

passa attraverso il calcolo di valori estremi di indicatori sociali (tra gli altri, densità demografica, indice di invecchiamento, servizi essenziali in rapporto ai residenti).

Le ricerche svolte sulle aree urbane marginali hanno avuto spesso carattere classificatorio, di identificazione dell'area marginale (si può consultare, a questo proposito, tra le altre, la ricerca curata da Brun et al. (2005) sulle aree montane piemontesi). Tra le ricerche volte ad indagare sulla povertà e sull'esclusione sociale nelle aree montane marginali, si riporta una sintesi nel box seguente. Una più ampia trattazione è reperibile sul sito del Ministero del Lavoro.

Dalla ricerca sulle aree montane marginali emergono non solo le difficoltà sociali tradizionali che hanno determinato lo spopolamento e l'invecchiamento della popolazione, ma anche carenze del sistema sociale che determinano nuove criticità.

Un'indagine sulla povertà e sull'emarginazione sociale nelle aree montane marginali: l'esperienza della Caritas Italiana in campioni di diocesi italiane.

La ricerca riguarda la qualità della vita sociale nelle aree montane del nostro Paese, con particolare riguardo ai fenomeni di povertà e disagio. La ricerca, realizzata tramite metodi d'indagine qualitativi, mirava a conoscere i bisogni sociali e le situazioni di povertà del territorio montano di riferimento, nonché a coinvolgere e sensibilizzare su questi aspetti la rete ecclesiale del territorio, anche in vista di possibili filoni progettuali e di intervento attivabili nel futuro.

L'indagine ha coinvolto un campione di sette (su 17) diocesi della Toscana, interpellate come "casi", e un campione di altre cinque diocesi italiane selezionate come "controlli", vale a dire per fare confronti su base omogenea. Le diocesi di controllo sono state selezionate al nord, al centro e al sud del Paese. Sono state realizzate 92 interviste semi-strutturate, di cui 35 in Toscana e 57 nel resto d'Italia. Sono state definite "di montagna" le aree sopra gli 800 metri, caratterizzate da frammentazione dell'insediamento antropico e da una bassa densità demografica.

Sono state intervistate 92 persone, tra cui 22 parroci, 19 responsabili di realtà Caritas, 18 operatori Caritas, afferenti alle tipologie di servizio precedentemente elencate, 12 volontari, 10 catechisti/animatori parrocchiali e altri tipi di figure ecclesiali, nella prospettiva della ricerca-azione. Al fine di operare confronti storici, è stato privilegiato l'ascolto di soggetti residenti nel territorio da almeno 10-15 anni.

Dalla ricerca è emersa la presenza diffusa di criticità sociali. Alcune sono tradizionali. Tra queste, in modo particolare, i problemi del lavoro, del sistema produttivo e dell'economia locale (18,9% delle risposte) e le tematiche legate allo spopolamento dei territori montani, all'invecchiamento delle famiglie residenti, al ridotto numero di nascite e allo scarso ricambio intergenerazionale (15,4% delle risposte). La povertà economica non pare essere sistematica e diffusa nelle montagne: la vera indigenza economica è frequentemente un "caso isolato", e riguarderebbe situazioni di persone, famiglie o frazioni di territorio tradizionalmente in difficoltà, con casi di indebitamento delle famiglie e con la diffusione del gioco d'azzardo. Alcune eccezioni sono costituite da famiglie in povertà cronica e da molti anziani che vivono in frazioni isolate, spesso con pensioni basse, risultato di una vita di lavoro svolta in condizioni di irregolarità contributiva.

È segnalata con frequenza la povertà economica degli immigrati: in alcune realtà sono presenti stranieri che vivono al limite della sopravvivenza. Ciò riguarda soggetti giunti da poco tempo o che hanno recentemente perso il lavoro. In altri casi, le condizioni di

povertà degli immigrati sono meno gravi, e si presentano sotto forma di fenomeni di sottoccupazione e sfruttamento della manodopera, da parte di imprese e datori di lavoro locali.

Tra le “nuove povertà”, i problemi dei giovani hanno attirato l’attenzione degli intervistati. I principali problemi dei giovani sono l’aumento della disoccupazione e la carenza di prospettive di inserimento professionale, la difficoltà di aggregazione sociale, specie per i giovani in età adolescenziale, privi di una autonoma capacità di spostamento nel territorio. Si rileva, inoltre, l’assenza di offerte ricreative in loco, che incrementa l’attrazione delle aree metropolitane e favorisce il coinvolgimento dei giovani all’interno di contesti aggregativi potenzialmente devianti, non sempre adeguati alle loro esigenze educative. È significativo a tal riguardo l’abbassamento dell’età media del coinvolgimento dei giovani in situazioni di devianza (12-13 anni) e l’aumento delle tossicodipendenze, con particolare riguardo all’uso dell’alcool.

Tra le risposte sociali considerate carenti, spicca il forte peso attribuito alle carenze infrastrutturali del territorio (24,1% delle risposte), a quelle dei servizi socio-assistenziali (16,5% delle risposte) e a quelle relative all’organizzazione e al finanziamento dei servizi pubblici (16%).

Anche nel settore del volontariato si rilevano criticità, tra cui la difficoltà di coinvolgere i giovani con proposte credibili e innovative. Gli intervistati lamentano l’assenza di politiche giovanili e servizi educativi, di prevenzione, di accompagnamento dei giovani nei loro percorsi di vita. Manca la capacità di offrire luoghi e percorsi alternativi di coinvolgimento delle nuove generazioni. In alcune situazioni, la possibilità di coinvolgimento dei giovani è inficiata dalla presenza di barriere linguistiche e culturali, poiché un numero crescente di residenti nelle montagne è di nazionalità straniera.

Si lamenta, inoltre, la carenza di esercizi pubblici (bar, supermercati negozi di alimentari, farmacie, ecc.) e la progressiva chiusura di alcuni servizi di pubblica utilità (poste, scuole, ambulatori, sportelli e presidi sanitari, caserme dei Carabinieri, ecc.).

Molti abitanti delle montagne percepiscono criticamente il ruolo della politica e delle istituzioni locali. In modo particolare, rimproverano alle istituzioni locali l’assenza della strategia di immaginare il territorio in vista del bene comune e considerano la classe politica inadeguata rispetto ai reali bisogni del territorio e le istituzioni incapaci di invertire la rotta, di promuovere il territorio e favorire un riavvicinamento tra i cittadini e i centri decisionali.

2.5. I servizi alle persone senza dimora

L’indagine sulle organizzazioni e sui servizi alle persone senza dimora, condotta tra il 2010 e il 2011, rientra nell’ambito di una ricerca sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema, realizzata a seguito di una convenzione tra l’Istat, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e la Caritas italiana. L’obiettivo è definire un quadro approfondito sul fenomeno delle persone senza dimora sul territorio italiano, sullo status e sui profili delle persone senza dimora presenti in Italia, sulle loro principali dinamiche di utilizzo del territorio e sul sistema dei servizi formali e informali, pubblici e privati, fruibili dalle persone senza dimora.

