

COSTRUIAMO IL ELFARE DEI DIRITTI

RIDEFINIRE LE POLITICHE SOCIALI SU CRITERI DI EQUITÀ ED EFFICACIA

Report Territoriale

COMUNE DI LA SPEZIA

Politiche e interventi di contrasto alla povertà

Ringraziamenti

L'Associazione per la ricerca sociale, ARS, ha svolto questa ricerca con il sostegno e il contributo economico di Fondazione Cariplo, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariparma, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio della Spezia, e con la collaborazione dell'Istituto per la ricerca sociale, IRS. Esprimiamo la nostra gratitudine, per la fiducia così espressa, ai Presidenti delle Fondazioni e, per la loro cortese collaborazione, ai nostri referenti Davide Invernizzi e Monica Villa; Marco Demarie, Luigi Morello e Andrea Fabris; Donatella Aimi; Elena Bottasso; Giulia Micheloni.

Un doveroso ringraziamento va ai 7 territori coinvolti negli approfondimenti: i Comuni di Torino, Parma e La Spezia, e gli Ambiti sovracomunali di Crema, Garbagnate, Merate e Cuneo, che hanno partecipato al percorso, fornendo dati e preziosi spunti di riflessione. In particolare il nostro grazie va agli amministratori, dirigenti e operatori, che con noi hanno direttamente collaborato: Uberto Moreggia e Simona Sirugo del Comune di Torino; l'assessore Laura Rossi e Lucia Bonetti, Giovanna Marelli, Benedetta Squarcia, William Sgarbi del Comune di Parma; Stefania Branchini e Carlo Melani del Comune di La Spezia; Elena Meroni, Maria Vittoria Della Canonica, David Chinello dell'Ambito di Garbagnate; Flavio Donina e Simona Milani dell'Ambito di Merate; Maria Grazia Brignone, Barbara Re e Aurelio Galfre dell'Ambito di Cuneo; Angelo Stanghellini e Davide Vighi dell'Ambito di Crema. Il grazie va anche a quanti altri possiamo involontariamente non avere nominato.

Naturalmente la paternità e responsabilità di quanto esposto nella ricerca è dell'ARS, dei coordinatori e dell'equipe della ricerca, per i rispettivi ruoli e compiti.

Premessa

L'analisi di seguito presentata si suddivide in due parti. Nella prima parte vengono descritte le principali caratteristiche socio-demografiche delle famiglie residenti nel Comune di La Spezia, i loro profili reddituali, comparati alla distribuzione dei redditi delle famiglie liguri e nazionali, e la ripartizione dei trasferimenti monetari per la protezione sociale erogati a livello nazionale alle suddette famiglie. Nella seconda parte, più corposa, ci si focalizza invece sugli interventi di **contrasto alla povertà** erogati a livello territoriale, sia in termini di tipologie e caratteristiche delle misure, che di entità della spesa. Il sistema di offerta degli interventi viene poi analizzato in termini regolativi e di *performance* organizzativa dei servizi, tenuto conto dell'integrazione con i soggetti territoriali a vario titolo coinvolti nell'erogazione di progetti ed interventi di contrasto alla povertà ed esclusione sociale. Un paragrafo valutativo finale chiude il report dello studio di caso evidenziando i principali punti di forza e le principali criticità riscontrate rispetto alle prestazioni ed ai servizi attualmente erogati nel Comune di La Spezia, nella direzione di margini di miglioramento possibili per il sistema territoriale, in linea con le proposte nazionali di riforma.

