusione sociale. Particolare attenzione viene inoltre prestata all'integrazione delle strategie di promozione della coesione sociale con le politiche in materia di occupazione, istruzione, formazione, sanità ed edilizia abitativa.

L'Agenda Sociale Europea (2000), finalizzata a potenziare il ruolo della politica sociale sia come fattore di competitività che come strumento per la tutela dell'individuo e la riduzione delle ineguaglianze, prevede tra le sue azioni prioritarie la creazione di opportunità per i cittadini, combattendo la discriminazione di ogni genere, il razzismo e la xenofobia e garantendo ai cittadini l'accesso alle diverse opportunità, offrendo loro servizi di buona qualità nel settore dell'educazione, della sanità e della previdenza sociale.

Nel 2002, il Consiglio dell'Unione Europea ha infine enunciato gli obiettivi comuni per la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale: viene qui riconosciuta la multidimensionalità di questi fenomeni e la conseguente necessità di trattare queste

Tabella 1 Principi e priorità: una mappa degli interventi

	Dichiarazioni, accordi e trattati internazionali	Politiche nazionali	Politiche regionali e iniziative locali
Principi generali	<ul style="list-style-type: none"> - Trattato UE/ Convenzione europea - Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sulle minoranze nazionali 2006 	<ul style="list-style-type: none"> - Costituzione 	
Obiettivi espressi	<ul style="list-style-type: none"> - Raccomandazioni del Consiglio d'Europa 	<ul style="list-style-type: none"> - Disposizione in materia di Sicurezza Pubblica 	
Da dichiarazioni generali e vincolanti	<ul style="list-style-type: none"> - Dichiarazione UN-Habitat 	<ul style="list-style-type: none"> - Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche l. 482/1999 	
Priorità e programmi	<ul style="list-style-type: none"> - Strategia di Lisbona - Nuova Agenda Sociale Europea - Programma di Iniziativa Comunitaria Equal - Programma di Iniziativa Comunitaria Urban - Programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà - PROGRESS (2007-2013) - Agenda 21 	<ul style="list-style-type: none"> - Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di Interventi e Servizi Sociali - Piano Nazionale degli interventi sociali (2001) - Piano nazionale sanitario 2006-08 - QSN 2007-13 - Piano di azione contro la povertà e l'esclusione sociale - Contratti di Quartiere/Prusst 	<ul style="list-style-type: none"> - Programmi sui servizi sociali e socio-sanitari - Legislazione in materia di GdT - Norme sulla 'rigenerazione urbana' (Emilia Romagna e Puglia) - Norme e iniziative su senza dimora, emergenza abitativa e zingari - Ordinanze, patti e regolamenti comunali sulla sicurezza, spazi pubblici, accattonaggio ecc.

complesse problematiche in modo integrato, sia a livello amministrativo che di contenuto. Un ruolo strategico viene assegnato alla promozione dell'occupazione, riconoscendo ancora una volta che la crescita economica e la coesione sociale si rafforzano reciprocamente, ed ai sistemi di protezione sociale, come il reddito minimo e le pensioni di anzianità: "una società con maggiore coesione sociale e meno esclusione è la garanzia di un'economia più efficiente" (Consiglio 2002).

La Costituzione demanda allo Stato il compito di garantire ai cittadini l'uguaglianza incondizionata davanti alla legge, ma anche di assicurare la rimozione degli ostacoli economici e formali che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza: in tal senso l'obiettivo è rendere uguali posizioni di partenza disuguali. In questo senso generale, si può intendere anche un riferimento alle questioni più specifiche del disagio sociale e della marginalità.

Il sistema di welfare, recentemente ridisegnato dalla l. 328/2000, prevede invece un sistema di misure ed interventi specifici relativi al tema della marginalità. Viene infatti istituito il "diritto alle prestazioni", atto a garantire anche ai soggetti che versano in uno stato di indigenza e deprivazione l'accesso prioritario al sistema dei servizi sociali; si prevedono inoltre un piano nazionale e i piani regionali degli interventi e dei servizi sociali, i quali devono contenere misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito, oltre a misure di accompagnamento con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora; viene istituita infine una Commissione di indagine sull'esclusione sociale che, oltre ad essere organo di studio e ricerca sulle cause e conseguenze della povertà, può altresì formulare proposte per rimuovere le cause della povertà e dell'emarginazione.

Nell'ambito dell'applicazione di questa legge, viene promulgato nel 2001 il Piano Nazionale degli interventi sociali, atto a definire gli obiettivi strategici e gli indirizzi generali per la programmazione dei servizi sociali, nel quale viene data una prima forma di vincolo amministrativo per le Pubbliche amministrazioni per la realizzazione di alcuni interventi a favore delle persone senza fissa dimora. La programmazione di servizi di accoglienza a bassa soglia, comunità alloggio, appartamenti "protetti", avviene in una logica di progressione dall'accoglienza da carattere emergenziale a dimensione stabile e duratura. La dimensione dell'accoglienza e quella alloggiativa sono associate, e si insiste sulla opportunità di reinserimento sociale che consenta la riabilitazione e il riscatto sociale degli assistiti. Inoltre, all'interno della cornice stabilita dalla Strategia di Lisbona, l'Italia ha adottato un Piano di Azione Nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale, strumento fondamentale per definire le strategie e le azioni a livello nazionale e per mettere a punto nuove modalità di coordinamento dei vari livelli di responsabilità istituzionale; i suoi obiettivi di lotta alle povertà estreme sono quelli di aumentare i servizi a livello locale per i senza fissa dimora e di renderli "socialmente visibili".

Infine, nel 2006 l'Italia ha redatto il Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale che enuncia tra i suoi obiettivi quello di avviare un rilancio delle politiche per l'inclusione sociale, con un'attenzione anche al contrasto delle povertà estreme, predisponendo un piano organico di contrasto alla povertà estrema ed un piano per l'integrazione degli immigrati e della comunità Rom e Sinti.

In conclusione, la tabella 1 presenta risultati eterogenei, non semplici da sintetizzare. A livello delle dichiarazioni di principio, i riferimenti - come detto - non sono sempre sistematici e dipendono in prevalenza da principi generali contenuti nei trattati, in alcune direttive UE e nella Costituzione. Sempre più frequentemente le dichiarazioni, gli accordi e i soggetti sopranazionali si impegnano in modo esplicito per combattere le discriminazioni e per promuovere l'inclusione. Non sempre l'autorità di governo che sottoscrive nelle arene internazionali questi principi li applica nelle politiche nazionali. Lo scetticismo che genera l'eventuale contrasto tra principi e prassi non deve però nascondere il forte impulso ad una maggiore dialettica politica che proviene da questa concorrenzialità dell'azione pubblica. Cittadini e forze sociali possono infatti fare ricorso e inserirsi nello spazio tra dichiarazioni ed esiti per aumentare l'efficacia sociale dei programmi.

Ancora più problematica è la traduzione di questi principi in priorità e politiche ed - eventualmente - in standard o livelli essenziali di prestazione dei servizi. Infatti, scendendo verso l'attuazione delle politiche, la tabella si infittisce e il quadro comparativo si fa più affollato. A dimostrazione della non consequenzialità, nel passaggio da una colonna all'altra entrano in gioco attori diversi, che in parte riaprono o modificano il gioco: per esempio, tra le numerose autorità territoriali che agiscono nel GdT nei diversi ambiti e scale territoriali, si riscontra sia varietà che incoerenza, e non raramente surroghe o supplenze tra scale amministrative.

3. L'urbanistica "post-liberista"

Come si capisce da queste prime annotazioni, il tema suggerito dal titolo richiede qualche precisazione. Chi si occupa di territorio tende ad assumere una visione settorializzata della società e a concentrarsi sui problemi mediani. Il rapporto con il "sociale", in generale, è limitato e filtrato da grandi apparati tecnici che lo denaturalizzano e semplificano; a maggiore ragione, è scarsa la capacità di porsi in relazione - al di là delle sensibilità individuali - con la povertà e la marginalità estrema, considerati problemi di altri "settori amministrativi" e, soprattutto, problemi che richiedono approcci specialistici da parte di altri "tecnici". Ci sono delle ragioni storiche per questo argomento che non è possibile discutere qui (vedi gli interventi raccolti in Cremaschi 2008a, *a cura di*). Ma vale la pena

affrontare questo nesso perché da molte parti è suggerito oggi che la questione urbana affronta nuove sfide; l'ancoraggio tecnico dell'urbanistica non è più un porto sicuro, e in particolare si pongono degli interrogativi sulla geografia sociale delle città che sollevano qualche imbarazzo.

Vale la pena allora ricordare, sia pur schematicamente, che l'urbanistica moderna e le politiche per le città sono state caratterizzate fin dall'origine da due presupposti: l'enunciazione di principi e finalità generali, un modo di procedere congruente a epoche di grandi crisi e grandi riforme (l'industrializzazione, la ricostruzione...); e dalla presenza costante dello stato, attivo come regolatore istituzionale e sociale ma soprattutto come agente economico. Non a caso, fino a tutto il secondo dopoguerra, il problema principale è stato sostanzialmente legato all'espansione fisica, alla costruzione di infrastrutture e case delle quali si registrava una carenza rispetto alla crescita demografica, alle sperequazioni sociali o alle disparità geografiche.

Solo recentemente è emersa la consapevolezza che questa fase di espansione è sostanzialmente terminata, e che l'agenda dei problemi è conseguentemente cambiata. Da un punto di vista retorico, la dizione di *governo del territorio* illustra proprio il passaggio da quei presupposti a un quadro di priorità e, insieme, di convinzioni e orientamenti politici diversi.

Per racchiuderlo in una formula, questa fase affronta la gestione del *cambiamento* delle città (piuttosto che dell'espansione), e richiede il ricorso a un'idea di governo, e pone quindi l'enfasi sulla *politica* del territorio; mentre la *costruzione* della città si affidava piuttosto alle promesse dell'urbanistica o della pianificazione, facendo affidamento soprattutto ad argomenti tecnici⁽⁵⁾.

Più precisamente, a partire dagli anni Settanta, una serie di novità e trasformazioni strutturali ha alterato profondamente le domande rivolte alle politiche urbane. Il modello liberista ha imposto - in maggior o minore misura in tutti i paesi del mondo - il (parziale e contraddittorio) ritiro dello stato, ha consegnato nuovi ampi spazi alle forze di mercato e, soprattutto, ha generalizzato nelle politiche il principio di competitività a discapito di quello redistributivo. In questo contesto, e qui veniamo al punto, le politiche sociali urbane sono state riformulate non più come compensazione dell'ineguaglianza, ma come politiche

⁵ In realtà, la contrapposizione tra politica e tecnica è più complicata, e dipende dalle diverse possibili interpretazioni di rispetti campi, come pure del 'linguaggio' (generalista, o più attento alle differenze) con cui sia l'una che l'altra si coniugano. In ogni caso, il campo della trasformazione urbana richiede un forte incremento della regolazione pubblica (sia tecnica che politica) e, al tempo stesso, un'elevata capacità di rapporto tra promotori privati e modelli di programmazione, temi sui quali sono evidentemente incidenti le linee guida comunitarie.

di *potenziamento sociale ai nuovi fini competitivi*. Questo riposizionamento ideologico e operativo non è avvenuto senza ambiguità: lo scontro tra principi e politiche welfariste e liberiste ha mostrato avanzamenti e ritirate. Tra l'altro, i non pochi tentativi di sviluppare teoricamente una 'terza via' testimoniano, al di là dei risultati, la possibilità di incroci apparentemente inediti come pure le difficoltà applicative.

Proprio dal punto di vista pratico e delle politiche realizzate, la realtà è diversa da quello che lascerebbero sospettare sia la narrazione ideologica del liberismo trionfante, che l'evocazione nostalgica del mito welfarista. Nelle politiche locali, in particolare, tra il modello delle politiche pubbliche di stampo riformista e quelle di stampo liberista sono in corso interessanti ibridazioni, tanto che Donzelot ha parlato di un'"*inflessione*" sociale del neo-liberismo. Questo esito ibrido, e talvolta interessante, viene qui suggerito come il punto di partenza per la riflessione tra governo del territorio, politiche urbane e urbanistiche, in via di ridefinizione, e marginalità sociale.

Si potrebbe schematizzare questo dibattito confrontando tre posizioni idealtipiche:

- quella dell'urbanistica riformista e welfarista, erede della tradizione positivista;
- il momento critico di passaggio delle posizioni neo-liberiste, che hanno accreditato una versione negativa dell'azione pubblica di regolazione intesa unicamente come vincolo;
- e una definizione del Governo del territorio come possibile superamento delle precedenti posizioni.

Nella tabella 2 vengono riepilogate queste tre modalità suggerendo una distinzione tra la "vecchia" disciplina dell'urbanistica, i riferimenti "deregolativi" all'urbanistica di ispirazione liberista e la più ampia attività di governo del territorio introdotta dalla riforma costituzionale del 2001.