Su un campione di 158 comuni italiani selezionati in ragione della loro ampiezza demografica³⁸, è stato condotto un censimento delle organizzazioni e degli enti che forniscono, direttamente o indirettamente, almeno un servizio potenzialmente rivolto alle persone senza dimora; nei servizi di mensa e accoglienza notturna è stata poi condotta la rilevazione sulle persone senza dimora, selezionando un campione che ne permettesse la stima e la definizione delle principali caratteristiche socio-economiche. Nel seguito, si riporta una sintesi del numero e delle principali caratteristiche dei servizi (per maggiori dettagli si rimanda al sito Istat, <http://www.istat.it/it/archivio/44096>).

Nella ricerca, una persona è considerata senza dimora quando versa in uno stato di povertà materiale e immateriale, connotato dal forte disagio abitativo, cioè dall'impossibilità e/o incapacità di provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione in senso proprio³⁹.

La condizione dei senza dimora è caratterizzata da: *multifattorialità* (presenza contemporanea di una pluralità di bisogni e problemi, come la cronicità delle malattie, la tossicodipendenza o l'alcoolismo, l'isolamento dalle reti familiari e sociali); la *progressività* del percorso emarginante (le condizioni di disagio interagiscono, si consolidano e si aggravano divenendo un processo di cronicizzazione che si autoalimenta); *l'esclusione dalle prestazioni di welfare* (particolari difficoltà nel trovare accoglienza e risposte appropriate presso i servizi istituzionali a causa delle barriere di accesso); la *difficoltà nello strutturare e nel mantenere relazioni significative* (si vivono le relazioni come funzionali alla sopravvivenza oppure caratterizzandole per una loro intrinseca superficialità).

Il fenomeno dei senza dimora, che è ricorrente nei paesi economicamente avanzati, è difficile da misurare ed è per questo poco indagato. La ricerca di cui si tratta mira a delineare un quadro approfondito del fenomeno delle persone senza dimora, quantificandolo, e del sistema di servizi formali e informali ad esse destinati sul territorio italiano.

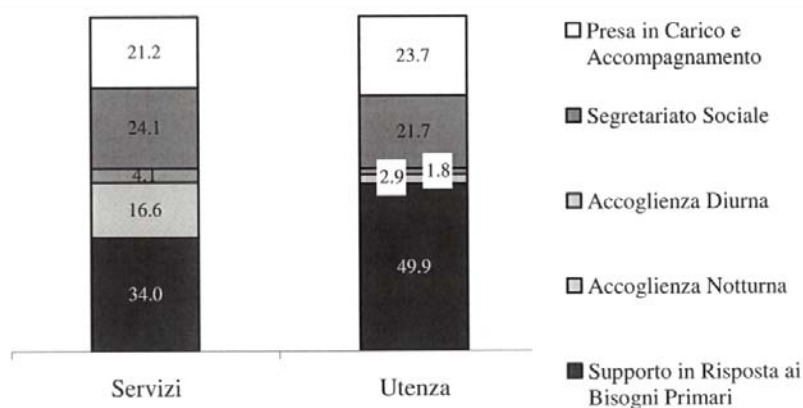
È importante premettere che il numero di persone senza dimora non corrisponde agli utenti che si rivolgono ai servizi considerati, per due ragioni fondamentali: i) non tutti gli utenti dei servizi sono persone senza dimora; in alcuni casi si tratta, infatti, di individui che pur vivendo un disagio dispongono di un'abitazione; ii) una persona può usufruire di più servizi nel corso dell'anno ed esser pertanto conteggiata più volte.

Nei comuni-campione, sono stati individuati 727 enti e organizzazioni che, in 1.187 sedi operative, erogano almeno un servizio alle persone senza dimora. Poiché in una stessa sede può essere erogato più di un servizio (ad esempio il servizio di mensa e quello di dormitorio) e, in media ogni sede ne eroga 2,6, si raggiunge un totale di 3.125 servizi.

Figura 2.11. Servizi e utenza dei servizi per i senza dimora, per tipo di servizio. Anno 2010.

³⁸ Sono stati selezionati per far parte del campione tutti i comuni con oltre 70 mila abitanti (81 comuni, inclusi i 12 grandi comuni), i 37 capoluoghi di provincia con oltre 30 mila abitanti e i 40 comuni con almeno 30 mila abitanti appartenenti alla prima cinta urbana dei comuni con oltre 250 mila abitanti.

³⁹ Facendo riferimento alla tipologia ETHOS (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*) elaborata dall'Osservatorio europeo sull'homelessness, nella definizione rientrano tutte le persone che: vivono in spazi pubblici (per strada, baracche, macchine abbandonate, roulotte, capannoni), in un dormitorio notturno o sono costretti a trascorrere molte ore della giornata in uno spazio pubblico (aperto); in ostelli per persone senza casa/alloggi temporanei; in alloggi per interventi di supporto sociale specifici (per persone senza dimora singole, coppie e gruppi). Sono escluse tutte le persone che: vivono in condizione di sovraffollamento; ricevono ospitalità garantita da parenti o amici; vivono in alloggi occupati o in campi strutturati presenti nelle città.



Fonte: Istat (2011c).

Un terzo dei servizi fornisce una risposta ai bisogni primari (cibo, vestiario, igiene personale), un ulteriore 17% è rivolto alla necessità di un alloggio notturno (alloggi, comunità, dormitori), mentre è residuale (in totale circa il 4%) la percentuale dei servizi che offrono accoglienza diurna (comunità, centri diurni, circoli, laboratori). Diffusi in maniera capillare sul territorio sono i servizi di segretariato sociale (24%) e quelli di presa in carico e accompagnamento (21%).

I servizi di supporto ai bisogni primari hanno un'utenza di quasi venti volte superiore a quella dei servizi di accoglienza notturna, più che doppia rispetto a quelli di segretariato sociale e a quelli di presa in carico e accompagnamento.

L'erogazione diretta da parte di enti pubblici (pari al 14% dei servizi e al 18% dell'utenza) è massima tra i servizi di segretariato sociale e presa in carico o accompagnamento: rappresenta circa un quinto dei servizi e raggiunge un terzo dell'utenza. La quota dell'utenza si avvicina, rispettivamente, al 75% e al 90% se all'erogazione pubblica diretta si aggiunge l'erogazione privata con finanziamenti pubblici. A ciò si lega la massiccia presenza di servizi istituzionali (erogati da ente pubblico o organismo privato che opera in regime di sussidiarietà riconosciuta con convenzione, appalto e simili) e formali (gestiti da soggetti privati riconosciuti dalla disciplina delle associazioni, fondazioni, cooperative sociali) che, insieme, raggiungono quasi il 90% dell'utenza. Solo nel 10% dei casi si tratta di servizi informali, cioè di servizi spontanei seppur strutturati.

Tra i servizi di accoglienza e di risposta ai bisogni primari, l'erogazione diretta da parte di enti pubblici raggiunge al massimo il 10% dell'utenza; se ad essi si aggiunge il finanziamento pubblico ai privati, si arriva a circa il 70% nel caso dell'accoglienza e al 52% nel caso dei servizi in risposta ai bisogni primari. Questi ultimi sono, infatti, quelli che più degli altri si caratterizzano per la diffusione di servizi informali: sono il 41% (il 34% dell'utenza), contro il 12% (il 10% dell'utenza) dell'accoglienza notturna e il 20% (il 22% dell'utenza) di quella diurna.