PARTE I

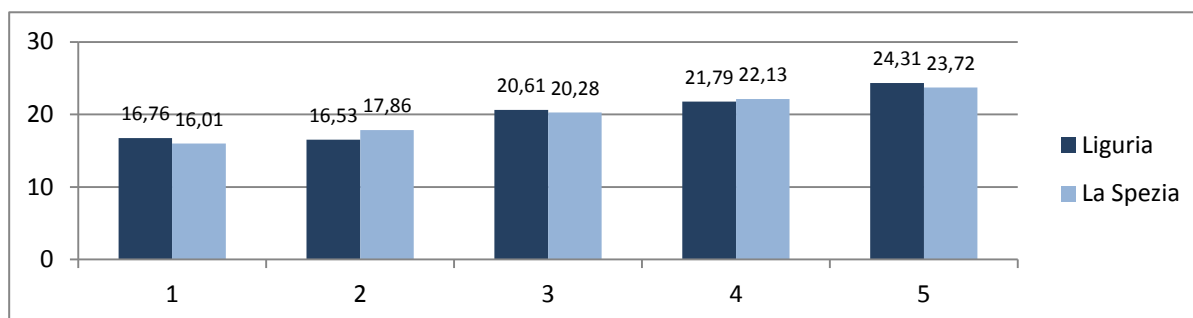
1. Il quadro socio-demografico, la distribuzione dei redditi e dei trasferimenti tra le famiglie

1.1 Il quadro socio-demografico di riferimento e i redditi delle famiglie del Comune di La Spezia

Il Comune di La Spezia conta di complessivi 94.535 abitanti (poco meno del 6% della popolazione residente in Liguria). Le famiglie residenti nell'ambito sono 44.255 ed il nucleo familiare medio è composto da 2,13 individui. La distribuzione per fasce di età della popolazione residente nel Comune di La Spezia e in Liguria è sensibilmente più concentrata nelle fasce più anziane rispetto alla situazione nazionale. Quasi il 32% degli individui superano i 60 anni di età (26% in Italia), mentre solo il 25,9% della popolazione ha un'età inferiore ai 30 anni (30% in Italia). Inoltre, è interessante notare come la fascia di età che comprende la quota maggiore di popolazione residente in Liguria e a La Spezia sia quella dai 71 anni in su (circa il 20%), mentre in Italia la percentuale di individui al di sopra dei 71 anni è pari al 14,8%. Per quanto riguarda invece la quota di adulti (31-60), i valori di La Spezia e Liguria risultano più in linea con i valori nazionali.

Passando ora all'analisi della situazione reddituale delle famiglie, la Figura 1.1 mostra un confronto tra la distribuzione delle famiglie residenti a La Spezia e nell'intera regione nei diversi quintili di reddito, cioè in cinque gruppi di uguale dimensione, pari al 20% di famiglie ciascuno e ordinati in base al reddito. La divisione per quintili presentata in figura è stata effettuata sul campione delle famiglie italiane, da cui si individuano le soglie di reddito minime e massime al di sopra o al di sotto delle quali si appartiene ad un quintile piuttosto che ad un altro; rispetto alla suddetta ripartizione sulla popolazione italiana si è poi analizzata l'incidenza delle famiglie del Comune di La Spezia e della Liguria. Rispetto al quadro regionale, La Spezia presenta una maggiore concentrazione delle famiglie nel secondo e nel quarto quintile della distribuzione, mentre la quota di popolazione il cui reddito equivale a quello del 20% più povero e più ricco della popolazione italiana risulta leggermente inferiore. In entrambe le realtà territoriali circa il 24% della popolazione ha un reddito pari a quello del 20% più ricco della popolazione italiana, mentre solo il 16% si colloca nella fascia di popolazione con il reddito più basso. Tali dati suggeriscono dunque una situazione reddituale comparativamente migliore in Liguria e nel Comune di La Spezia rispetto al quadro nazionale.

Figura 1.1 - % famiglie residenti per quintili di popolazione italiana: confronto La Spezia e Liguria