Ancorché a questa ultima non abbia fatto seguito una revisione della legge urbanistica, nonostante le molte proposte e l'ampio dibattito, molte regioni hanno già provveduto a legiferare in questa direzione. Con questa precisazione, e nonostante la residua incertezza del quadro nazionale, lo schema sintetizza caratteri specifici dei riferimenti ideali indicati, che esemplificano la direzione del cambiamento:

- l'organizzazione urbanistica del territorio aveva dei principi chiari, eredi del positivismo ottocentesco, tradotti in un dispositivo legislativo e politico funzionale e gerarchico. Attraverso i piani, lo stato e i comuni realizzano l'espansione edilizia nel rispetto di alcuni pochi standard e priorità, la cui elaborazione viene

affidata principalmente alla cultura tecnica e al dibattito politico. Solo recentemente, e limitatamente alla disponibilità di aree pubbliche, gli standard urbanistici fissano nel 1967 dei minimi quantitativi obbligatori;

- l'urbanistica di impostazione liberista risulta da un impulso fortemente avvertito dagli anni '80 di restituire autonomia al mercato, riducendo l'apparato delle norme e dei controlli;

- il GdT riflette una dinamica molto più complessa dell'azione pubblica tipica di questi anni. La finalità generale è sostenere lo sviluppo, nella sua componente economica e sociale (riflettendo una contraddizione non sempre conciliabile). L'obiettivo non si concentra più solo sull'espansione edilizia, ma sulla regolazione degli effetti reciproci tra diversi usi del suolo, tutela e sviluppo (evidentemente diversi in termini competitivi e sociali). In teoria, nelle diverse proposte, si rafforza l'idea di direttive (linee guide) che interpretano progressivamente la traduzione operativa dei principi generali in politiche e strumenti; una traduzione che avviene in un contesto istituzionale complesso e multilevello, di stampo federale e federativo.

La principale conseguenza pratica di questa distinzione si traduce in diversi atteggiamenti nei confronti degli standard dei servizi e della idea di diritti ai quali questi rimandano. Nel 1967 si riconobbe per legge ad ogni abitante una determinata quantità di aree per "spazi pubblici e d'uso pubblico". Un successivo decreto precisò il numero di metri quadrati per abitante al di sotto dei quali i piani non potevano scendere. Una condizione influente in quella operazione fu il dibattito sul welfare degli anni '60 e la consapevolezza politica della necessità di disporre di servizi sociali pubblici e accessibili (scuole, asili ecc.).

Questa posizione certamente progressiva appare oggi limitata per più di un aspetto, non escluso il carattere dirigista e formalista della previsione. Ma nell'impostazione liberista, una riflessione sull'autonomia dei diritti non occupa certo un posto privilegiato. Lo sfondo rimane quello delle operazioni prevalenti: la privatizzazione di ampie fette del welfare, l'aumento della concorrenza tra prestatori di servizi, l'equiparazione tra servizi pubblici e privati.

Nel contesto del GdT, le regioni iniziano a completare la previsione *quantitativa* nella prescrizione di adeguati *requisiti di qualità* sia dei servizi che dell'organizzazione della città. Un ulteriore passo consisterebbe nella definizione di livelli minimi di servizio e di indicatori di qualità dei servizi essenziali (vedi anche Caritas Italiana, 2008, pp. 264), ritenuti requisiti preliminare allo sviluppo competitivo e oggetto di attenzione, per esempio, nella preparazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. In questa direzione si è mosso da tempo il governo francese e, in parte, anche l'Unione Europea.

Tabella 2 Tre modelli di politiche del territorio

	Urbanistica welfarista	Urbanistica neoliberista	Governo del territorio
Principi generali ricostruibili dalla logica complessiva	salute, equità, bellezza	competizione e crescita economica	sostegno allo sviluppo (economico, ma anche sociale e civile)
Obiettivi espressi da dichiarazioni generali e vincolanti	regolare l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati (legge urbanistica 1150/1942)	liberare dai lacci e laccioli	tutela e valorizzazione del territorio, disciplina degli usi e delle trasformazioni; mobilità (dalle proposte di riforma della Legge urbanistica)
Finalità	funzionamento della organizzazione ed espansione urbana attraverso una (relativamente semplice) gerarchia funzionale di piani	libera organizzazione del mercato, sostegno pubblico allo sviluppo e riuso del suolo da parte di imprese	regolazione degli usi del suolo rispetto alle prestazioni di una rete istituzionale multilivello sulla competizione economica e la garanzia di livelli uniformi di tutela (dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali)
Priorità di volta in volta espresse	indicazioni sarebbero dovute provenire dalla programmazione economico-territoriale, o dalle linee di assetto nazionale del territorio, che però non sono mai state formulate; di fatto solo locali, talvolta regionali	risultano di fatto dalla somma articolata di un complesso di elementi definiti da stato, regioni, comuni attraverso leggi, programmi e direttive	oggetto, in prospettiva, delle linee guida, in particolare sui requisiti minimi

	Urbanistica welfarista	Urbanistica neoliberista	Governo del territorio
Standard e diritti	libera circolazione, libera fruizione qualitativa delle amenità collettive, e riserva di una dotazione minima di spazi da utilizzare per servizi in comune	rimozione dei vincoli e degli obblighi	in prospettiva, livelli essenziali delle prestazioni, o dei diritti di cittadinanza, necessari per garantire l'unitarietà del sistema e l'uguaglianza dei cittadini

Per quanto riguarda il ruolo delle politiche urbanistiche e territoriali rispetto alla marginalità, va ricordato che la natura delle politiche territoriali e dell'urbanistica è di produrre confini, perimetri e differenze spaziali. Come questo interferisca con la convivenza e l'organizzazione sociale dipende da molteplici fattori, solo alcuni dei quali sono controllabili e prevedibili da chi istituisce i perimetri. Inoltre, effetti spaziali rilevanti sono esito di azioni non pianificate come pure dell'aggregazione di iniziative individuali indipendenti. Con questa precisazione, l'organizzazione spaziale della società frutto di scelte collettive e consapevoli espresse attraverso un piano pubblico dovrebbe, almeno in linea generale, consentire una armoniosa relazione tra gruppi sociali e aree. Cosa significhi armoniosa dipende dalle valutazioni politiche che di volta in volta ispirano i piani: di fatto, significa un'organizzazione praticamente orientata a garantire spazi e aree adeguate ai bisogni e possibilità dei principali gruppi sociali. Nel contesto dell'organizzazione industriale e welfarista, questa prudente dizione sembrava garantire un assorbimento incrementale e progressivo delle residue aree di emarginazione e povertà. Questa aspettativa positiva sembra venuta meno nei tempi più recenti, ed è invece emerso con maggior evidenza il ruolo difensivo della regolazione spaziale. Perimetri e confini vengono utilizzati ed enfatizzati allora per escludere quei gruppi o popolazioni che non sembra possibile assorbire.

Come si vede da queste definizioni, il problema non viene risolto dalla tecnica urbanistica, per quante affermazioni positive questa compia. È la politica e l'azione delle forze di mercato, rispetto alle quali i piani non sono neutrali, a condizionare finalità e esiti dell'azione urbanistica.

Va detto però che l'aspirazione a principi universali e ad una regolazione condivisa rafforza l'elaborazione di diritti e standard comuni. È sempre aperta dunque una dialettica tra urbanistica come tecnica di governo e urbanistica come diritto alla città.

4. L'alloggio in Italia: principi senza politiche

Alcuni aspetti della globalizzazione mostrano effetti diretti sulla struttura interna delle città. Scott (2001) li ha efficacemente sintetizzati in tre movimenti: cresce l'eterogeneità culturale e demografica, frutto in primo luogo dei grandi processi di migrazione internazionale; l'organizzazione metropolitana si scompone e da un sistema urbano sostanzialmente duale imperniato sulla contrapposizione tra centro e periferia si passa a sistemi urbani tendenzialmente policentrici (e a relazioni policentriche tra le città); aumenta infine l'ineguaglianza sociale e di reddito tra ricchi e poveri e, di conseguenza, la polarizzazione nello spazio delle differenze sociali.

Ma la crisi urbana conduce, secondo certi osservatori (Donzelot 2006), ad una "frattura" del corpo sociale delle società avanzate, segnate in particolare dal sovrapporsi di effetti negativi dell'evoluzione demografica, da questioni culturali e immigratorie e dalla nuova disoccupazione emergente. In questa prospettiva, le politiche urbane sono giustificate dal timore che la frattura sociale e i processi di esclusione si concentrino nello spazio, e costituiscano delle *énclaves* socialmente stigmatizzate.

Rispetto a questi trend generali, occorre aggiungere alcuni caratteri specifici delle città italiane ed europee, relativamente in particolare all'ultimo ciclo di crescita⁽⁶⁾. In primo luogo, dopo un ciclo quasi cinquantennale, la fuga dalla città sembra rallentare, sebbene meno in Italia che nel resto d'Europa. In secondo luogo, invecchiamento e immigrazione incidono sull'economia e sulla tenuta sociale con esiti visibili già dalla fine del prossimo decennio⁽⁷⁾.

La posizione italiana su questi problemi non è mai stata sistematica. Documenti di indirizzi non ce ne sono, oppure sono chiaramente occasionali. Per esempio, in occasione della Conferenza di Istanbul del 1996, l'introduzione al rapporto italiano (Cer, Inu e Inarch, a cura di, 1996), fece accenno alla crescita dell'urbanizzazione come elemento qualificante la globalizzazione. Il resto del documento

6 Quasi due terzi delle città dell'Unione europea hanno registrato una pur debole crescita della popolazione (la media complessiva delle 242 città è appena positiva, pari allo 0,22%), mentre nel terzo rimanente è diminuita (l'ultimo Audit urbano disponibile, del 2004, ha misurato le variazioni sul quinquennio precedente). Al contrario, più di due terzi delle città italiane sono in calo (tra cui tutte le città con più di 250 mila ab.); il saldo migratorio interno verso le grandi città è negativo, anche se cresce il numero di stranieri che scelgono i grandi centri (Espon, Osservatorio europeo del territorio: www.espon.eu).

7 Le persone con più di 65 anni in Europa sono oggi il 16% della popolazione, ma raddoppieranno entro il 2060 (Eurostat); già ora sono più numerose in città, dove ha risieduto la generazione dello sviluppo industriale nei due dopoguerra, ma è possibile che l'incidenza cresca ancora per effetto della concentrazione dei servizi sanitari e assistenziali.

procedeva in modo tradizionale dalla descrizione delle vicende edilizie all'esame delle trasformazioni insediative del dopoguerra. Cercava poi di definire i nuovi disagi, enfatizzando in particolare il passaggio - cruciale in Italia in quegli anni - dalla scarsità di alloggi alla problematica della riqualificazione urbana. Un altro documento, più breve ma ancora più articolato, fu poi presentato a New York, ad Habitat+5 (Dauer 2001). Il rapporto successivo introduceva le parole povertà e integrazione, assenti prima, e pagava pegno a temi attuali come la partecipazione, la qualità, l'energia e l'ambiente.

Il filo conduttore di quei documenti restava la convinzione che l'espansione urbana conducesse alla riduzione dei disagi abitativi, ipotesi che come è noto non regge più: la crescita delle città non riduce i disagi, i pur sovrabbondanti alloggi esistenti in Italia non soddisfano la domanda. Inoltre, non vennero previsti i problemi di adesso - l'arrivo degli immigrati, la bolla immobiliare, il decentramento alle regioni delle politiche abitative: l'insistenza era sui mattoni, non sulle persone.

Infine, il sostegno ufficialmente prestato alle dichiarazioni di Habitat - l'alloggio come un diritto - non si è mai tradotto in politiche per la casa: programmi e proclami sono restati sulla carta. Anzi, l'entusiasmo occasionalmente professato nella causa di Habitat e i solenni impegni programmatici presi sono sempre rimasti distanti, con poche eccezioni, dalle politiche praticate sia dal governo che dalle regioni.

La povertà della politica abitativa è ancora più evidente quando si considerano le politiche per l'emarginazione. In particolare (vedi Cremaschi et al. 2007), vanno segnalati tre temi:

- un primo elemento di conflitto tra la logica urbanistica e le ragioni degli emarginati riguarda la casa, e più precisamente, la definizione di cos'è "casa". Dove si va ad abitare, come si abita, sono temi declinati diversamente, spesso in modo oppositivo da attori poveri e marginali e da pianificatori. Non di rado, per esempio, succede che si demoliscano baracche e alloggi precari, creando così nuovi problemi, in nome del rispetto degli standard abitativi. L'aspetto tecnico si sovrappone, a volte come una scusa, al prevalente atteggiamento di rimozione degli abitati informali. Una diversa declinazione delle regole dell'abitare potrebbe condurre a comportamenti meno negativi da parte delle pubbliche amministrazioni;

- una seconda questione riguarda le aspettative di evoluzione. La domanda abitativa è cambiata lungo le linee che altri paesi prima di noi hanno già percorso. Accanto al miglioramento medio delle condizioni abitative si è verificato un incremento dell'area dei bisogni abitativi insoddisfatti. Nuove domande sono conseguenza dei cambiamenti socio-demografici e della crescita della precarietà e della vulnerabilità sociale, e della riduzione dell'offerta economicamente acces-

sibile. Per esempio, la povertà riguarda oggi sia i proprietari che gli affittuari⁸ e si intreccia con gli effetti negativi della scarsa mobilità rispetto alla domanda di lavoro o alla qualità urbana. Non solo i proprietari poveri sono numerosi, di solito anziani soli; ma sono anche intrappolati in quartieri in degrado più o meno accentuato. La maggiore tensione si esercita sull'affitto, condizione socialmente connotata dai redditi bassi e da una forte dipendenza dall'offerta di mansioni generiche e poco retribuite, che rende le famiglie socialmente ancora più vulnerabili. Soprattutto, emergono - in questa nuova combinazione di elementi - forme di disagio dipendenti dalla nuova organizzazione territoriale, in particolare dalla crescente estensione e distanza dei bacini di residenza e lavoro;

- infine, un terzo tema riguarda la capacità delle politiche pubbliche di adeguarsi alle nuove forme di domanda sociale e di prevenire il disagio che emerge sulla base delle nuove tendenze. Secondo Tosi, il sostegno pubblico alla produzione di case in proprietà (e talvolta all'affitto) non è stato destinato in prima istanza ai poveri, e tanto meno alle figure sociali della marginalità; nel migliore dei casi, era destinato ai lavoratori o, in alternativa, ad una serie numerosa quanto complicata di categorie sociali protette per vari motivi (dai militari, ai dipendenti pubblici, agli sfrattati ecc). Al tempo stesso, le politiche sociali sono state capaci di tematizzare il problema della esclusione e di elaborare dei percorsi di reinserimento sociale. I poveri, e a maggior ragione gli emarginati gravi, sono stati a lungo oggetto di un trattamento assistenziale e regolativo che non li prevedeva come destinatari di 'case', bensì di forme di accoglienza e/o ricovero. La diversità di trattamento rinvia alla molteplicità di motivazioni che sono all'origine dell'intervento sociale nel campo abitativo: riproduzione della forza lavoro, assistenza, repressione del vagabondaggio; alla duplicità di logiche - strategie di controllo diretto e progetti integrativi - che sono alla base delle politiche.