Tabella 2.31 Servizi e utenza del servizio per macrotipologia del servizio e natura dell'organizzazione erogante. Anno 2010.

XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Natura	Supporto in Risposta ai Bisogni Primari		Accoglienza Notturna		Accoglienza Diurna		Segretariato Sociale		Presa in Carico e Accompagnamento	
	Servizi	Utenza	Servizi	Utenza	Servizi	Utenza	Servizi	Utenza	Servizi	Utenza
	<i>Valori assoluti</i>									
Privata	490	620.116	138	24.393	30	13.644	185	142.813	170	70.041
Privata e finan. to pubblico	481	628.154	325	44.773	92	31.908	410	253.173	379	325.746
Pubblica	90	56.966	57	7.491	6	1.650	159	172.175	113	222.947
Totale	1.061	1.305.236	520	76.657	128	47.202	754	568.161	662	618.734
	<i>Composizioni percentuali</i>									
Privata	46,2	47,5	26,5	31,8	23,4	28,9	24,5	25,1	25,7	11,3
Privata e finan. to pubblico	45,3	48,1	62,5	58,4	71,9	67,6	54,4	44,6	57,3	52,6
Pubblica	8,5	4,4	11,0	9,8	4,7	3,5	21,1	30,3	17,1	36,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat (2011c)

Più di un terzo dei 3.125 servizi (che accolgono il 51% dell'utenza) ha sede in un grande comune. Tuttavia, le tipologie di servizi sono piuttosto variegate: quelle dei grandi comuni raggiungono più della metà dell'utenza nel caso dei servizi di presa in carico e accompagnamento e di accoglienza diurna; scendono al 36% tra i servizi di segretariato sociale che, di carattere maggiormente amministrativo, sono presenti anche nei comuni più piccoli. Gli unici servizi che raggiungono una quota consistente dell'utenza (pari al 31%) anche attraverso sedi ubicate nelle zone più periferiche dei comuni sono quelli di accoglienza notturna; tra i servizi di accoglienza diurna le sedi periferiche raggiungono il 14%, in quanto tali sedi (il 34% del totale) hanno un'utenza molto contenuta (il 47% ha meno di 50 utenti).

Il bisogno di alimentazione è soddisfatto tramite i servizi di distribuzione viveri e mensa. I primi rappresentano il 26,1% dei servizi in risposta ai bisogni primari, mentre i secondi il 18,9%. Tuttavia, se si considera l'utenza, le mense rappresentano il servizio con il maggior numero di utenti, pari a tre volte quelli che si rivolgono ai centri di distribuzione viveri. In ciascuna delle 277 mense individuate, in media, sono erogati 118 pasti al giorno e ben il 34% delle mense ha più di mille utenti all'anno.

L'80% dei servizi in risposta ai bisogni primari è ubicato nei comuni di medio-grande dimensione (i 12 grandi comuni con oltre 250 mila abitanti e i comuni tra i 70 mila e i 250 mila abitanti) dove, ovviamente, sono presenti anche le strutture più grandi.

Per quanto riguarda l'accoglienza notturna, i dormitori (inclusi quelli di emergenza) rappresentano il 39% dei servizi offerti, contro il 33% rappresentato dalle comunità residenziali o semiresidenziali e il 28% degli alloggi (talvolta autogestiti). Gli utenti dei dormitori sono oltre dieci volte quelli degli alloggi e cinque volte quelli presenti nelle comunità residenziali. Oltre l'80% degli alloggi ospita, infatti, meno di 50 persone, mentre i dormitori, in oltre la metà dei casi, offrono accoglienza ad almeno 100 persone.

Tabella 2.32 Numero di servizi e utenza, assoluta e percentuale, di servizi per i senza dimora, per tipo di servizio e ampiezza del comune. Anno 2010.

XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Comuni	Supporto in Risposta ai Bisogni Primari		Accoglienza Notturna		Accoglienza Diurna		Segretariato Sociale		Presenza in Carico e Accompagnamento	
	Servizi	Utenza	Servizi	Utenza	Servizi	Utenza	Servizi	Utenza	Servizi	Utenza
Grandi	399	624.753	178	36.981	70	27.491	253	201.650	251	434.088
Periferici, aree metropolitane	37	17.362	19	495	1	33	51	35.257	40	20.654
Tra 70 e 250 mila abitanti	452	573.037	257	33.333	51	17.295	326	238.813	260	100.882
Capoluogo con 30-70 mila ab.	173	90.084	66	5.848	6	2.383	124	92.441	111	63.110
Totale	1.061	1.305.236	520	76.657	128	47.202	754	568.161	662	618.734
	<i>Composizioni percentuali</i>									
Grandi	37,6	47,9	34,2	48,2	54,7	58,2	33,6	35,5	37,9	70,2
Periferici, aree metropolitane	3,5	1,3	3,7	0,6	0,8	0,1	6,8	6,2	6,0	3,3
Tra 70 e 250 mila abitanti	42,6	43,9	49,4	43,5	39,8	36,6	43,2	42,0	39,3	16,3
Capoluogo con 30-70 mila ab.	16,3	6,9	12,7	7,6	4,7	5,0	16,4	16,3	16,8	10,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat (2011c)

Oltre un terzo dei servizi di accoglienza notturna è ubicato in uno dei grandi comuni e oltre la metà è situato in una zona centrale. La Lombardia è la regione che presenta i valori più elevati sia in termini di servizi che di utenza raggiunta: sono 130 le organizzazioni che operano sul territorio (il 17,9% del totale) e 714 i servizi offerti (22,8% del totale), che raggiungono circa un quinto dell'utenza totale. Poco meno della metà dei servizi (311) è offerto sul territorio milanese e rappresenta ben il 63% dell'utenza lombarda. La seconda regione per utenza è il Lazio, ma con un numero di servizi molto più ridotto (circa un terzo, pari al 7,7% del totale); le organizzazioni che vi risiedono (1'8,7%) sono circa la metà di quelle residenti in Lombardia. Il comune di Roma offre 171 servizi, circa la metà dei servizi laziali, e raggiunge ben il 91% dell'utenza della regione.

Lombardia e Lazio raggiungono, insieme, quasi il 40% dell'utenza nazionale; un ulteriore 10% è raggiunto dai 224 servizi della Sicilia, regione in cui hanno sede 46 organizzazioni, pari al 6,3% del totale.

Tabella 2.33 Organizzazioni, servizi e utenza dei servizi per regione e ripartizione geografica. Anno 2010.