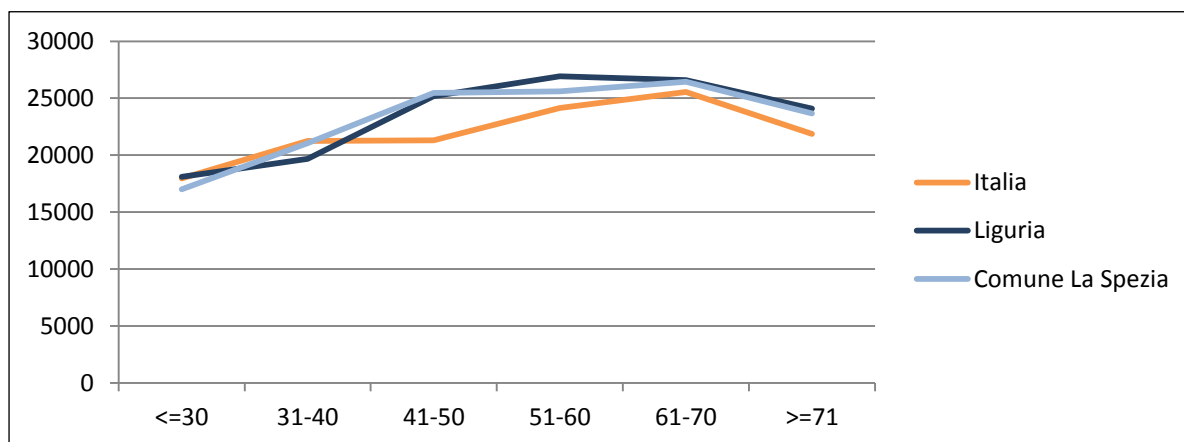
Considerando i valori medi di reddito disponibile equivalente nei diversi quintili delle singole unità territoriali, la tabella 1.1 mostra un confronto tra il Comune di La Spezia, la Liguria e l'Italia. In media, il reddito disponibile equivalente per le famiglie residenti a La Spezia è di circa 24.141 euro, molto vicino al valore medio per la Liguria (24.223 euro) e significativamente superiore alla media italiana (+7,9%). Tale differenza positiva nei redditi medi delle famiglie del Comune rispetto alle famiglie italiane si mantiene anche nei singoli quintili, raggiungendo un massimo di +10,2% tra le famiglie appartenenti al secondo quintile. Al contrario, il confronto tra la situazione reddituale delle famiglie residenti a La Spezia e in Liguria rivela differenze meno pronunciate, tuttavia, se i quintili centrali si caratterizzano per redditi disponibili equivalenti più alti rispetto alla situazione registrata in regione, le famiglie meno abbienti di La Spezia presentano redditi relativamente più bassi rispetto alle analoghe famiglie liguri, così come il 20% più ricco della popolazione registra redditi inferiori di circa il 2,5%.

Tab. 1.1 Confronto tra il reddito disponibile equivalente medio per quintili: Comune di La Spezia, Liguria e Italia

Quintili	Italia	Liguria	Comune di La Spezia	Differenza La Spezia- Italia	Differenza La Spezia- Liguria
1	8.761,20	9.225,181	9.191,105	4,9%	-0,4%
2	15.225,16	16.580,39	16.785,04	10,2%	1,2%
3	20.059,52	21.584,41	21.849,18	8,9%	1,2%
4	25.598,51	27.473,54	27.683,56	8,1%	0,8%
5	42.243,03	46.558,71	45.376,81	7,4%	-2,5%
totale	22.375,83	24.223,82	24.141,71	7,9%	-0,3%