Se questo è lo sfondo della questione abitativa oggi in Italia, non stupisce che le politiche abitative siano un elemento rivelatore di atteggiamenti più generali. Secondo Tosi (Tosi 2006), le popolazioni marginali sono rimaste fuori dalle politiche abitative e progressivamente consegnate o all'ordine pubblico, o a servizi sociali. In ambedue i casi, è venuta meno la capacità di pensare forme e interventi di politica abitativa diversi da quelli della casa singola (in proprietà) e che non coincidessero con l'istituzionalizzazione in un regime abitativo assistenziale. Mancherebbe cioè "l'equivalente funzionale dei dormitori", di quei servizi a carattere abitativo che non prevedono necessariamente una forma di controllo o di assistenza.

⁸ Tendenze già rilevate nello scorso decennio continuano ad accentuarsi: le famiglie in proprietà superano il 71% mentre diminuisce la quota percentuale degli alloggi in affitto.

È un'osservazione che può essere generalizzata. Il mercato abitativo - per ragioni di scarsa concorrenza e opacità - ha standardizzato prodotti e servizi, rendendo l'abitazione tradizionale (l'appartamento con due-tre camere e servizi), pensata per la famiglia tipo, così pervasiva che risulta in realtà difficile trovare - anche sul mercato per la domanda solvibile - un'offerta di alloggio diverso (mono-bilocali ecc.) o per altre categorie (studenti, single, fuorisede). A maggior ragione questa povertà nella gamma dell'offerta incide sull'abitare delle popolazioni marginali, spingendole progressivamente verso situazioni a rischio. Questa riflessione porterebbe ad un ripensamento dell'offerta di alloggi sociali non solo nel senso di rafforzarne la disponibilità, ma anche di ampliare la gamma dell'offerta. Inoltre, sarebbe da ricostruire la rete di residenze comuni che permettono di sostenere le persone in difficoltà che non necessitano di assistenza diretta: foyer per lavoratori e immigranti, residenze transitorie, dormitori, ecc. Infine, i servizi assistenziali, di solito specializzati in domande a carattere specifico (case protette, residenze per anziani ecc.), dovrebbero far parte di un coordinamento dell'offerta che tenga conto non solo della dimensione del servizio ma anche di quella abitativa.

Va notato che in Italia non esiste un obbligo a considerare l'alloggio sociale come un diritto di base, e pertanto un dovere di offerta minima universale (in Francia, il 20% delle abitazioni disponibili in ciascun comune deve essere pubblica, devono essere presenti obbligatoriamente delle aree di sosta per i nomadi, ogni comune deve far parte di un piano che coordina le diverse attività in tema di alloggio e assistenza abitativa). In realtà, oltre ai documenti internazionali sottoscritti dall'Italia, una sentenza della Cassazione è arrivata nel 2007 a comprendere il 'diritto all'abitazione' tra i 'beni primari' collegati alla personalità. Il caso discusso era stato originato dall'occupazione abusiva di una casa dello Iacp da parte di una persona indigente e in stato di necessità, i giudici ritennero 'giustificata' l'occupazione, annullando la condanna della Corte di Appello.

Ripensare le politiche abitative

Negli ultimi dieci anni, il governo nazionale e diverse regioni hanno avvertito la necessità di istituire specifici strumenti di indirizzo, vigilanza e controllo in materia di politiche abitative. Una prima stagione di esperienze si è avuta a seguito dell'art. 12 della legge 431/1998 che avrebbe dovuto istituire l'*Osservatorio della condizione abitativa*. Alcune regioni già nel 2002 hanno dato il via a una banca dati sul patrimonio e l'utenza. Anche altri paesi europei si sono mossi in questi anni nella direzione di costruire osservatori - regionali o locali- del sistema abitativo (Cnel 1997).

Ci sono delle ragioni d'attualità per tornare ad esplorare la condizione abitativa, come ha sottolineato un recente documento prodotto dalla Siu per il MiiTT (Clementi, a cura di, 2007): i bisogni sono elevati, ma le prestazioni del sistema abitativo sono ridotte, mentre la flessibilità abitativa è considerata tra le componenti della competitività e dinamicità del mercato del lavoro al cuore dell'Agenda di Lisbona. Solo a titolo di esempio: il governo inglese ha istituito nel 2004 un organismo indipendente di studio (il *National Housing and Planning Advice Unit*) per fornire sostegno e indirizzo alle autorità regionali e locali; e da tempo la *Social Exclusion Unit*, con il compito di coordinare le politiche nazionali che a diverso titolo concorrono a promuovere l'inclusione sociale. Nella regione Parigina, è stato creato nel 2001 un *Observatoire du Logement Social* in forma partenariale tra stato, associazioni abitative, Cassa depositi e prestiti, società di economia mista (progenitrici delle nostre STU) e l'Istituto regionale di pianificazione. In Germania il *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* opera a livello federale attraverso studi e supportando azioni dimostrative. Recentemente, la Comunidad di Madrid ha avviato un *Observatorio municipal de Vivienda*.

Queste iniziative, pur diverse tra loro, segnalano tre direzioni di lavoro: dotare le regioni, le aree metropolitane, i centri urbani maggiori di un'*autonoma capacità di elaborazione* a sostegno delle proprie politiche abitative e, soprattutto, delle interconnessioni con le altre politiche locali influenti sull'assetto del territorio, l'ambiente e la società; *coinvolgere i privati e la finanza locale*, in particolare le fondazioni bancarie, nelle iniziative a sostegno della accessibilità degli alloggi e, in particolare, per la diffusione dell'*housing sociale*; innestare le *politiche abitative nella riqualificazione urbana*, promuovendo il riuso delle aree dimesse, la riduzione dello spreco di suolo, il miglior utilizzo di tutto il patrimonio edilizio esistente.

Per quanto riguarda la prevenzione, il Piano Nazionale degli Interventi Sociali, promulgato nel 2001, specifica la necessità di programmare e realizzare, territorialmente, servizi di accoglienza di "primo livello" (bassa soglia) e ulteriori servizi di accoglienza come comunità alloggio, appartamenti "protetti", ecc. Inoltre, regioni e comuni prevedono la realizzazione di centri di accoglienza destinati ad ospitare, oltre a cittadini italiani o di altri paesi dell'Unione europea, anche stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza⁹. Qualcosa di simile è previsto dalla l. 328/2000 per le

9 T.U. 25 luglio 1998, N. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (art. 40).

situazioni urgenti di povertà estrema: il terzo settore può presentare alle regioni progetti concernenti la realizzazione di centri e di servizi di pronta accoglienza, interventi socio-sanitari, servizi per l'accompagnamento e il reinserimento sociale.

Infine, per quanto attiene standard e diritti, occorre ricordare ancora la Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000 che stabilisce il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, nei campi dell'accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio. Come livello minimo, devono essere garantiti servizi e alloggi d'emergenza per italiani e stranieri.

5. Indirizzi per i campi sosta e i nomadi

L'atteggiamento rispetto ai nomadi mostra tutti gli elementi di scarsa chiarezza tra dichiarazioni e priorità che caratterizzano la posizione nazionale. Alle dichiarazioni internazionali di principio, raramente contestate ma evidentemente subite, corrispondono adempimenti e programmi chiaramente contraddittori, quando non marcati da posizioni apertamente xenofobe e razziste. Le soluzioni sperimentate, inoltre, tengono poco conto delle prime verifiche e dei criteri maturati in contesti analoghi, in particolare nella riflessione sui problemi abitativi già esposti.

In Italia, su Rom e Sinti non esistono leggi nazionali e le uniche disposizioni statali sono circolari del Ministero dell'Interno. Inoltre, in alcuni casi, le leggi recenti influiscono in modo indiretto sulla popolazione in analisi come nel caso della l. 733/09 "Disposizioni in materia di Sicurezza Pubblica". All'art. 36, infatti, si vincola il diritto alla residenza alla verifica, da parte degli uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui s'intende fissare la residenza stessa determinando, quindi, l'impossibilità per le roulotte e per i camper, usati come dimora stabile da intere famiglie, di rispondere ai requisiti richiesti.

Al tempo stesso, il Parlamento Europeo, nelle diverse risoluzioni e raccomandazioni emanate, condanna, senza eccezioni, tutte le forme di razzismo e di discriminazione cui è soggetto il popolo Rom⁽¹⁰⁾. Tutela dei diritti, sviluppo di strategie inclusive, miglioramento delle condizioni abitative e prevenzione e/o contrasto alla creazione di ghetti e alla segregazione della popolazione Rom, sono tra le principali raccomandazioni che il Parlamento Europeo, negli atti emanati, già dal 1993, indica agli stati membri e alla Commissione Europea.

10 Risoluzione del Parlamento europeo del 31/1/2008 su una strategia europea per i Rom; Raccom. 4/2005 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; Raccom. 17/2001 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; Raccom. 1203 (1993) relativa ai Rom e Sinti in Europa, testo approvato dall'Assemblea il 2/2/1993.

All'interno del quadro di tutela dei diritti e delle peculiarità della popolazione Rom, particolarmente problematica appare la posizione dell'Italia che è divenuta oggetto di specifici richiami da parte dell'UE.

Il Comitato dell'Onu per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale ha invitato il governo italiano a combattere i pregiudizi e le discriminazioni razziali e ad adottare una politica nazionale per i Rom e Sinti, che tuteli i loro diritti, la loro cultura e la loro lingua, e ad emanare specifici provvedimenti per favorire l'inclusione nel sistema scolastico di tutti i bambini di origine Rom. Attualmente, non esiste nell'ordinamento italiano alcuna norma che disciplini "l'inclusione e il riconoscimento" delle popolazioni Rom nel concetto di "minoranza etnico-linguistica". La Legge nazionale n. 482 del 15 dicembre 1999, "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche", infatti, esclude la minoranza Rom tra quelle ammesse a tutela sulla base del mancato radicamento sul territorio.

L'Italia, inoltre, secondo il Comitato Europeo per i Diritti Sociali, viola sistematicamente, con politiche e prassi, il diritto di Rom e Sinti ad un alloggio adeguato. Il reclamo n. 27/2004 del Centro Europeo per i Diritti dei Rom (ERRC) evidenzia, infatti, come, in Italia, la situazione abitativa della popolazione zingara corrisponda ad una violazione dell'Articolo 31, letto singolarmente o congiuntamente con l'Articolo E, della Carta dei Diritti Sociali Revisionata. L'ERRC sottolinea che alle popolazioni in questione viene impedito il diritto effettivo all'abitazione a causa della scarsità e inadeguatezza delle condizioni di vita nei campi, agli sgomberi forzati ai quali sono soggetti e al fatto che, nella pratica, non hanno accesso ad altri alloggi se non ai campi.

Inoltre, dopo i ripetuti eventi di discriminazione e di violenza ai danni delle popolazioni Rom avvenuti nel maggio del 2008, l'UE ha commissionato, all'Agenzia per i diritti fondamentali, un dossier sui "Rom e il caso Italia": un diario puntuale che esamina tutti gli attacchi avvenuti ai campi e i provvedimenti, inappropriati, presi dal Governo sull'onda dell'emergenza.

Nel 1985 con una circolare del Ministero dell'Interno⁽¹¹⁾ vengono istituiti i campi nomadi e decretati illegali tutti i divieti specifici contro gli accampamenti Rom e Sinti.

Invece, dal 1989 alcune regioni italiane, a partire dal Veneto, hanno varato delle leggi rivolte alla tutela dell'etnia e della cultura Rom e Sinti. Attualmente, Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata, Campania, Abruzzo, Molise e Valle D'Aosta non hanno

11 Circolari del Ministro degli Interni del 17 luglio 1973 e del 15 ottobre 1985 su "Il problema dei nomadi", che regolano la costituzione di campi con servizi minimi.

ancora legiferato in materia e solo la Campania, con due proposte di legge per la tutela delle minoranze Rom, si sta attivando per provvedere al vuoto normativo.