Regione	Organizzazioni			Servizi			Utenza		
	Organizzazioni	Servizi	Utenza	Organizzazioni	Servizi	Utenza	Organizzazioni	Servizi	Utenza
Italia	727	3.125	2.615.990	100,0	100,0	100,0			
Piemonte	46	177	141.751	6,3	5,7	5,4			
Valle D'Aosta/Valleé d'Aoste	2	12	2.203	0,3	0,4	0,1			
Lombardia	130	714	515.085	17,9	22,8	19,7			
Liguria	34	167	67.136	4,7	5,3	2,6			
Nord-ovest	212	1.070	726.175	29,2	34,2	27,8			
Trentino Alto Adige	18	69	76.663	2,5	2,2	2,9			
Trento	12	41	23.902	1,7	1,3	0,9			

XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

<i>Bolzano-Bozen</i>	6	28	52.761	0,8	0,9	2,0
Veneto	79	263	143.592	10,9	8,4	5,5
Friuli Venezia Giulia	16	87	23.357	2,2	2,8	0,9
Emilia-Romagna	64	272	177.755	8,8	8,7	6,8
Nord-est	177	691	421.367	24,4	22,1	16,1
Toscana	72	276	174.771	9,9	8,8	6,7
Umbria	8	32	34.410	1,1	1,0	1,3
Marche	13	85	25.293	1,8	2,7	1,0
Lazio	63	242	449.777	8,7	7,7	17,2
Centro	156	635	684.251	21,5	20,2	26,2
Abruzzo	14	78	63.888	1,9	2,5	2,4
Molise	3	21	2.783	0,4	0,7	0,1
Campania	42	160	249.089	5,8	5,1	9,5
Puglia	40	90	91.223	5,5	2,9	3,5
Basilicata	5	25	11.162	0,7	0,8	0,4
Calabria	11	76	67.112	1,5	2,4	2,6
Sud	115	450	485.257	15,8	14,4	18,5
Sicilia	46	224	263.327	6,3	7,2	10,1
Sardegna	21	55	35.613	2,9	1,8	1,4
Isole	67	279	298.940	9,2	9,0	11,5

Fonte: Istat (2011c)

Tabella 2.34 Organizzazioni private per forma giuridica e ripartizione geografica. Anno 2010

<i>Forma giuridica</i>	<i>Nord-Ovest</i>	<i>Nord-Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Isole</i>
Associazione riconosciuta	34,3	32,3	36,1	20,9	33,3
Associazione non riconosciuta	8,1	8,4	15,0	8,8	5,3
Fondazione	8,7	3,9	0,8	12,1	5,3
Cooperativa	14,0	14,2	5,3	3,3	8,8
Ente ecclesiastico civilmente riconosciuto	26,2	34,2	35,3	46,2	36,8
Altro	8,7	7,1	7,5	8,8	10,5
<i>Totale (=100%)</i>	<i>172</i>	<i>155</i>	<i>133</i>	<i>91</i>	<i>57</i>

Fonte: Istat (2011c)

Prossima al 10% anche l'utenza della Campania, dove hanno sede 160 servizi (il 5,1% del totale) e 42 organizzazioni (il 5,8% del totale). A Napoli è presente il 46% dei servizi erogati in Campania e sono raggiunti i tre quarti dell'utenza complessiva; la città è inoltre sede della metà delle organizzazioni campane.

Nel Lazio, l'utenza raggiunta tramite erogazione pubblica è elevata (40,5%), mentre molto più ridotta è quella raggiunta in Lombardia (12%) dove, invece, i tre quarti dell'utenza sono raggiunti da organizzazioni private che possono contare su finanziamento pubblico.

Come già evidenziato, l'erogazione da parte di organizzazioni private (con o senza finanziamento pubblico) raggiunge la maggior parte dell'utenza, variando tra il 70% osservato per i servizi di segretariato sociale e il 97% per i servizi di accoglienza diurna. Tra le organizzazioni private (608) sono presenti soprattutto gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (il 34% di tutte le organizzazioni private) e le associazioni riconosciute (32%) che hanno personalità giuridica. La presenza di enti ecclesiastici è molto variabile per area geografica: è massima nel Sud (46%), mentre nel Nord-ovest, dove non rappresentano più la forma giuridica prevalente, scende al 26%. Le associazioni non riconosciute (senza personalità giuridica) e le cooperative sociali (tipo A, tipo B e consorzi) rappresentano ciascuna il 10% del numero di organizzazioni private, ma sono concentrate nel Nord, dove incidono per più del 14% (al Sud scendono

al 9 e al 3%). Le fondazioni sono il 6% delle organizzazioni rilevate a livello nazionale e sono una realtà particolarmente rappresentata nel Sud (12%) e nel Nord-ovest (9%).

La metà delle organizzazioni private (302) può contare su un finanziamento pubblico (tuttavia, la proporzione varia tra il 62% nel Nord-ovest e il 30% del Sud): sono nel 39% dei casi associazioni riconosciute; in un ulteriore 22% enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e nel 16% cooperative sociali. Al contrario, tra le organizzazioni private senza finanziamento pubblico, quasi la metà è costituita da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e il 26% da associazioni riconosciute.

Mentre i servizi erogati da un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto raggiungono il 40% dell'utenza dei servizi privati di risposta ai bisogni primari, nel caso di servizi di segretariato sociale e presa in carico e accompagnamento la quota scende intorno al 26% e si attesta al 19% per l'accoglienza notturna e al 12% nel caso della diurna. Viceversa, le associazioni riconosciute raggiungono solo un terzo dell'utenza dei servizi privati in risposta ai bisogni primari e circa il 40% per l'accoglienza sia diurna che notturna.

2.6. Ambiti di vita e sintomi di deprivazione

La capacità economica è il principale riferimento quando si parla di povertà. Tuttavia, il concetto di povertà si è nel tempo esteso ad altre dimensioni sociali. Un fondamentale contributo al cambiamento di prospettiva è stato dato negli anni '80 da Sen (1985), il quale ha definito la povertà come la privazione di capacità individuali fondamentali, anziché la mera scarsità di reddito. Il dibattito che ne è nato ha portato a considerare la povertà un fenomeno multidimensionale, risultante dall'intreccio di vari fattori che, unitamente al reddito e al patrimonio, possono influenzare la qualità della vita (Sen, 1992; Ranci, 2002; Osberg e Sharpe, 2003; Chiappero Martinetti, 2007; Nussbaum, 2008; Accolla (2009, 2010, 2011). Questa visione complessa e complessiva riguarda il conseguimento di molteplici elementi che possono conferire valore alla vita umana.

Nel seguito, si esamina la fascia più svantaggiata della popolazione italiana, per la quale il sommarsi di una molteplicità di disagi e di carenze in differenti ambiti della vita può generare una povertà multidimensionale. Lo studio della povertà multidimensionale richiede anzitutto l'identificazione delle dimensioni della povertà. In linea con la cosiddetta *equalities review* (The Equalities Review, 2007; Burchardt, 2006; Burchardt e Vizard 2007a, 2007b), si individuano gli ambiti per i quali sono disponibili fonti informative, vale a dire: (1) la capacità economica, (2) la soddisfazione dei bisogni primari, (3) la salute, (4) l'educazione e l'accesso all'informazione, (5) il lavoro, (6) la percezione della sicurezza fisica.