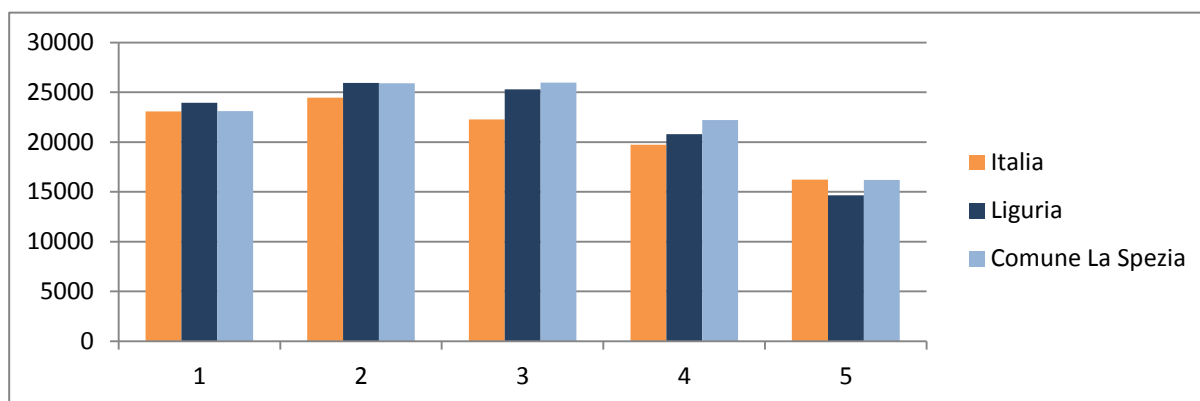
Passando all'analisi dei redditi medi equivalenti per classe di età del capofamiglia nei tre contesti territoriali, la Figura 1.2 mostra un dato interessante: nonostante i valori medi di reddito in Liguria e a La Spezia risultino significativamente superiori a quelli delle famiglie italiane in tutti i quintili di reddito, l'analisi per fasce d'età rivela che le famiglie spezzine con capofamiglia tra i 31 e i 40 anni presentano un reddito medio inferiore del 5,3% rispetto alla stessa tipologia di famiglie italiane. Per quanto riguarda le famiglie appartenenti alle altre fasce di età, le differenze reddituali tra Liguria-La Spezia e Italia rimangono con segno positivo; significativamente più alto, rispetto alla distribuzione nazionale, il reddito delle famiglie residenti a La Spezia con capofamiglia di età compresa tra i 41 ed i 50 anni di età (+19,6%).

Figura 1.2- Reddito disponibile equivalente medio per età del capofamiglia



La Figura 1.3 mostra i profili reddituali delle famiglie con riferimento al numero di componenti. Anche in questo caso i valori medi di reddito delle famiglie del Comune di La Spezia sono mediamente superiori a quelli nazionali. Rispetto al confronto regionale invece il reddito delle famiglie spezzine sembra crescere in maniera più che proporzionale rispetto al reddito delle famiglie residenti in Regione a partire dalle tipologie familiari di 3 componenti. Rilevante è la situazione delle famiglie composte da 5 o più individui il cui differenziale di reddito rispetto alla regione è addirittura pari a +10,6%. Se le famiglie numerose del Comune di La Spezia risultano mediamente più benestanti rispetto alla situazione regionale, con un reddito equivalente medio di 16.205 euro contro 14.654, quelle uni personali e formate da due componenti risultano invece mediamente più povere rispetto al resto della regione.

Figura 1.3 - Reddito disponibile equivalente medio per numero componenti



La povertà relativa del Comune di La Spezia, calcolata secondo l'Eurostat, risulta più contenuta rispetto al resto d'Italia ed anche al livello regionale. Costituiscono infatti il 13,12% le famiglie che presentano un reddito inferiore al 60% del reddito mediano equivalente. Risulta invece superiore di oltre 3 punti percentuali, l'incidenza della povertà assoluta a La Spezia rispetto al resto d'Italia, seppur più contenuta dell'analoga percentuale di famiglie in situazione di marginalità estrema residenti in Regione.

Tab. 1.4 Confronto incidenza delle famiglie in povertà relativa ed assoluta : Comune di La Spezia, Liguria e Italia

	Italia	Liguria	La Spezia
povertà relativa	15,62%	13,86%	13,12%
povertà assoluta	7,33%	11,14%	10,43%

1.2 La distribuzione delle prestazioni monetarie nazionali tra le famiglie

La tabella 2.1 riporta i dati relativi ai trasferimenti monetari erogati a livello nazionale per le politiche di contrasto della povertà, di sostegno della non autosufficienza, anzianità e disabilità nel Comune di La Spezia. Si tratta di stime calcolate a partire dall'indagine IT-SILC del 2013.