Per quanto riguarda le normative presenti si evidenzia come siano presenti, più o meno, contenuti e criticità analoghi. L'obiettivo è quello di tutelare e salvaguardare l'identità etnica e culturale delle popolazioni Rom e Sinti e di facilitarne l'inserimento nella comunità regionale sia a livello sociale sia a livello urbano.

Il primo elemento che appare critico è quello riferito ai destinatari degli interventi:

- si parla, prevalentemente, di popoli zingari e nomadi, esplicitando spesso che con tali termini ci si riferisce a Rom e Sinti. Attualmente, però, nei campi nomadi, legali ed illegali, sono presenti una pluralità di etnie: soggetti che, spesso, non possono essere definiti né zingari né nomadi;

- si tende a non evidenziare e/o tenere in considerazione il fatto che all'interno della comunità 'zingara' siano presenti peculiarità e differenze rilevanti;

- si rileva l'assenza di un distinguo nello stato giuridico: molti Rom e Sinti pur essendo italiani da diverse generazioni vengono considerati stranieri.

Per quanto riguarda le priorità, l'alloggio, l'assistenza sanitaria, l'istruzione e le attività lavorative sono il nucleo centrale dei dettati normativi.

Al problema abitativo si risponde con 'campi di sosta' e 'campi di transito'. È prevista anche la possibilità di accedere alle abitazioni attraverso particolari iniziative in materia di edilizia sovvenzionata e di assegnazione di alloggi di edilizia popolare. Mediante il caso di Firenze si possono evidenziare tre nodi critici:

- l'assegnazione di appartamenti a famiglie Rom (stranieri) e immigrati risulta più difficile rispetto alle famiglie italiane poiché i requisiti a cui si associa un maggior punteggio (es. lo sfratto) si trovano quasi esclusivamente tra gli italiani;

- le assegnazioni a famiglie Rom risultano poco numerose. Salvo alcuni casi isolati, l'inserimento non risulta difficoltoso se non nella fase iniziale. Il problema è l'assenza di misure d'accompagnamento, sia nei confronti degli assegnatari Rom che degli inquilini italiani;

- un altro punto critico è anche quello del sovraffollamento: per tradizione culturale, le famiglie Rom sono "allargate" alla rete di parenti oltre il primo grado. Rispetto a questa modalità di relazione e di coabitazione, l'inserimento in appartamenti sembra limitante.

Le leggi regionali, in alcuni casi, evidenziano delle alternative per la realizzazione, sistemazione e localizzazione delle abitazioni:

- in Toscana, si sostengono iniziative per la messa a norma e/o la manutenzione straordinaria di strutture abitative autonomamente reperite o realizzate da Rom e Sinti;

- in Emilia-Romagna i comuni singoli o associati possono realizzare aree di sosta aggiuntive attrezzate, sulle cui piazzole, individuate all'interno dell'area, è costituito il diritto reale di superficie in favore dei nomadi che ne facciano richiesta. Gli enti adottano criteri per la costituzione di tale diritto e per la corresponsione di un canone finalizzato all'ammortamento delle spese;

- nelle Marche vengono concessi contributi straordinari ai comuni, consorzi di comuni, enti pubblici e privati per opere di recupero e di risanamento igienico - sanitario di alloggi da destinare ad abitazione di emigrati, immigrati, rifugiati e nomadi. In questo ambito possono essere recuperate abitazioni in centri storici, abitazioni rurali, abitazioni di enti, associazioni private lasciate libere ed inutilizzate;

- in Friuli-Venezia Giulia sono estese anche ai 'Rom' i sostegni per l'acquisto, la costruzione, l'adeguamento, l'ampliamento, il recupero e la trasformazione di abitazioni rurali.

Infine, in relazione agli strumenti urbanistici si trovano indicazioni differenti in merito sia all'attribuzione funzionale delle aree sia allo strumento di attuazione: nella regione Veneto è il Piano Territoriale Provinciale che deve individuare i comuni e, al loro interno, le aree idonee alla sosta dei nomadi, in Emilia-Romagna l'area di sosta deve in ogni caso essere classificata come zona omogenea D; nel Lazio i campi di sosta sono localizzati in aree per 'attrezzature speciali di uso pubblico' (F); infine, in Lombardia è il piano dei servizi che definisce la localizzazione dei campi di sosta o di transito dei nomadi. Attualmente, si evidenzia come le politiche in atto non solo non seguano le indicazioni delle leggi regionali ma pongono in atto interventi palliativi che spesso si riducono all'utilizzo di nuove denominazioni per i campi Rom (villaggio d'accoglienza es. a Roma) i quali, nella sostanza, non mutano. Inoltre, i regolamenti attuati all'interno di tali strutture sono ideati all'insegna del controllo e della regolazione: "campi recintati e presidiati 24 ore da vigili urbani o guardie giurate, con l'aggiunta di telecamere e pattugliamenti delle forze dell'ordine all'esterno; tesserino corredato di fotografia e dati anagrafici da distribuire ai 'residenti' che lo dovranno esibire all'ingresso". I campi allestiti, inoltre, sono previsti per un numero esiguo di abitanti, escludendo quindi il problema dei nuovi arrivi; posizionati in luoghi marginali e/o nascosti incrementando la segregazione fisica e il conflitto; non accompagnati da politiche di sostegno per l'integrazione.

Attualmente, esistono diverse sperimentazioni/proposte per nuove soluzioni abitative. Tra queste si trovano:

- il miglioramento degli insediamenti abusivi invece degli sgomberi forzati;
- la realizzazione di microaree, piccoli insediamenti a misura di gruppi familiari. Critiche prevalenti: scarsa autonomia, responsabilità degli abitanti, paure connesse alla diffusione degli insediamenti (sono in fase di realizzazione o realizzati le micro-aree di: Padova, Trento, Bolzano e in altre località dell'Alto Adige, Modena e Reggio Emilia);
- la costituzione dei villaggi, ossia aree, di dimensioni maggiori rispetto alle microaree, in cui vi è la compresenza di popolazioni appartenenti a diverse famiglie. Critiche prevalenti: interpretazione, ancora, di tipo emergenziale, ridotta autonomia degli abitanti e rischio di ghettizzazione;
- l'inserimento di Rom e Sinti in abitazioni tradizionali di edilizia pubblica. Critiche prevalenti: scarsità di edilizia sociale nel nostro paese, non generalizzabilità dell'intervento all'intera popolazione Rom.

I campi presenti in Italia sono già da tempo criticati dal CERD per la segregazione fisica, politica, economica e culturale che determinano ed anche per le precarie condizioni igienico-sanitarie. In definitiva, la mitigazione delle situazioni estreme è garantita dalle stesse disposizioni descritte in precedenza. Per la riduzione della marginalità, sono operanti leggi regionali rivolte alla tutela dell'etnia e della cultura Rom e Sinti; e i Piani Sociali Regionali che trattano interventi che vanno dall'accoglienza d'emergenza all'accompagnamento in abitazione. Infine, il *Piano nazionale sanitario 2006-2008* evidenzia come sia indispensabile lavorare in sinergia con le associazioni del privato sociale per rimuovere le barriere culturali e gli ostacoli organizzativi per l'accesso all'assistenza sanitaria e svolgere una intensa opera di educazione sanitaria in collaborazione con mediatori linguistico-culturali appartenenti alle loro comunità.

Fuoriluogo

Da alcuni anni sono nate numerose baraccopoli specie nelle aree di confine della grandi aree urbane, ma ci sono esempi anche in città medie e piccole. Queste baraccopoli si vanno ad aggiungere ai campi nomadi (Rom e Sinti) che strutturalmente esistono in Italia da molti anni ed ai piccoli insediamenti di persone senza dimora.

Nella sola Milano, in una rilevazione ad opera della polizia municipale del 2006, si contavano 162 insediamenti abusivi entro i confini urbani. La parte preponderante di essi erano occupati da immigrati stranieri, 25 da nomadi italiani o stranieri. Nel complesso si poteva stimare la presenza di circa 3.000 persone. Le “moderne” baraccopoli sono abitate soprattutto da cittadini provenienti dai paesi dell’Est Europa e dai nuovi stati della UE (Romania, Polonia).

Sulle rive del fiume Tevere a Roma il laboratorio Stalker/Osservatorio Nomade, insieme al dipartimento di Studi Urbani dell’Università Roma Tre, ha censito almeno 50 insediamenti, abitati da quasi 2.000 persone. Altre fonti indicano in tutto il territorio comunale 90 insediamenti con circa 2.700 baraccati nel 2006 (Polizia municipale, Nae).

Sui senza fissa dimora, indagini della European Federation of National Organisation working with the Homeless (Feantsa) hanno stimato tra le 70 mila e le 120 mila le persone che in Italia vivono in condizioni di precarietà abitativa. Una recente ricerca della Bocconi valuta in 5.000 circa i senza tetto di Milano, per la maggior parte, circa 3.300, in baraccopoli, in aree dismesse e nei campi nomadi (altri 1.152 nei dormitori e nei centri di accoglienza e circa 400 in strada). Oltre il 50% dei senza fissa dimora è italiano (seguito da un 9% di algerini, marocchini, egiziani, romeni e sudamericani); quasi tutti sono maschi. Secondo la Comunità di S. Egidio, i senza tetto a Roma sarebbero quasi otto mila. Proiettando su scala nazionale le stime delle due principali città si ritrova una grandezza coerente con le dimensioni indicate dalla Feantsa.

Fonti varie

6. Le regioni: piani di zona e territorio

La l. 328/2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, assegna un nuovo ruolo alle regioni e agli enti locali in materia di welfare; infatti è delle regioni il compito di redigere un Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali che, in particolare, faccia riferimento alla realizzazione di percorsi attivi nei confronti delle persone in condizioni di povertà o di difficoltà psico-fisica.

Tra il GdT e i Piani di zona che regolano l’offerta di servizi locali si dà evidentemente un rapporto importante, sul quale sono iniziate le prime riflessioni (Om-

buen 2002; Karrer e Ricci 2003, 2006; Fabietti 2007). Uno dei primi terreni di prova di questo confronto è stato il superamento della concezione elementare di standard urbanistico (Cremaschi 2003a), che ha portato a diverse revisioni delle pratiche del dimensionamento (una componente fondamentale nella formazione dei Piani urbanistici), ad una visione meno restrittiva della natura pubblicista della proprietà del suolo e una nozione più operativa di servizio pubblico (emblematica quella antipatrice della legge regionale lombarda).

Che una miglior cooperazione renda più efficiente il sistema complessivo è indubbio; che permetta di rendere più equo, è pure evidente. Sull'incidenza di questa collaborazione sul tema specifico della marginalità, invece, occorre qualche cautela. Il legame è infatti indiretto, e si manifesta concretamente più sul lato prevenzione. Un piano sociale ben fatto, e un piano urbanistico coerente, possono contribuire molto a irrobustire la coesione territoriale. Per gli interventi specifici, si ritorna inevitabilmente alle considerazioni specifiche relative a ciascun settore di intervento.

Tra i diversi Piani sociali regionali, quello dell'Abruzzo (PSR 2007/2008) assume tra i suoi temi prioritari quello dell'integrazione e dell'inclusione sociale, da favorire mediante l'attuazione di una serie di obiettivi definiti essenziali, quali la realizzazione di un sistema di redditi di inserimento personalizzati ed integrati con i servizi abitativi, di inserimento lavorativo, di istruzione e formazione attivi sul territorio.

L'Emilia-Romagna (PSR 2008/2010) considera il tema del disagio sociale in un'ottica multidimensionale, individuando tre diverse aree di intervento: la casa (dall'accoglienza di "emergenza" all'accompagnamento alla vita in abitazione e tematiche correlate), il lavoro (inserimenti mirati finalizzati ad un'occupazione stabile) e l'integrazione. Il PSR individua inoltre alcuni obiettivi generali di lotta alla povertà e all'esclusione sociale tra cui il fornire ad ogni persona piena cittadinanza, promuovendo interventi di politica integrata rivolti al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale; le azioni individuate in tal senso sono la realizzazione e l'ampliamento di servizi di pronta accoglienza, lo sviluppo di progetti personalizzati per l'inserimento o il reinserimento sociale di persone in situazione di esclusione e per la popolazione nomade, iniziative anche a carattere innovativo per dare risposta alle esigenze primarie di sopravvivenza delle persone in situazione di grave marginalità, mediante il reperimento e la fornitura di viveri e beni di prima necessità.

Le Marche, dopo aver affrontato in una logica emergenziale gli interventi di contrasto alle povertà estreme, hanno predisposto dal 2006 e con il PSR 2008/2010 l'istituzione di un tavolo regionale permanente per la riduzione del rischio di povertà, esclusione sociale e nuove precarietà volto a far recuperare alle persone in estremo disagio una condizione sociale accettabile, ad aiutare i soggetti in difficoltà a superare la fase dell'esclusione e a coordinare le iniziative atte a ridurre il

rischio di povertà, di esclusione sociale e nuove precarietà. Anche in questo Piano i percorsi prioritari da intraprendere sono quelli che coniugano gli interventi 'a sistema', in rete, per dar vita a politiche intersettoriali, interventi che superino la logica emergenziale e del 'primo soccorso', ma che sappiano invece individuare percorsi e progetti per l'inclusione sociale, elaborati per assicurare una continuità del percorso assistenziale che preveda la predisposizione delle Unità di strada, del segretariato sociale, della mensa, della pronta accoglienza notturna, della seconda accoglienza, delle strutture di accompagnamento, degli inserimenti abitativi-lavorativi, degli alloggi di emergenza sociale, dell'Agenzia casa, delle case popolari.