Per ogni ambito, si individuano un certo numero di indicatori di deprivazione⁴⁰, in base ai quali è possibile tracciare un "profilo" per ciascun individuo⁴¹. Il profilo si stima ponderando opportunamente gli indicatori elementari e calcolando il livello di povertà in ciascuno dei sei ambiti (si vedano, a questo proposito: Alkire e Foster, 2009); ponderando i sei profili, è possibile definire un profilo complessivo.

⁴⁰ Gli indicatori considerati sono 22 e sono stati stimati a partire dai dati dell'indagine ISTAT IT-SILC "Reddito e condizioni di vita", per il quinquennio 2006-2010.

⁴¹ In questo rapporto, si fa riferimento alle persone di età compresa fra i 18 e i 64 anni. Tuttavia, è facile immaginare la definizione di profili anche per le persone più giovani o per altre più anziane.

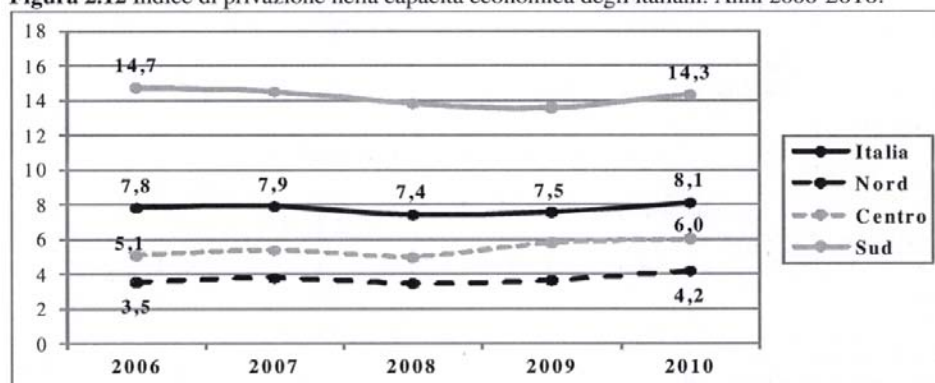
Gli indici sintetici di ambito possono essere interpretati come l'entità delle privazioni inerenti specificamente a quell'ambito e, rapportati al numero massimo di privazioni di cui la popolazione può fare esperienza, diventano confrontabili nel tempo e nello spazio. Si può anche valutare la compresenza dei medesimi sintomi in più ambiti di povertà.

1 – Capacità economica

Per quanto riguarda la possibilità di avere uno standard di vita indipendente e sicuro nel quinquennio 2006-2010 (Fig. 2.12), si registra un calo dei sintomi di deprivazione nel periodo ante-crisi, con un minimo nel 2008 (indice al 7,4%) e, come prevedibile, un incremento dei problemi sino al 2010 (indice all'8,1%).

La tendenza ha riguardato ogni ripartizione geografica del Paese, tuttavia, la diffusione di problemi è stata minore nelle regioni settentrionali⁴², ha mostrato valori intermedi nelle regioni del Centro e in Sardegna e maggiori difficoltà nelle regioni meridionali. Agli estremi si trovano il Trentino Alto Adige dalla parte positiva (indice al 2,4%) e la Sicilia in negativo (indice al 18,8%).

Figura 2.12 Indice di privazione nella capacità economica degli italiani. Anni 2006-2010.



Fonte: Elaborazioni ORES su dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

Spicca (Tab. 2.35) l'elevata diffusione di famiglie che non hanno capacità di sostenere una spesa imprevista di 1.000 euro (una su tre). Il sintomo di difficoltà che ha minore diffusione è, invece, l'onere economico dell'affitto o del mutuo sul reddito: per il 4,1% delle famiglie questo tipo di spese pesa sul reddito disponibile per oltre il 30%.

È, inoltre, elevata la diffusione di problemi nel riscaldare la casa e nel coprire le spese mediche, difficoltà che riguarda una famiglia su dieci. Il sintomo a minore diffusione è, invece, l'acquisto di beni tecnologici per la casa.

Tabella 2.35 Sintomi di privazione nell'ambito "capacità economica" degli italiani. Anno 2010.

Appartiene a una famiglia:	Nord	Centro	Sud	
Indici di capacità economica				
A basso reddito	17,0	9,1	12,5	29,8

⁴² Il Piemonte ha valori di deprivazione economica che lo rendono più simile alle regioni del Centro che alle altre regioni settentrionali.

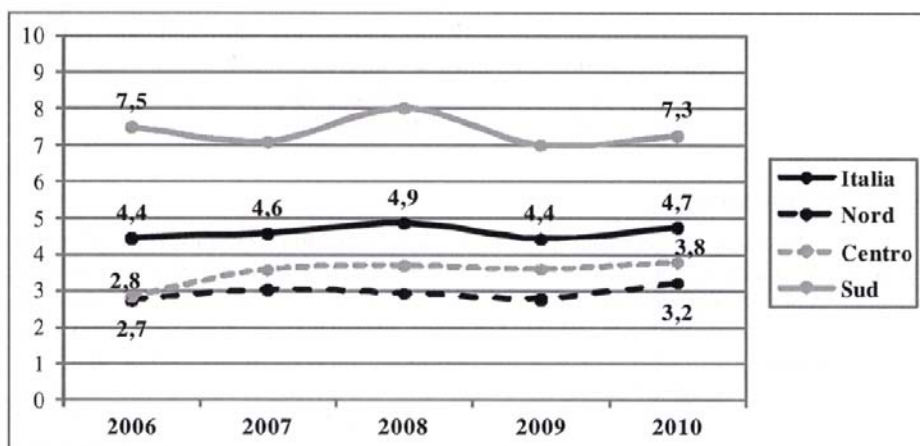
Non può sostenere in proprio spesa imprevista di 1.000 euro	32,6	24,1	30,6	44,8
A elevato peso delle spese di affitto/mutuo sul reddito (<30%)	4,1	4,1	4,7	3,8
Nell'anno non ha risparmiato e ha contratto/aumentato i debiti	5,0	4,6	3,7	6,3
Indici di soddisfazione dei bisogni primari				
Non può permettersi carne, pollo, o pesce ogni 2 giorni	6,4	4,5	5,1	9,6
Ha avuto momenti in cui non disponeva per spese per malattie	10,4	6,7	8,5	16,1
In arretrato sul pagamento mutuo-affitto	4,7	5,3	4,3	4,0
Vive in condizioni di sovraffollamento	1,1	0,7	1,0	1,6
Vive in una casa in cattive condizioni	1,9	1,3	1,5	2,8
Non può permettersi di riscaldare adeguatamente l'abitazione	10,9	4,8	7,7	20,6
Non può permettersi lavatrice e lavastoviglie	0,3	0,2	0,3	0,5
Non ha l'automobile perché non può permettersela	2,2	2,0	1,8	2,8
A basso reddito	17,0	9,1	12,5	29,8
Indici di privazione nella salute				
Stato di salute auto-dichiarato basso o medio-basso	4,3	3,7	4,3	5,0
Malattie croniche o invalidità che riducono l'autonomia	2,6	2,5	2,7	2,7
Indici di educazione e accesso all'informazione				
Non ha terminato scuola dell'obbligo e non è iscritto corsi di studio	5,4	3,8	4,6	7,9
In famiglia non ha il computer perché non può permetterselo	4,3	3,1	2,9	6,6
In casa non ha l'accesso a internet perché non può permetterselo	4,5	2,8	3,2	7,5
Indici di privazione in ambito lavorativo				
E disoccupato	7,7	5,2	7,0	11,2
Occupazione precaria e basso profilo professionale (reddito inferiore a 1000 euro al mese)	1,7	1,2	1,9	2,3
Lavora meno di 30 ore a settimana, non ha lavoro a tempo pieno	2,2	2,1	2,8	2,2
Indici di percezione di sicurezza fisica				
Inquinamento, sporcizia, altri problemi ambientali causati da traffico o attività industriali	16,6	16,8	18,3	15,3
Criminalità, violenza o vandalismo	12,6	10,2	12,1	15,8