A chiudere, la regione Toscana (PRS 2008/2010) pone particolare attenzione al tema delle Agenzie per l'alloggio sociale, che devono operare in rete con le diverse azioni di accompagnamento e di mediazione previste nei diversi percorsi personalizzati indirizzati ai soggetti disagiati.

7. Riqualificazione urbana e sviluppo locale

Nei due scorsi decenni l'Unione Europea ha assunto delle responsabilità sulla questione urbana maggiori delle attribuzioni formali dei trattati (Cremaschi 2005). Per esempio, ha riformulato parte della politica ambientale in politica dell'ambiente urbano; parte di quella per lo sviluppo economico in sviluppo locale... Viceversa, la lobby delle città ha esercitato una discreta influenza sul *policy making* dell'Unione, anche perché i processi di sviluppo locale hanno accentuato il ruolo degli attori (città e regioni) che riescono a rappresentare nel loro insieme dei territori.

Va sottolineato, però, che tra l'esperienza europea e quella italiana si verificano alcune importanti differenze. In particolare, la riqualificazione urbana diventa un tema importante nel Nord Europa al seguito della manifestazione della crisi urbana degli anni Settanta, esito peraltro di vicende drammatiche e conflittuali ben più vaste (la deindustrializzazione e l'impoverimento degli immigrati soprattutto quelli provenienti dalle ex colonie). In Italia, e nei paesi dell'Europa meridionale, la crisi urbana è diversa, è legata più alle difficoltà dello sviluppo regionale, e l'immigrazione è un fenomeno più recente e legato ad una maggior mobilità.

Per caratterizzare approcci diversi alle politiche della riqualificazione urbana (Cremaschi 2003b) si può proporre, con una forte schematizzazione, l'immagine dell'Europa divisa in due gruppi di paesi con orientamenti diversi: quelli del Nord, finalizzati alla rigenerazione urbana (che combina elementi di sostegno all'economia, accompagnamento sociale e rinnovo urbano); quelli del Sud, fedeli ad un tradizionale approccio incentrato sulla riqualificazione edilizia e degli spazi pubblici.

Le differenze riguardano però anche il metodo e il contesto territoriale. Nei paesi del Nord Europa, sono stati identificati alcuni idealtipi di segregazione territoriale con corrispondenti fenomeni di esclusione sociale: i quartieri dove si concentra l'immigrazione, il più delle volte (ma non solo) quartieri di edilizia sociale costruiti nel secondo dopoguerra; le vaste aree industriali dismesse; i settori di centro città colonizzati dalle nuove popolazioni immigrate e povere.

In Italia e Spagna il disagio territoriale dipende dalle forti disparità regionali e dalla presenza di vaste aree a urbanizzazione diffusa. Il disagio riguarda centri storici meridionali spopolati o depauperati, alcuni importanti ma non numerosi quartieri popolari 'abbandonati', le aree di concentrazione dell'immigrazione. I programmi di riqualificazione/rigenerazione urbana non sono numerosi in Italia, e in generale, le politiche urbane italiane non offrono un vasto panorama di esperienze. Solo da due decenni, infatti, sono stati realizzati dei tentativi di porre mano al degrado delle periferie, da un lato; al disagio sociale, dall'altro. Questi due obiettivi non sempre coincidono, e uno dei limiti storici del modello di intervento in Italia è stata proprio la sovrapposizione tra interventi sugli immobili e iniziative di sostegno sociale. Inoltre, le valutazioni sono ancora parziali, mentre i risultati sono indeboliti dalla discontinuità delle iniziative.

Le insufficienze e i limiti delle politiche urbane, come pure delle politiche di sviluppo economico per le regioni del Mezzogiorno, sono stati segnalati da tempo. I problemi delle città sono esaltati dal tradizionale dualismo italiano: come è noto, al Sud le città sono più povere, la disoccupazione più massiccia, l'economia più fragile. Inoltre, lo stato e, più in generale, la fiducia nelle istituzioni e nell'azione collettiva è più debole, anche ma non solo per la distorcente presenza delle organizzazioni criminali.

Avviare programmi di rigenerazione urbana in queste condizioni è particolarmente impegnativo. Al di là delle intenzioni, i requisiti dei programmi integrati⁽¹²⁾ non sono stati assolti appieno nell'attuazione delle iniziative. Anzi, sono

12 Integrazione non significa soltanto la realizzazione concomitante di opere e servizi, pur auspicabile; né solo la conciliazione di funzioni diverse in un orientamento strategico comune, requisito ancora più difficile, ma ancora preliminare. Questi sono tutti aspetti importanti ma non sufficienti, che si traducono prevalentemente, pur nelle diverse accezioni (funzionale, operativa, contrattata), nell'adozione di un modello di combinazione intersettoriale delle iniziative. Altra cosa, e forse più vicina alla nozione iniziale di programma integrato, intende questo ultimo come un programma generativo, capace cioè di produrre e non solo recepire, iniziative promosse da soggetti innovativi (quindi non solo attori consolidati, ma anche nuovi soggetti sollecitati dai meccanismi di partecipazione e inclusione), realizzabili (capaci dunque di rispettare vincoli e scadenze dettate da logiche finanziarie, operative e materiali spesso esterne e non negoziabili), ma al tempo stesso legate a una visione condivisa di cambiamento. In questo caso il modello insiste sull'aspetto del controllo dinamico del gioco delle interdipendenze tra le diverse iniziative e soggetti (Cremaschi 2003b e 2005).

state registrate soventi difficoltà nell'integrazione delle iniziative e nella capacità di intervento sulle aree bersaglio. È evidente l'impegno richiesto da tutti e due i modelli, un po' più tecnico nel primo caso; un po' più politico nel secondo. Non sono requisiti facilmente rispettati dai programmi realizzati.

Nella traduzione italiana del modello Urban⁽¹³⁾ si è assistito ad un costante aumento dell'incidenza delle operazioni edilizie e infrastrutturali, a detrimento di quelle economiche e sociali (Cremaschi 2003b e 2005). È forte il dubbio che questa tendenza non sia frutto di una scelta di merito, ma dalla dipendenza del programma dal Ministero competente alle infrastrutture, e dalla inesperienza dei comuni nel gestire iniziative che non fossero di trasformazione fisica. Questo elemento è certamente rilevante, e non è molto confortante.

Entro alle politiche urbane qui descritte, la riflessione sulla marginalità è minima. Le politiche integrate di riqualificazione urbana, messe in atto soprattutto in quelle parti di città maggiormente soggette a degrado fisico e sociale e a problemi di marginalizzazione della popolazione, spesso si incrociano per l'appunto con le questioni dell'esclusione sociale e la messa in atto di politiche attive.

L'Italia ha infatti predisposto dalla fine degli anni '90 una serie di programmi finalizzati alla riqualificazione urbana⁽¹⁴⁾ che, oltre ad intervenire sugli spazi fisici della parte di città sottoposta all'intervento, contemplano anche il loro recupero sociale. Tra questi si considerino i Contratti di Quartiere (I e II), che prevedono tra le priorità delle misure per l'emergenza abitativa, al fine di rispondere alle problematiche abitative delle categorie sociali deboli, ed un programma innovativo in ambito urbano che prevede interventi per incrementare l'occupazione e favorire l'integrazione sociale. Anche i PRUSST assumono tra i propri assi prioritari di intervento la realizzazione e il recupero di edilizia residenziale al fine di innescare processi di riqualificazione fisica e sociale dell'ambito considerato.

13 Nel periodo 1994-99, il Programma di iniziativa Comunitaria URBAN 1 ha finanziato iniziative in 118 città europee per risolvere la concentrazione di problemi sociali, ambientali ed economici negli agglomerati urbani attraverso il restauro delle infrastrutture, il sostegno all'economia e all'occupazione, e "misure intese a combattere l'esclusione sociale ed a migliorare la qualità dell'ambiente". I programmi Urban 2 hanno successivamente proposto progetti per - tra l'altro - il miglioramento delle condizioni di vita, la creazione di posti di lavoro a livello locale, l'integrazione delle classi sociali svantaggiate nei sistemi educativo e formativo.

14 I Contratti di Quartiere I e II (l. 8/2001) consistevano in progetti di recupero urbano (edilizio e sociale), promossi dai Comuni in quartieri segnati da "diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano" e in cui fosse presente "un marcato disagio abitativo e sociale". I Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio promossi dall'allora Ministero dei lavori pubblici (Decr. 8 ott. 1998), erano finalizzati alla riqualificazione delle infrastrutture, del tessuto economico, e dell'ambiente; oltre a questo, si preoccupavano "dei tessuti urbani e sociali degli ambiti territoriali interessati".

Qualche elemento di novità è invece introdotto recentemente dalle regioni. La Regione Puglia, per esempio, assegna alcune regole ai progetti di rigenerazione urbana all'interno della l. 21/2008, promuovendo la rigenerazione di parti di città al fine di migliorare le condizioni abitative e socio-economiche delle città, soprattutto in quegli ambiti urbani interessati, oltre che da carenza di attrezzature e servizi, anche da processi di esclusione sociale; in tal senso le priorità indicate per contrastare l'esclusione sociale si configura in una molteplicità di interventi, materiali e immateriali, che insistono nel campo abitativo, sociosanitario, dell'educazione, della formazione, del lavoro e dello sviluppo.

In modo analogo alla rigenerazione urbana, negli ultimi anni, un consistente sforzo è stato prestato per l'elaborazione di strumenti e programmi di sviluppo locale e di iniziative strategiche di città e comunità. Questa stagione ha caratterizzato i due ultimi decenni e ha lasciato aperto un dibattito critico su risultati e potenzialità di non poco momento. I maggiori nodi affrontati sono il tradizionale dualismo italiano, i caratteri dello sviluppo endogeno, l'efficacia delle politiche dal basso in particolare nel mezzogiorno.

Dal punto di vista della gestione del territorio, questa riflessione incide soprattutto sull'equilibrio tra offerta di posti di lavoro e disponibilità di case a costo accettabile. Gli impatti di questo disequilibrio sono notoriamente vistosi, per esempio sulle formazioni di periferie o sulla dispersione urbana, che investe un intorno metropolitano vasto con varie ramificazioni nelle diverse regioni; sul deficit di alloggi in aree in crescita e viceversa, la disoccupazione in aree di proprietà diffusa; infine, la ridefinizione della geografia della povertà (e in particolare quella abitativa) nei processi di aggiustamento strutturale delle economie territoriali. Si ricorda brevemente che questi temi sono i presupposti che giustificano le iniziative strategiche locali e intercomunali.

Il presupposto dei programmi locali di rigenerazione urbana, come pure di quelli strategici per lo sviluppo economico, è di mobilitare il capitale sociale e le risorse nascoste al fine di promuovere lo sviluppo endogeno. La mobilitazione degli attori, delle risorse locali, la benefica circolazione delle 'conoscenze implicite' di cui sono depositari, consentirebbe di creare le precondizioni culturali e sociali per avviare dei progetti di sviluppo duraturi.

Come è noto, il passaggio alla pratica dei programmi di sviluppo locale ha segnalato dei limiti teorici, e non solo operativi. I processi sociali che sollecitano il capitale sociale sono fragili e impegnativi; per avviarli, è necessaria una determinazione e continuità rara nello spettro delle politiche urbane. Inoltre, troppo spesso si ignora che i programmi avvengono in un contesto affollato e concorrenziale di iniziative di segno diverso, non tutte premianti i processi di attivazione del capitale

sociale (Cremaschi 2008c). Ma non pare dubbio che lo sviluppo strategico locale è una delle condizioni di prevenzione della formazione di situazione di marginalità. A questo proposito, dal punto di vista della prevenzione, si può ricordare che il quadro strategico nazionale 2007-13 approvato dalla UE per gli investimenti dei Fondi strutturali, considera come aree prioritarie di intervento le aree di degrado nelle città di maggiori dimensioni, dove i fenomeni di emarginazione sono più rilevanti; e le aree interne, rurali, le realtà comunali scarsamente abitate, le aree montane, dove le condizioni di marginalità sono ad un tempo causa ed effetto dello spopolamento e dell'invecchiamento della popolazione.

Dal punto di vista degli interventi di recupero, si possono ricordare i già citati Contratti di quartiere: altri strumenti regionali hanno poi ripreso l'ispirazione a coniugare misure per l'emergenza abitativa, per incrementare l'occupazione e per favorire l'integrazione sociale. Anche l'Agenda 21⁽¹⁵⁾ prevede la riduzione della povertà e delle disparità negli standard di vita, in particolare nelle aree urbane attraverso la predisposizione di strategie integrate e programmi per sviluppare le zone colpite da povertà.

In modo simile, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha adottato delle linee-guida per il Piano strategico delle città (2004) come strumento per ottimizzare le condizioni di sviluppo della competitività e, al tempo stesso, della coesione sociale⁽¹⁶⁾.

Infine, di recente sono state approvate le Zone Franche Urbane⁽¹⁷⁾, strumenti innovativi che dovranno contrastare i fenomeni di esclusione sociale e favorire l'integrazione sociale e culturale delle popolazioni attraverso misure di defiscalizzazione di imprese rivolte agli abitanti di quartieri e città in degrado urbano e sociale.

15 L'Agenda 21 è il Piano di Azione dell'ONU per realizzare uno sviluppo sostenibile attraverso la preparazione e la realizzazione di un Piano d'Azione strategico a lungo termine che indirizzi le priorità locali. L'Agenda investe ambiente, mobilità, energia, povertà, economia, educazione. La lotta alla povertà e alle disparità negli standard di vita investe in particolare le aree urbane.

16 Il Piano strategico individua e promuove le strategie di sviluppo locale in un'ottica di sistema con le opportunità offerte dalle politiche infrastrutturali nazionali e europee. In occasione di una sperimentazione nazionale, sostenuta dai Fondi strutturali nel 2004, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha emanato delle linee guida che, tra l'altro, rimandavano alla "opportunità di affrontare le dicotomie tra le aree di concentrazione dello sviluppo e dell'attrattività e le aree della marginalità sociale e del degrado urbano".

17 Le Zone Franche Urbane, introdotte dalla Finanziaria 2008, sono aree infra-comunali prestabilita dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese. Obiettivo prioritario delle ZFU è favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico e occupazionale, e con potenzialità di sviluppo inesprese. L'iniziativa nasce dall'esperienza francese lanciata nel 1996 e oggi attiva in più di 100 quartieri (Di Risio 2009).

I programmi integrati di riqualificazione delle periferie: il caso di Roma

Gli obiettivi della riqualificazione urbana a Roma mettono a fuoco questa particolare situazione. Per esempio, pur non mancando 'quartieri in crisi', emblematici e noti da tempo, dove si concentrano problemi sociali (Magatti 2007), come Corviale e Tor Bella Monaca, i problemi principali riguardano la realizzazione di infrastrutture e servizi, anche ricorrendo alla partecipazione finanziaria dei residenti o di imprese disposte a investire in periferia.

Questo modo di assumere il problema delle periferie nelle politiche della città ha dei pregi e dei difetti. Da un lato, evidenzia la carenza di servizi pubblici e conduce a una maggiore attenzione verso bisogni sociali fino allora dimenticati. Dall'altro, si tende ad assumere questi problemi dentro un quadro tecnico limitato alla produzione di opere (pur necessarie) come strade, fogne, edifici pubblici... Il limite comune a questi strumenti, comunque, è un orientamento prevalente allo spazio fisico, sebbene in più di un caso l'esigenza della riqualificazione sia stata integrata in un ampio obiettivo sociale.

In primo luogo, il numero delle azioni locali è in continua, regolare crescita: in un certo senso, la formula appare efficace e si replica in settori funzionali e ambiti geografici diversi. In meno di 15 anni, sono stati redatti e approvati circa 300 strumenti di riqualificazione urbana ed edilizia, pur appartenenti alle diverse 'famiglie'. Questi programmi promettono nel loro insieme un vasto investimento di risorse pubbliche, e mettono in moto investimenti privati in elevata misura.

In secondo luogo, nel processo di crescita quantitativa si nota una diversificazione qualitativa degli strumenti. I primi, sono stati pensati come strumenti attuativi urbanistici, chiaramente orientati da un'intenzionalità tecnicista. Il loro problema era il disegno e la realizzazione di infrastrutture, per quanto in un'ottica redistributiva; solo in seguito si sono aggiunte problematiche più vaste legate all'inserzione sociale, allo sviluppo dell'economia locale e delle possibilità occupazionali. Infine, nel corso dell'attuazione di questi programmi, è stato raggiunto un certo grado di cooperazione tra amministrazione comunale, proprietari dei terreni e attori locali.

Questo aspetto è ovviamente problematico e viene identificato comunemente nella creazione di partnership di matrice britannica. Nella esperienza romana si verifica come in realtà esistano gradi diversi di questo coinvolgimento, con una vasta gamma di significati.

In conclusione, la formulazione generale dei diritti può forse ricondursi, in questo campo, a dichiarazioni generali ma spesso dimenticate contenute nella Strategia di Lisbona (art. 33) che, oltre a promuovere la competitività, si propone anche di “integrare la promozione dell’inclusione nelle politiche degli Stati membri in materia di occupazione, istruzione e formazione, sanità e edilizia abitativa”.

8. Segregazione residenziale e spazi pubblici

Una tendenza apparentemente inarrestabile dello sviluppo urbano riguarda la crescente segregazione sociale in quartieri tendenzialmente omogenei. Il caso italiano, in realtà, mostra alcune caratteristiche più moderate e lente. Mentre sono chiari i limiti e gli aspetti negativi dei casi estremi (l’isolamento dei ricchi nelle fortezze controllate; la segregazione dei poveri e degli indesiderati nei ghetti spesso periferici), una domanda più specifica riguarda la grande varietà delle combinazioni intermedie e i pochi strumenti a disposizione per controllare e modificare gli assetti prodotti dal mercato edilizio e fondiario. Una riflessione dovrebbe in particolare riguardare i nuovi dispositivi urbanistici (piani integrati, compensazioni, ecc.) attraverso cui passa la nuova offerta abitativa. Nella condizione urbana tradizionale l’organizzazione sociale degli spazi rispecchiava la distinzione tra luoghi di vita e di lavoro. Questi due ambiti erano a loro volta il substrato di classi e ceti sociali. La zonizzazione sociale che ne scaturiva era semplice e fortemente determinata dai rapporti di potere: i luoghi pubblici centrali e i quartieri alti per la rappresentazione della vita borghese; i quartieri popolari come spazio di solidarietà e vita quotidiana. I rapporti di solidarietà così come il manifestarsi dei conflitti si articolavano intorno a questi ambiti.

Così come è difficile oggi riconoscere una solida stratificazione sociale, così la corrispondente geografia è confusa. La città è ancora, forse maggiormente, divisa in quartieri ricchi e poveri, ma la mobilità nello spazio è molto maggiore: la confusione tra le diverse popolazioni è quindi frequente. Anche la geografia abitativa ha perso la sua rigidità, e non corrisponde necessariamente ai rapporti di lavoro. Le crescenti attività del consumo, in particolare, mescolano spazi e gruppi sociali originariamente separati.

Anche in Italia le trasformazioni della geografia sociale vanno nel senso di una maggior polarizzazione, ma con relativa lentezza. La divisione sociale interna alle città è attesa in aumento, mentre al momento è probabilmente inferiore in Italia rispetto all’Europa. Le misurazioni di questo fenomeno sono piuttosto difficili, ma pur nelle evidenti disparità, le divisioni di reddito e di opportunità tra quartieri ricchi e poveri di una stessa città sono inferiori a quelle che ancora esistono tra regioni del Nord e del Sud.

Accanto a nuovi insediamenti “concentrazionari” (dai quartieri esclusivi e difesi per i ricchi, alle zone marginali per i poveri) è presente tutta una serie di nuovi modi di vita e di convivenza, un continuo e non necessariamente infelice rimescolamento dei vecchi quartieri di periferia come nelle nuove aree metropolitane⁽¹⁸⁾. Ma non è detto che la geografia sociale urbana non debba peggiorare nel futuro prossimo.

Infine, le città concentrano gli immigrati che - al di là delle strumentalizzazioni politiche - sono richiesti per lo sviluppo dell'economia e il benessere delle famiglie⁽¹⁹⁾. Stante gli attuali meccanismi del mercato immobiliare, i processi di impoverimento e concentrazione in atto sono destinati ad aumentare. Già ora la presenza di stranieri è superiore al doppio nella maggior parte delle città rispetto alla media nazionale: e la concentrazione in alcuni quartieri, dove l'incidenza della popolazione immigrata sale rapidamente a percentuali rilevantisime, crea un evidente problema di accoglienza, ma in prospettiva anche delle opportunità.

Un altro punto di conflitto riguarda la gestione degli spazi pubblici. L'incremento degli usi diversi, soprattutto turistici e ricreativi, genera una varietà di conflitti nell'uso degli spazi centrali urbani. La presenza di figure marginali (accattoni, homeless, ambulanti, lavavetri...) pare necessariamente in contrapposizione con l'aspirazione prevalente a 'controllare' questi spazi (polizia, videocamere, restrizioni all'accesso). Ci sono ragioni empiriche per sostenere che gli spazi urbani più vivibili e, si badi bene, più sicuri, sono al contrario quelli non controllati dall'esterno.

Un lungo dibattito storico sulla sicurezza (una riflessione iniziata negli anni '50 negli Usa) suggerisce che i sistemi di controllo (tecnici e polizieschi) sono per natura limitati, e sostiene invece che i quartieri sicuri sono quelli dove il controllo è frutto indiretto della presenza e frequenza degli abitanti.

In altre parole, i luoghi pubblici di successo, più frequentati e apprezzati, sono anche quelli più sicuri.

Da questo punto di vista, le politiche sulla sicurezza urbana a volte costituiscono più un problema che una soluzione. Uno dei motivi, è la confusione tra problemi generali e risposte locali: il controllo locale degli spazi viene chiamato

18 Sui quartieri difficili è disponibile una vasta letteratura, nella quale si segnala lo studio Magatti (2007) per la Caritas Italiana. Per una lettura delle trasformazioni anche di altro tipo di quartieri, mi permetto di rimandare al volume, da me curato (2007).

19 Se si detrae il movimento di persone interno ai paesi dell'Unione (circa il 2%), la quota degli immigrati risulta pari al 6% per l'UE27, e all'8% per l'UE15, quando negli USA è allo 11%. Il dato italiano - oltre il 6% - è appena superiore alla metà di quello europeo ma, secondo stime diverse (per esempio, della Caritas) è destinato a raddoppiare nei prossimi anni.

a supplire a una mancanza di sicurezza percepita a livello generale. Sempre più spesso si adottano misure non tradizionali: telecamere, guardie private, ronde, patti collettivi di sicurezza. Com'è noto, si tratta di un processo comune a tutte le grandi metropoli (Boisteau 2007). Ma la violenza, "l'insicurezza" sono oggi all'origine di una trasformazione radicale della città e delle abitudini dei suoi abitanti. Il rischio, è che il controllo e le politiche della sicurezza incrementino la frammentazione spaziale e sociale. Molti studi (Davis 1999; Caldeira 2000) indicano che, l'inadeguatezza dell'azione pubblica sulla criminalità generale conduce ad adottare localmente misure restrittive che impattano negativamente sulla qualità di vita e l'accessibilità della città. A volte addirittura si creano nuove esclusioni e barriere, parti della città vengono perimetrate e presidiate, impendendone o restringendone l'accessibilità.

Nei casi più estremi, lo spazio pubblico si è convertito nello "spazio della paura", nel quale alcune figure sociali - con più facilità i poveri e gli emarginati - vengono considerate invasive o aggressive. Frammentazione e controllo alimentano così una spirale negativa, in cui lo spazio urbano non si presta a sostenere la formazione di legami sociali.

Dunque, da diversi anni la nozione di spazio pubblico è rimessa in questione. La progressiva "privatizzazione" dell'abitare (i nuovi quartieri) è ritenuta responsabile della sparizione (erosione, degrado) dello spazio pubblico. Questa tesi cerca di appoggiarsi su un'interpretazione della trasformazione della città e della politica nella riconversione del capitalismo mondiale. La premessa è che nella città liberista il dispiegarsi delle forze di mercato e la trasformazione dei soggetti pubblici in "imprenditori" conduce alla mercificazione e privatizzazione degli spazi.

Si tratta di un cambiamento cospicuo: ma l'affermazione che le nostre città stanno cambiando, che i nostri quartieri cambiano, che cambia il modo di vivere (e convivere), non può sorprendere nessuno. Anzi, sembrano affermazioni ovvie e attese (e in parte lo sono, se si privilegia l'aspetto quantitativo e materiale). Una ragione è che siamo abituati superficialmente a un assetto dinamico, a considerare il cambiamento come condizione incessante, come un "incidente permanente" (Virilio 2007).

In definitiva, due fenomeni si sovrappongono: l'exasperazione delle tendenze esclusive dello *zoning* (rischio di ghetti per poveri o, al contrario, di *gated communities* per ricchi) da un lato; e, dall'altro, la commistione negli spazi pubblici di popolazioni estremamente eterogenee (Amendola 2008), con un enorme incremento dei conflitti tra popolazioni e usi diversi, non del tutto ancora compresi ed elaborati.

La progressiva riqualificazione degli spazi urbani comporta, peraltro, anche un effetto di semplificazione e purificazione delle funzioni ospitate, che va a detrimento dei possibili usi interstiziali sui quali spesso hanno fatto leva emarginati e *homeless*. Il rinnovo conduce dunque nel migliore dei casi ad una restrizione del numero degli spazi pubblici; non di rado anche ad un maggior controllo diretto o indiretto (Doherty et al. 2006).

Il passaggio in corso, in nome della sicurezza, è infatti puntualizzato dalla cronaca di iniziative repressive nei confronti di immigrati, nomadi, *homeless*. Si pone un evidente problema generale di equità quando in nome della sicurezza si praticano restrizioni alle libertà individuali; e di giustizia quando si privilegia il lato repressivo degli interventi piuttosto che aggredire i problemi alla radice. In definitiva, la congiuntura mostra un crescendo di politiche che fanno dell'*indifferenza* una scelta operante di esclusione (Tosi 2008c), e che rischiano però di generare riferimenti che verranno progressivamente adottati nel mainstream delle politiche urbane.