Fonte: Elaborazioni ORES su dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

2 – Soddisfazione dei bisogni primari

La capacità di soddisfazione dei bisogni primari (alimentazione, abitazione, etc.) per un adeguato standard di vita con indipendenza e sicurezza, registra nel quinquennio un andamento altalenante (Fig. 2.13). L'andamento è il risultato di variazioni differenziate a livello territoriale: una minore diffusione di problemi nelle regioni settentrionali, valori intermedi nelle regioni del Centro, in Piemonte e in Sardegna e maggiori difficoltà nelle regioni del Sud. Nelle posizioni estreme della graduatoria regionale troviamo il Trentino Alto Adige, la Liguria e la Valle d'Aosta dalla parte positiva (indice al 2,4%) e la Campania da quella negativa (indice al 9,0%).

Figura 2.13 Indice di privazione nella soddisfazione dei bisogni primari degli italiani. Anni 2006-2010.

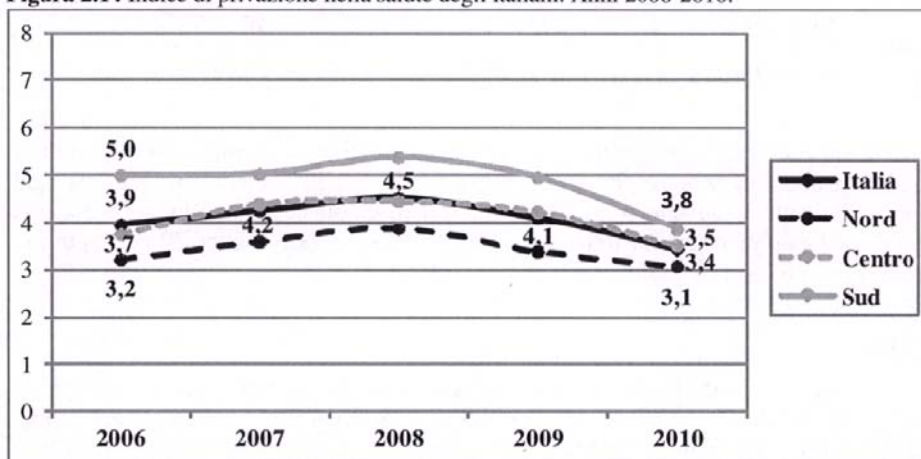


Fonte: Elaborazione ORES su dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

3 - Salute

La possibilità di vivere in condizioni di buona salute mostra nel quinquennio un lieve peggioramento delle condizioni di salute con il raggiungimento del punto di massimo al 2008 (indice al 4,5%, Fig. 2.14) e un evidente peggioramento nel biennio successivo durante il quale i livelli di diffusione di problemi di salute sono i più bassi nel quinquennio (indice al 3,4%). I trend nazionali mostrano la stessa tendenza (anche se su livelli differenti) anche a livello delle tre ripartizioni italiane. Maggiori disagi rispetto alla media si riscontrano nelle Isole e in Calabria e nel Centro del Paese. Nelle posizioni estreme della graduatoria regionale troviamo la Liguria in positivo (indice al 2,1%) e la Sardegna in negativo (indice al 5,7%).

Figura 2.14 Indice di privazione nella salute degli italiani. Anni 2006-2010.



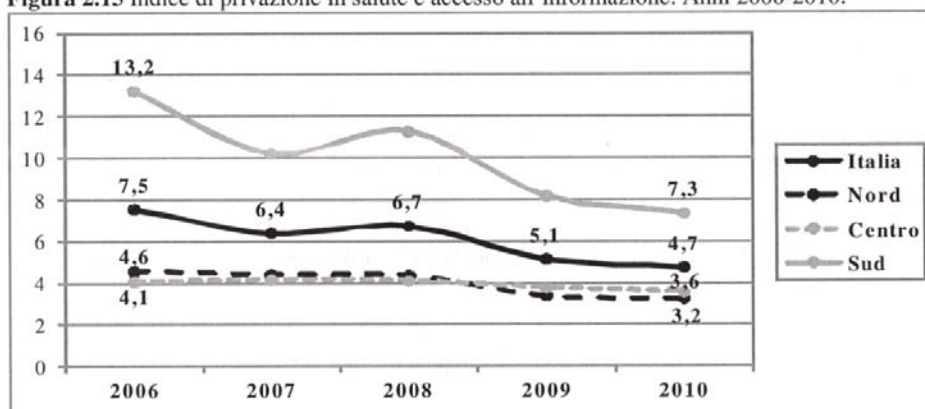
Fonte dei dati: Elaborazioni ORES di dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

La misurazione oggettiva dei problemi di salute mostra una diffusione di malattia croniche o invalidità che riducono l'autonomia dell'individuo al 2,6%, superiore risulta invece la percezione soggettiva dei problemi di salute con un 4,3% di italiani che dichiarano di avere uno stato di salute basso o medio-basso (Tab. 2.35).

4 – Educazione e accesso all'informazione

Per quanto concerne l'area del capitale umano e la capacità di essere informati, di capire e ragionare e di avere l'abilità di partecipare nella società, si registra nei cinque anni in esame un generale miglioramento degli standard (nel 2010 indice al 4,7% rispetto al 7,5% nel 2006; cfr Fig. 2.15). L'analisi per macro-regioni fa emergere un'Italia divisa, con poche problematiche nelle regioni settentrionali, valori intermedi nelle regioni del centro Italia e in Sardegna e maggiori difficoltà nelle regioni del Sud. Nelle posizioni estreme della graduatoria regionale troviamo il Trentino Alto Adige (in positivo, i problemi sono al 2,4%) e la Puglia in negativo (9,1%).

Figura 2.15 Indice di privazione in salute e accesso all'informazione. Anni 2006-2010.