In sostanza, c'è da chiedersi se le politiche dirette sulla geografia sociale dei quartieri e sulla natura dello spazio pubblico - sulle quali l'urbanistica e il GdT operano con responsabilità diretta, sebbene numerose disposizioni regolamentarie passano per altri canali decisionali - perseguano obiettivi di inclusione o, al contrario, di esclusione sociale.

La domanda è critica, oltre per le ragioni e le ansie che dividono il dibattito politico, anche per l'incertezza relativa alle conseguenze implicite nei presupposti adottati: dal punto di vista politico, l'enunciazione dei principi di equità e eguaglianza presenti in dichiarazioni e impegni nazionali appare sia ripresa che contraddetta da politiche di settore, solo talvolta realizzata da iniziative attuative, e ulteriormente articolata dalle azioni di regioni e comuni; dal punto di vista tecnico e culturale, inoltre, queste divisioni non sempre si appoggiano su solidi convincimenti e "ricette" i cui effetti siano stati verificati e compresi, con il rischio di forzare la credibilità delle misure tecniche a supporto di obiettivi ideologici.

Queste riflessioni solo apparentemente generali hanno investito profondamente i due temi cruciali della sicurezza degli spazi pubblici e della *mixité* sociale. Il controllo degli spazi pubblici, se imposto come misura generalizzata, condurrebbe paradossalmente allo svuotamento della vivibilità della città, e a una diminuzione della sicurezza.

Analogamente, le classiche politiche sociali (sia quelle che favoriscono la *mixité*, sia quelle che sostengono l'integrazione...) potrebbero risultare poco efficaci

perché si limitano, nel bene e nel male, al carattere urbano e locale dei problemi; mentre ne ignorano il carattere strutturale⁽²⁰⁾.

In conclusioni, preservare la natura aperta e mista del tessuto sociale della città fa parte in un certo senso del codice genetico del GdT come pure del bagaglio culturale delle nostre democrazie. Al contrario, numerosi processi di trasformazione e, soprattutto, molte delle politiche contemporanee di sicurezza sembrano produrre effetti manifestamente contraddittori con quella tendenza, quando addirittura non la pongono direttamente in questione. Uno dei problemi è dovuto al bisticcio tra svuotamento delle politiche nazionali e sovraccarico di quelle locali. In questo frangente, il ruolo e l'importanza del GdT appare decisiva, ma la funzione esercitata è come minimo ambivalente.

Come cambiano i quartieri

Una recente ricerca ha affrontato il cambiamento dei quartieri (Cremaschi 2008) suggerendo quattro situazioni esemplari: quartieri di nicchia, la cui popolazione si ricolloca o viene espulsa; vecchi quartieri pubblici, che invecchiano e resistono; le periferie dell'immigrazione, dove si concentrano nuove popolazioni povere ma dinamiche; i nuovi "borghi" metropolitani dell'hinterland, in rapida e travolgente crescita. Si riportano qui alcune delle principali conclusioni su questi quattro tipi.

Nicchie urbane. La gentrification - nel senso di sostituzione forzata dei poveri - poco si applica al caso italiano, dove la sostituzione della popolazione avviene in tempi lunghissimi e in coincidenza con il riassetto di tutte le geografie sociali e dei valori urbani. E soprattutto perché le élite urbane non hanno mai abbandonato le città. Il processo di gentrification riguarda infatti anche aree diverse dal centro storico, che il turismo internazionale ha scoperto già da decenni (se non da secoli). Inoltre, in Italia in modo evidente - anche se è un tema poco studiato - l'invasione da parte dei ceti medi avviene maggiormente fuori città, nei paesi di seconda abitazione (o di provenienza

20 Per l'appunto: "Il rapporto che queste forme di povertà hanno con lo spazio urbano è un elemento essenziale per cogliere le tendenze in corso. I fuori luogo non entrano nei sistemi categoriali in uso per descrivere la disuguaglianza e la segregazione urbana: rispondono a principi di separazione differenti, occupano lo spazio urbano diversamente da quanto previsto dalle morfologie convenzionali: attraverso i percorsi dell'erranza e la presenza negli spazi pubblici; attraverso una residenzialità, come quella delle baraccopoli, che ha poco a che fare con quelle della comune povertà e con quelle trattate dalle politiche di lotta alla povertà (ad esempio le politiche di quartiere). I nuovi processi di controllo dello spazio urbano, che sono una notevole determinante del costituirsi dei "fuori luogo", li coinvolgono in modi diversi, realizzando territori dell'esclusione differenti" (Tosi 2008c).

familiare), con un'interessante massificazione della doppia residenza. Avviene piuttosto un processo di specializzazione del profilo sociale e immobiliare dei quartieri, in particolare rispetto ai ceti più mobili. Un processo di progressiva *distinzione*, dove attori di mercato, come pure processi spontanei e mode culturali, si intrecciano nella produzione di nuovi ambiti urbani: non più quartieri o comunità, ma nicchie urbane, che suggeriscono sia un processo in corso di specializzazione dei quartieri, che una certa varietà degli esiti.

Vecchi quartieri pubblici. Le ambizioni che l'edilizia pubblica ha avuto in passato contrastano miseramente con lo stato attuale dei quartieri. Un destino annunciato, più che il fallimento di un ideale. Ma soprattutto una traiettoria precisa: dalla storica densità e solidità del quartiere operaio, all'attuale manifestazione di povertà e invecchiamento. L'espansione urbana ha prodotto però l'effetto inatteso di riavvicinare quartieri pubblici e privati con effetti ambivalenti. Alcune delle conseguenze dell'invecchiamento sono positive: lo sviluppo urbano riduce l'isolamento, la stabilità della popolazione consolida le relazioni sociali. Altre, anche più evidenti, sono negative. Tutte mettono in causa le politiche realizzate, per molti aspetti inadatte a restituire ai quartieri pubblici quello che manca, l'autonomia degli utenti.

Una certa idea di periferia. La periferia moderna non è un oggetto unitario e non è più fatta, come nelle origini mitiche e romanzate, da luoghi segnati dalla marginalità materiale, alle quali spesso corrispondevano spazi sociali caratterizzati da una solidarietà speciale. L'immigrazione è forse l'elemento più vistoso del cambiamento: in questi quartieri, il tasso di immigranti raggiunge percentuali di due o tre volte superiori la media cittadina. I casi parlano di una situazione di frontiera: la trasformazione è profonda, e riguarda valori e stili di convivenza che vanno ben oltre i quartieri in esame. Eppure, in presenza di conflitti e disagi profondi, non si riscontrano necessariamente dei disastri. Ma com'è noto, in Italia prevale un'interpretazione dell'intervento pubblico sulle periferie come volano alla riqualificazione immobiliare, o come controllo degli indesiderati. Colpisce allora quanta usura e disperazione umana sarebbero evitabili con politiche meno episodiche ed emergenziali.

Borghi metropolitan. In Italia il processo di dilatazione urbana ha proiettato le città ben al di là dei confini amministrativi. In parte, si tratta della massiccia ma - in un certo senso, banale - espansione fisica, tramite costruzione di nuova residenza in terreni vergini contermini; in parte, però, avviene un ribaltamento della precedente organizzazione territoriale. In particolare,

i comuni con abbondanza di spazi edificabili, o di patrimonio residenziale non utilizzato, sono divenuti il target dei trasferimenti di residenza di chi, per varie ragioni, non riesce a inserirsi o resistere nel cuore metropolitano. La crescita ha quindi convertito località balneari, comuni operai, paesi dell'hinterland metropolitano, in "quartieri" di una nuova organizzazione metropolitana. Non sono solo nuovi residenti: sono nuovi pendolari, abituati a muoversi nei diversi quadranti della città, e anche terminali di reti transnazionali e circuiti migratori di ampio raggio. Categorie come localismo e cosmopolitismo si confondono, nuove forme ibride si manifestano. Un tema emergente è evidentemente quello del movimento, della pluriappartenenza. In definitiva, quartieri diversi raccontano modi diversi di organizzarsi intorno al tradizionale equilibrio tra casa e lavoro, ma soprattutto rispetto a nuovi stili di vita e nuove popolazioni. E disegnano modi diversi di accedere a beni comuni e diritti sociali, forme di cittadinanza pratica che si stanno distinguendo nelle nostre città.

9. Conclusioni

La rassegna delle aree di intervento qui condotta era finalizzata ad indicare i punti di contatto in positivo e in negativo tra il GdT e l'emarginazione sociale grave. I temi considerati sono stati diversi, a cavallo delle competenze nazionali e locali: l'accoglienza abitativa, l'edilizia sociale, i campi nomadi, la rigenerazione urbana, lo sviluppo locale, la *mixité* (o, al contrario, la segregazione sociale), la regolazione degli spazi pubblici. E sono stati considerati da diversi punti di vista, sia dal punto di vista delle indicazioni di principio, delle finalità e delle priorità politiche, che delle misure operative, delle tecniche e delle acquisizioni registrate in termini di diritti sociali.

In conclusione, si può confermare che non vi sia dubbio che i processi in corso e l'incrocio dei fattori causali variamente descritti costituiscano importante materia di riflessione per chi si occupa di GdT, anche nel modo relativamente ristretto qui considerato.

La tabella conclusiva riassume le considerazioni variamente esposte nei paragrafi precedenti, cercando di sintetizzare per ciascuna area di attività gli elementi che agiscono (positivamente o meno) per prevenire o ridurre la marginalità, e per elaborare standard e diritti.

La prima considerazione da segnalare è la frammentarietà e contraddittorietà dei riferimenti politici e tecnici che emerge da questa rassegna. Non si tratta tan-

to della varietà dei diversi orientamenti politici, che pur incidono pesantemente sulla percezione dei problemi e la selezione delle misure di intervento (si pensi a come la politica ha “costruito” i temi Rom e sicurezza, per esempio); si tratta piuttosto della fragilità di interventi che nascono in un campo segnato da legami sconnessi tra i diversi livelli del discorso e le diverse scale di governo: principi senza politiche, interventi senza priorità, iniziative di settore o di regioni più avanzate o arretrate dei quadri nazionali. Non solo manca un canovaccio sistematico che organizzi le politiche pubbliche in modo da confrontarle con le questioni territoriali della marginalità (e, se per quello, neanche della povertà); e sono anche facilmente riscontrabili orientamenti diversi tra i diversi livelli istituzionali.

Tantomeno, ma anche questa è un’osservazione generale, è disponibile una valutazione generale che misuri l’incidenza potenziale e l’esito effettivo delle iniziative territoriali e urbanistiche. Insomma, la corrispondenza tra principi e pratiche è tutt’altro che garantita, e il quadro delle politiche sembra inoltre in forte movimento.

La seconda considerazione riguarda il distacco tra gli effetti degli interventi e l’elaborazione politica, culturale e tecnica in termini di standard, diritti e livelli delle prestazioni. Se la formulazione generale delle finalità delle politiche infatti stenta a tradursi in interventi, ancor meno produce soglie misurabili di servizio. A dire il vero, le affermazioni in termini di diritti generali sono rare. Il nostro ordinamento riconosce un diritto alle prestazioni universali (a certe forme di accoglienza, per esempio), anche se non sempre è certo che l’alloggio ne faccia parte. Ancor meno chiari sono i diritti o gli standard laddove sono in gioco non principi, ma obiettivi generali. In termini di coesione sociale e di sviluppo, per esempio, la dichiarazione degli obiettivi generali delle politiche di sviluppo e coesione (come quelli della Ue) raramente si traducono in misure di politiche e ancora più raramente in livelli di servizio. Stesso esito, ma anche per mancanza di riferimenti operativi, alle questioni relative alle mescolanza sociale e al controllo degli spazi aperti. Insomma, o per carenze politiche o per carenze tecniche, l’acquisizione culturale in termini di diritti e la misurazione delle soglie di servizio sono ancora molto carenti.

Al contrario, si potrebbe osservare che in alcune aree non solo non avviene sedimentazione di diritti, e un’evoluzione tecnica in direzione di un maturo controllo delle prestazioni, ma ci si espone a censure per inadempienze (nel caso di Rom e Sinti, ma per certi versi anche della casa); oppure ci si trova esposti su operazioni complesse senza sufficienti certezze nel merito delle scelte (le politiche di sicurezza e dello spazio pubblico, soprattutto). Proprio su questi ambiti, la valutazione dei risultati delle iniziative realizzate e una più attenta riflessione sulle implicazioni delle iniziative politiche potrebbe portare a maturare dei convincimenti utili a superare le impasse della politica.

Un'ulteriore osservazione sottolinea il carattere cruciale degli interventi di prevenzione e, in particolare, delle soluzioni a vario titolo di carattere abitativo. Difficile sottovalutare il nodo abitativo nella creazione di marginalità, e viceversa il potenziale di riduzione dell'emarginazione che verrebbe da un'adeguata disponibilità di case a basso costo, comunità alloggio, dormitori, centri di accoglienza, ecc. Su questo aspetto, e sulle eventuali misure di sostegno sociale che possono accompagnare le diverse forme di soluzioni alloggiative, è disponibile una ricca sperimentazione nelle politiche locali; mentre quelle nazionali, al contrario, sono state caratterizzate negli ultimi decenni dal segno negativo delle dismissioni e riduzione dell'impegno pubblico. Sembra di poter affermare che la ricostituzione, eventualmente dentro ai piani locali dei servizi sociali, di un approccio unitario ai diversi segmenti che costituiscono il sistema di accoglienza abitativa (eventualmente sul modello del francese *Programme local de l'habitat*) potrebbe contribuire a rendere più efficaci le politiche locali.