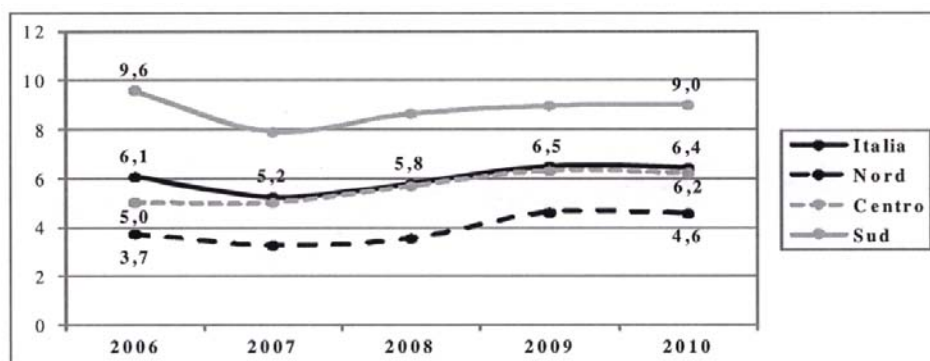
Fonte: Elaborazioni ORES di dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

È abbastanza elevata, soprattutto se si considera che gli ultra 65enni sono esclusi dalle analisi, la quota di persone che non termina la scuola dell'obbligo (una persona ogni venti). Su livelli lievemente inferiori (intorno al 4%) si collocano gli individui che a casa non dispongono di strumenti informatici o non hanno accesso a internet, per motivi di ordine economico (Tab. 2.55).

5 – Lavoro

La capacità di partecipare ad attività produttive e proficue mostra un primo miglioramento della performance in termini di lavoro nel 2007 (indice al 5,2%; Fig. 2.16) e, come prevedibile, un successivo incremento delle difficoltà negli anni successivi a seguito della crisi economica (indice al 6,4% al 2010).

Figura 2.16 Indice di deprivazione nel lavoro. Anni 2006-2010.



Fonte: Elaborazioni ORES su dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

I trend nazionali mostrano la stessa tendenza (anche se su livelli differenti) nelle grandi ripartizioni geografiche. Comunque sia, la frequenza di problemi è inferiore nelle regioni settentrionali, ha valori intermedi nelle regioni del centro Italia e in Sardegna e maggiori nelle regioni del Sud. Nelle posizioni estreme della graduatoria regionale troviamo il Trentino Alto Adige in positivo (indice al 3,5%) e la Calabria in negativo (11,3%).

La disoccupazione fra i 18-64enni si colloca al 7,7%, va segnalata anche la presenza di un 1,7% di individui in situazione occupazionale precaria e di basso profilo e un 2,2% involontariamente in condizione professionale part-time. Le differenze territoriali più marcate si riscontrano in termini di rischio di disoccupazione, minore è invece il *gap* di performance fra nord e sud in termini di precarietà (Tab. 2.35).

5 – Percezione della sicurezza fisica

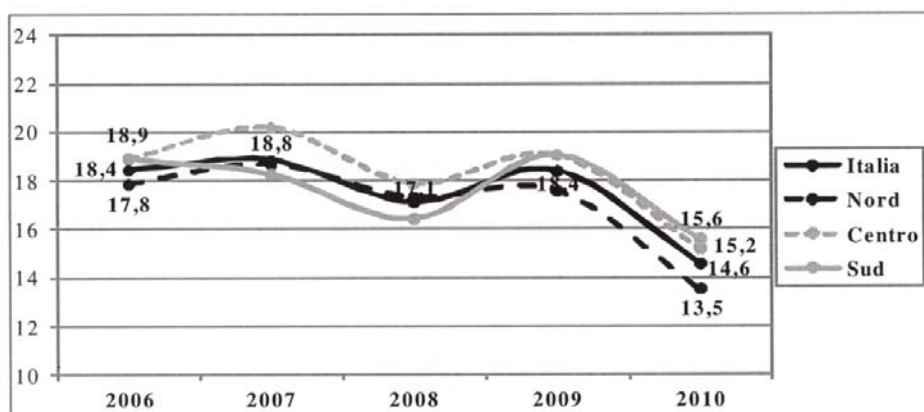
La percezione di vivere in condizioni di sicurezza fisica, seppure con una certa fluttuazione nel tempo, mostra una tendenza al miglioramento, con il raggiungimento del punto di minima diffusione dei sintomi di privazione nel 2010 (indice al 14,6% rispetto al 18,4% iniziale; Fig. 2.17), sia per l'intero Paese che per le tre grandi ripartizioni geografiche, Nord, Centro e Sud.

La percezione è confermata anche da dati oggettivi: dal 2006 al 2010 l'indice di criminalità diffusa è calato dal 26,9 (per 1.000) al 21,9 e quello di criminalità violenta dal 20,1 (per 10.000) al 17,7 (fonte: Ministero dell'interno e Istat).

Nelle posizioni estreme della graduatoria regionale troviamo due regioni fra loro confinanti, il Molise in positivo (indice al 2,8%) e la Campania in negativo (indice al 26,0%).

Il problema dell'insicurezza fisica è particolarmente sentito dalla popolazione: circa il 13% della gente sostiene di vivere in una zona con problemi di criminalità, violenza o vandalismo e circa il 17% in un'area con problemi di carattere ambientale (Tab. 2.25).

Figura 2.17 Indice di privazione nella percezione della sicurezza fisica. Italia e ripartizioni, Anni 2006-2010.



Fonte: Elaborazioni ORES di dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

Povert  chiama povert : l'accumularsi dei sintomi

L'analisi della compresenza di sintomi di povert  in differenti ambiti della vita degli individui permette l'individuazione dei casi in cui si sommano molteplici disagi. La carenza di reddito  , infatti, una condizione necessaria ma non sufficiente per considerare povero un individuo. Infatti, l'accumularsi di molteplici condizioni di svantaggio aggrava la situazione sia individuale che familiare, con conseguenti rischi di cronicit  della condizione e la caduta nella cosiddetta "trappola della povert ".

Nella Fig. 2.18 si riportano gli accumuli di sintomi di privazione nel quinquennio 2006-2010 in Italia. Si osserva innanzitutto che il 2008   stato l'anno di minimo, la contrazione rispetto all'inizio del periodo di riferimento   dovuta sia ad una riduzione dei casi poveri solo da un punto di vista economico dal 5,1% al 4,4% (area pi  chiara) sia degli individui con almeno tre ambiti di deprivazione (aree grigio scuro e nera) che, a partire dal 7,6% del 2006, si sono contratti al 6,6% nel 2008.

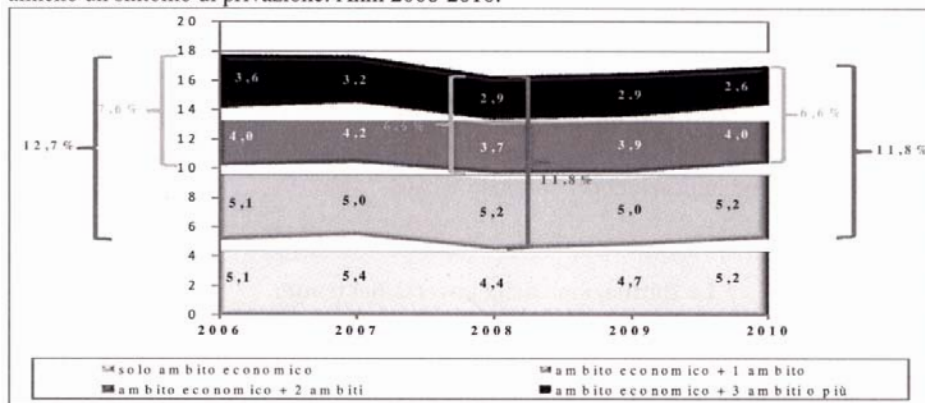
Nel biennio 2009 e 2010, invece, si   registrato un nuovo incremento. L'aumento non riguarda, tuttavia, le persone in cui si sommano molteplici disagi (dato che resta costante con il 2008), quanto piuttosto quelle la cui unica problematica   esclusivamente economica.

  dunque possibile affermare che la crisi ha toccato la vita delle famiglie e degli individui pi  che altro da un punto di vista economico, mentre gli effetti sugli altri ambiti della qualit  della vita sono stati pi  contenuti. I miglioramenti registrati in ambiti post-materialistici (salute, educazione, sicurezza) e i peggioramenti negli ambiti pi  materialistici (lavoro, bisogni primari), hanno quindi portato ad una sorta di pareggiamento nella diffusione di sintomi di privazione diversi dalla pura incapacit  economica.