Ancora, si può far osservare il limitato ma promettente contributo che le politiche di rigenerazione dei quartieri e di sviluppo locale hanno dato, e possono dare, al contrasto alle forme di marginalità. Per definizione, condizioni di sviluppo più equo e sostenibile aiuterebbero alla prevenzione della marginalità, riducendo rischio e vulnerabilità. Ma questi interventi affrontano principalmente le fenomenologie più evidenti, peraltro caratteristiche del nostro paese: la presenza di regioni meno sviluppate, di quartieri fortemente penalizzati, di aree di abbandono. Ma gli effetti degli interventi in queste condizioni sono molteplici, e non tutti univocamente orientati al contrasto dell'emarginazione: per esempio, le scelte di dove intervenire non sempre seguono criteri di necessità e urgenza, privilegiando a volte la fattibilità e la convenienza; oppure, l'incremento della rendita e dei costi degli alloggi (uno degli effetti negativi della riqualificazione urbanistica) spesso sfugge al controllo, anche nelle migliori situazioni. Finora, il contributo degli interventi di rigenerazione e di sviluppo locale al contrasto della marginalità è stato dunque limitato, anche se alcune esperienze hanno mostrato una maggior sensibilità all'integrazione tra interventi materiali e di assistenza sociale; e agli effetti complessivi delle opere di riqualificazione urbanistica sulla dimensione sociale. Uno sviluppo più deciso in questa direzione, una maggior consapevolezza, sembra però presente negli orientamenti di alcune regioni e città maggiori.

In conclusione, la mappa disegnata mostra, come ovvio, delle situazioni differenziate. Come già accennato, il GdT ha poche responsabilità dirette sul tema, ma mostra tutta una serie di rilevanti connessioni. Raramente tali connessioni sono tematizzate, anche se di recente si registra una maggior attenzione da parte di studiosi ed esperti. Infine, sono evidenziati temi e problemi controversi sui quali si registrano forti contrapposizioni, alcune di queste fonte di forte turbolenza; e si segnalano altresì delle questioni - quelle forse di maggior incisività in

prospettiva - dove le contrapposizioni ci sono, ma si appoggiano su sicurezze e convincimenti molto meno radicati.

Le conclusioni di questa riflessione non possono che essere interlocutorie: sembra però possibile che il vasto insieme di sperimentazioni locali, in corso ormai da tempo, possa costituire la base per una revisione complessiva del rapporto tra GdT e marginalità sociale, e dell'incidenza in questo settore dei dissidi tra politiche nazionali e locali.

Tabella 3 Prevenzione, contrasto e standard nelle aree di intervento

	Prevenzione della emarginazione	Contrasto o moderazione degli effetti della emarginazione	Livelli elementari di prestazione (standard ed elaborazione dei diritti)
Sistema integrato di soluzioni abitative	I percorsi della marginalità sono sovente influenzati dalla perdita dell'alloggio. Un sistema di accoglienza differenziato, in connessione con i piani sociali di zona, consentirebbe di modulare le risposte	I percorsi di recupero sarebbero favoriti dalla disponibilità di una gamma adeguata di soluzioni abitative transitorie	Non c'è una definizione coerente del sistema dei servizi a livello nazionale, e le regioni sono intervenute in modo molto differenziato. Qualche sperimentazione in corso anche attraverso il terzo settore
Edilizia sociale	Una presenza adeguata (improbabile allo stato attuale) consentirebbe di eliminare una delle situazioni più frequenti di rischio e precarietà	L'edilizia sociale resta una delle soluzioni più robuste, con limiti noti. L'housing sociale è oggetto di sperimentazione	Il diritto all'alloggio è enunciato sia in dichiarazioni che in giurisprudenza, anche in forma di servizio di interesse generale, ma stenta a tradursi in standard (come invece in altre legislazioni)

segue>>

	Prevenzione della emarginazione	Contrasto o moderazione degli effetti della emarginazione	Livelli elementari di prestazione (standard ed elaborazione dei diritti)
Campi nomadi		Nella cultura dell'emergenza, dovrebbero per lo meno produrre un minimo di accomodamenti, ma non sembrano soluzioni adeguate a risolvere il problema	L'Italia è fortemente censurata dagli organismi internazionali per comportamenti vessatori
Integrazione degli interventi spaziali con i piani di zona	Al momento, il Piano di zona costituisce l'unica occasione per coniugare interventi territoriali e programmi sociali	Consente di bilanciare iniziative di sostegno e interventi alloggiativi. Potrebbe essere sviluppato nella direzione dei programmi di sostegno all'abitare, sull'esempio francese e di alcune regioni	Questa appare la sede naturale per un esercizio di riflessione sulla natura dei diritti abitativi, sul modo di declinare coerente al contesto, sulla definizione dei livelli minimi nazionali
Rigenerazione urbana e iniziative di sviluppo locale	Mancando ricerche e indicatori sistematici delle aree sfavorite e di quelle dove si concentrano le condizioni di marginalità, le iniziative tendono a dirigersi dove sono maggiori le possibilità di successo	A regime, e se l'integrazione tra interventi spaziali, economici e sociali fosse rafforzata, potrebbe assicurare maggiori benefici, e il monitoraggio delle situazioni difficili	

	Prevenzione della emarginazione	Contrasto o moderazione degli effetti della emarginazione	Livelli elementari di prestazione (standard ed elaborazione dei diritti)
Segregazione spaziale e controllo dello spazio pubblico	La restrizione degli spazi pubblici e l'aumento dei controlli incrementa la pressione sui soggetti marginali e gli homeless	Non ci sono iniziative o programmi che si pongano l'obiettivo di creare condizioni di mixité sociale. Alcune realizzazioni hanno però riguardato quartieri di nuova costruzione o la riqualificazione	La differenziazione sociale tra diverse popolazioni è considerata condizione positiva di coesione sociale. Nonostante un vasto dibattito, c'è ancora molta vaghezza sulla definizione dei parametri

Bibliografia

AA.VV. (2007), *Fondazioni, politiche immobiliari e investimenti nello sviluppo locale*, Fondazione di Venezia, Marsilio.

AA.VV. (2008), *L'Italia cerca casa*, catalogo La Biennale di Venezia, Electa, Milano.

Amendola G. (2008), *Città, criminalità, paure: sessanta parole chiave per capire e affrontare l'insicurezza urbana*, Liguori, Napoli.

ANCI- Citalia (2008), *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Roma.

Boisteau Ch. (2007), "Verso un paesaggio urbano della paura", in *Urbanistica Informazioni* 212, mar.-apr.

Bricocoli M., Savoldi P. (2008), a cura di, *Villes en observation. Politiques locale de Sécurité urbaine en Italie*, Plan Urbain Construction Architecture, Paris.

Bricocoli M., De Leonardis O., Tosi A. (2008) "L'Italie. Les politiques sociales, du logement et de sécurité: Inflexions néo-liberales et politiques locales", in J. Donzelot, cit.

Brunello P., (1996), a cura di, *L'urbanistica del disprezzo. Società italiana e campi Rom*, Manifestolibri, Roma.

Caldeira P. R. T. (2000), *City of Walls, Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, University California UP.

Caritas Italiana, Fondazione E. Zancan (2008), *Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 264.

CCE (2003), *Il partenariato con le città*, Lussemburgo.

CCE (2008), *Al servizio delle regioni, Politica regionale dell'UE 2007-2013*, Lussemburgo.

Clementi A. (2007), a cura di, *L'armatura infrastrutturale e insediativa del territorio italiano al 2020: principi, scenari, obiettivi*, Rapporto della Società italiana degli urbanisti (SIU) per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, febb.

CNEL (1997), *Il sistema abitativo nei paesi dell'Unione Europea*, Roma.

Consiglio dell'Unione Europea (2002), *Lotta contro la povertà e l'esclusione sociale: obiettivi comuni per il secondo ciclo dei piani nazionali d'azione*, Bruxelles, 25 nov.

Cremaschi M. (2003a), "Welfare e città: suggerimenti dall'urbanistica europea", in Karrer e Ricci, cit.

Cremaschi M. (2003b), *Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa*, il Sole 24 ore, Milano.

Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership, policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea, Firenze.

Cremaschi M., Di Risio A. P., Longo G. (2007) "Piattaforme territoriali e scenari abitativi", in A. Clementi, a cura di, cit.

Cremaschi M. (2008a), a cura di, "La nuova questione urbana", in *Territorio*, 46.

Cremaschi M. (2008b), a cura di, *Tracce di quartiere, il legame sociale nelle città che cambia*, Angeli, Milano.

Cremaschi M. (2008c), "Fiducia e regolazione sociale nei programmi integrati", in *Trame di fiducia. Un resoconto del Programma Urban-Italia Bagheria*, Bagheria.

De Leonardis O. (2008), "Una nuova questione sociale? Qualche interrogativo preliminare a proposito di territorializzazione delle politiche", in *Territorio*, 46.

Davis M. (1999), *Geografie della paura. Los Angeles: l'immaginario collettivo del disastro*, Feltrinelli Milano.

Di Risio A. P. (2009) "Marsiglia e la Zona Franca Urbana", *Urbanistica Informazioni*, 227, sett. ott.

Doherty J., Busch-Geertsema V., Karpuskiene V., Korhonen J., O'Sullivan E., Sahlin I., Tosi A. (with Petrillo A.), Wygnańska J. (2006), *Homelessness and Exclusion: regulating public space*, Feantsa, nov.

Donzelot J. (2006), *Quand la ville se défait*, Seuil, Paris.

Donzelot J. (2008a). "Il neo liberismo sociale", in *Territorio*, 46.

Donzelot J. (2008b), a cura di, *Villes, violence et dépendance sociale. Les politiques de cohésion en Europe*, La Documentation Française, Paris.

Fabietti V. (2007), "Armature Urbane e nuovo Welfare", in INU, *Rapporto dal Territorio 2007*, a cura di Pierluigi Properzi, Inued., Roma, p. 227- 262.

Fedeli V., Gastaldi F. a cura di (2004), *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, Angeli, Milano.

Federazione italiana organismi per le persone senza dimora (Fio.PSD), (2008) *Severe housing exclusion and homelessness in Italy*, Report Feantsa, mimeo.

Fondazione Michelucci (2000) *Immigrazione, convivenza urbana e conflitti locali*, Firenze, Pontecorboli.

Friedmann J., (2006), *The Wealth of Cities: Towards an Assets-based Development of Newly Urbanizing Regions*, UN-Habitat Award Lecture, Vancouver.

Cer, Ministero dei Lavori Pubblici, Inu e Inarch (1996), a cura di, *Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti Umani, Rapporto sulla condizione abitativa in Italia*, Habitat II Istanbul, Roma, maggio.

Indovina F. (2005) "Appunti sulla questione abitativa oggi" in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 82, Angeli, Milano.

Karrer F., Ricci M. (2003) a cura di, *Città e nuovo welfare. L'apporto dell'urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*, Officina, Roma.

Karrer F., Ricci M. (2006) a cura di, *Città e contratto. Il piano dei servizi tra programmazione urbana e gestione*, Officina, Roma.

Magatti M. (2007), a cura di, *La città abbandonata. Dove sono, come cambiano le periferie*, Mulino, Bologna.

Marcetti C., Solimano N., Tosi A., (2000), *Le culture dell'abitare*, Polistampa, Firenze.

Dauer, Ministero dei Lavori Pubblici (2001), a cura di, *Rapporto nazionale italiano*, Nazioni Unite, Sessione speciale dell'Assemblea generale, Istanbul+5 New York, 2001.

Ombuen S. (2002), a cura di, "Welfare e riqualificazione urbana", *Urbanistica Dossier*, 44, INU Ed., Roma.

Revelli M., (1999), *Fuori luogo. Cronaca da un campo Rom*, Torino, Bollati Boringhieri.

Scott A. J., (2001), *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Mulino, Bologna (ed. or. 1998).

SEU (2001), *Preventing Social Exclusion*, Report by the Social Exclusion Unit, March 2001.

Tosi A. (2006), "Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche", in *La rivista delle Politiche Sociali*, n. 3-2006.

Tosi A. (2007), 'Homelessness and the Control of Public Space. Criminalising the Poor?', *European Journal of Homelessness*, 1, December 2007, 225-236.

Tosi A. (2008a), 'Abitare, insediarsi. Un'integrazione possibile', in Ambrosini M.,

Tosi A. (a cura di), *Favelas di Lombardia. Un'indagine sugli insediamenti Rom e Sinti in Lombardia*, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Milano.

Tosi A. (2008b), "Questione sociale, questione urbana: dentro e fuori dai quartieri in crisi", in *Territorio*, 46.

Tosi A. (2008c), "Le case dei poveri: ricominciare ad annodare i fili", in *La vita nuda. Catalogo della mostra*, a cura di Bonomi A., Mondadori Electa, Milano.

Virilio P. (2008) *L'università del disastro*, Cortina, Milano.

Zampano F. (2006), a cura di, *Livelli Essenziali delle Prestazioni: questioni preliminari e ipotesi di definizione*, Roma.

Finito di stampare nel mese di Luglio 2010

CITTALIA

00186 Roma
Via dei Prefetti 46
www.cittalia.it

ComuniCare

00186 Roma
Via dei Prefetti 46
www.anci.it

ISBN 978-88-96280-13-3



9 788896 280133