La rappresentazione cartografica per regione (Fig. 2.19) della quota di individui in cui si manifestano sintomi di povert  in almeno due ambiti (di cui uno   quello economico) pone in evidenza un Paese polarizzato: una minore diffusione di povert  multi-ambito nelle regioni settentrionali (con l'eccezione del Piemonte, le privazioni sono presenti in meno del 6% delle persone), valori intermedi nelle regioni del Centro Italia e in Sardegna (valori compresi fra l'8 e l'11%) e difficolt  nettamente maggiori nelle regioni del Sud (valori superiori al 18%). Nelle posizioni estreme della graduatoria regionale troviamo, dalla parte positiva, il Trentino Alto Adige, dove il 2,5% degli individui  

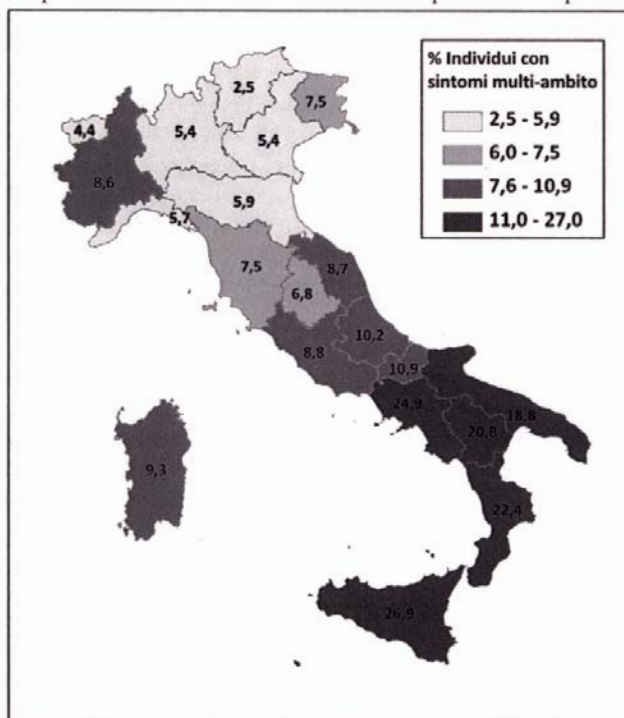
povero in almeno due ambiti, e, dalla parte opposta, la Sicilia, dove la frequenza della povertà pluri-ambito è dieci volte più elevata (26,9%).

Figura 2.18 Quota percentuale di italiani di età 18-64 anni, per numero di ambiti in cui registra almeno un sintomo di privazione. Anni 2006-2010.



Fonte: Elaborazioni ORES su dati ISTAT, IT-SILC indagine "reddito e condizioni di vita".

Figura 2.19 Quota percentuale di 18-64enni con sintomi di privazione in più ambiti. Anno 2010.



Fonte: Elaborazioni ORES su dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

2.7 Approfondimenti

Nel seguito, si presentano due analisi svolte su dati EU-Silc per ampliare lo studio della povertà a:

- il fenomeno che si può denominare, con ragionevole approssimazione, “dinamica della povertà” (Par. 2.7.1), vale a dire la tendenza della povertà a persistere per anni presso gli stessi individui,
- l’identificazione dei fattori di povertà comuni e di quelli specifici che contengono gli indici proposti dalla UE per darne un giudizio comparativo (Par. 2.7.2).

Ambedue gli esercizi mirano a “segmentare” la povertà per ricavarne una visione più nitida che possa dare indicazioni per politiche mirate.

2.7.1. La fluttuazione della povertà nel tempo

Le famiglie che compongono il campione dell’indagine EU-Silc sono intervistate per quattro rilevazioni consecutive. Collegando i dati inerenti a due o più occasioni d’indagine, si può assumere una prospettiva longitudinale nello studio della povertà. Tale prospettiva consente di studiare, tra l’altro, la durata e la ricorrenza degli episodi di povertà e i fattori che influenzano le entrate, le uscite e i rientri nella povertà, distinguendo così tra poveri persistenti, o “cronici”, e poveri transitori.

Si può, dunque, osservare la povertà come un fenomeno che varia dinamicamente⁴³. La povertà, infatti, è tanto più grave quanto più a lungo e quanto più intensamente un individuo la sperimenta, poiché la durata del bisogno esaurisce eventuali risorse finanziarie e abbassa gradualmente lo standard di vita. Inoltre, quanto più a lungo un individuo rimane socialmente escluso, tanto più si deprezza il suo capitale umano e si esauriscono i legami che costituiscono il suo capitale sociale.

La conoscenza della dinamica della povertà di gruppi di persone è utile per scegliere politiche più efficaci per fronteggiarla. Individui e famiglie che sperimentano episodi transitori di povertà necessitano di sostegno momentaneo al reddito. Individui e famiglie che sono persistentemente povere, invece, avranno bisogno di interventi di sostegno duraturo al reddito ma anche di interventi volti a modificare le condizioni strutturali che rendono cronica la loro situazione (tra l’altro, interventi di riqualificazione professionale).

Così come le politiche di sostegno alla povertà richiedono la conoscenza delle condizioni specifiche che generano il rischio di povertà, anche la fluttuazione storica delle tipologie di difficoltà può informare le politiche della lotta alla povertà.

Nel seguito, si presentano in sintesi i risultati dell’analisi dei dati dell’indagine italiana EU-Silc. L’unità di analisi è l’individuo al quale sono associati i redditi e le caratteristiche della propria famiglia.

Operativamente, l’indice di “rischio persistente di povertà” è definito come la proporzione di individui che sono stati identificati come poveri in una data occasione

⁴³ Altri studi sulla dinamica della povertà sono documentati, tra gli altri, da Bane e Ellwood (1986), Duncan *et al.* (1993), Oxley *et al.* (2000), Cappellari e Jenkins (2003), Biewen (2003), Giraldo *et al.* (2007), Cellini *et al.* (2008), Devicienti (2011). A fini di confronto internazionale, si possono citare: Jenkins e Van Kerm (2011), Van Kerm e Pi Alperin (2011) e Polin e Raitano (2012). Alcune specifiche inerenti all’Italia sono discusse da Giraldo *et al.* (2007).