Tab. 1.3 - Le prestazioni di sostegno al reddito delle famiglie di La Spezia: ripartizione per n. beneficiari e spesa

Provvidenze	% famiglie beneficiarie	spesa totale	contributo medio per famiglia beneficiaria
POVERTA'			
Trasferimenti nazionali (fonte IT-SILC)			
carta acquisti (ordinaria)	0,53	148.792	524
pensione sociale	1,61	5.308.772	6.220
integrazione al minimo	9,48	19.347.370	3.841
assegno famiglie 3+ figli	0,08	63.541	1.472
FAMIGLIA			
Trasferimenti nazionali (fonte IT-SILC)			
assegno maternità	0,51	392.647	1.447
detrazioni familiari	25,23	14.661.510	1.094
assegni familiari	13,79	6.390.028	872
INVALIDITA'			
pensione invalidità civile	1,92	3.077.046	3.009
indennità di accompagnamento	4,52	15.703.730	6.542
pensione di guerra	0,39	1.397.655	6.731
totale	37,25	55.779.390	3.383

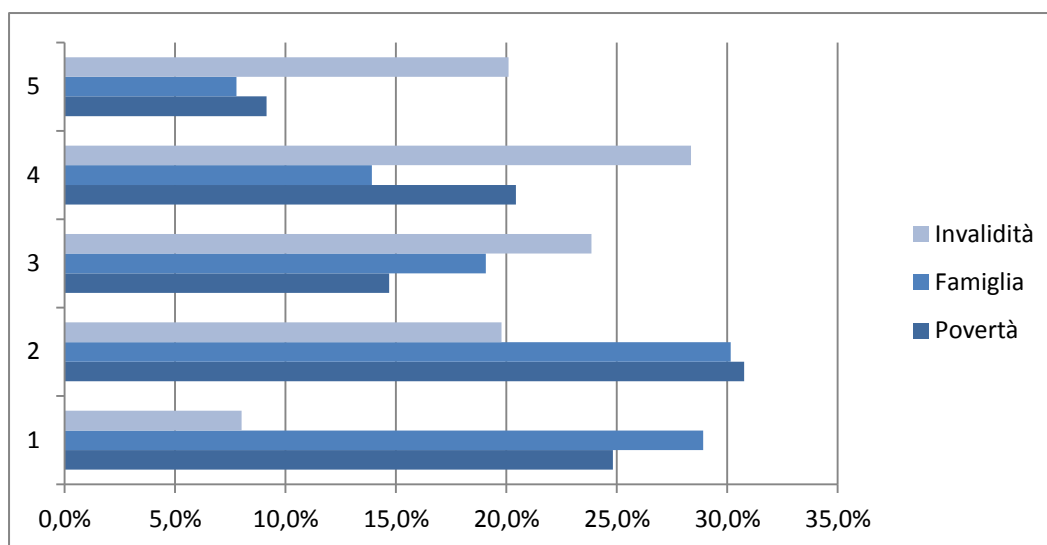
In tabella sono riportati, per ciascun trasferimento, la stima della percentuale di famiglie beneficiarie rispetto alle famiglie residenti, la spesa totale annua stanziata nel 2013 per il Comune Spezia e il contributo medio per famiglia beneficiaria.

Integrazione al minimo e detrazioni familiari costituiscono le voci di spesa più rilevanti per quanto riguarda le prestazioni di sostegno a povertà e famiglia, sia per volume di spesa che per copertura: oltre il 25% delle famiglie infatti beneficia delle detrazioni familiari (con un contributo medio di circa 1.094 euro) e circa il 9,5% go-

de di un'integrazione al minimo vitale di importo medio consistente e pari a 3.841 euro. Nell'ambito delle misure di sostegno all'invalidità, la componente di spesa nazionale più significativa è come noto costituita dall'indennità di accompagnamento, per un ammontare di quasi 15 milioni e 700 mila euro, rivolto ad una quota relativamente limitata delle famiglie residenti (4,5%), risultando in un contributo medio per famiglia beneficiaria decisamente elevato (6.531 euro) ed inferiore solo al contributo medio previsto per la pensione di guerra che però concentra una quota di famiglie decisamente inferiore.

La successiva Figura 1.4 e la tabella 1.4 mostrano la distribuzione dei trasferimenti nazionali, per ogni categoria, nei vari quintili di reddito disponibile e la percentuale di famiglie che ricevono almeno un contributo per ciascuna macro-tipologia di trasferimenti.

Fig. 1.4 - % trasferimenti ricevuti da ogni quintile sul totale dei trasferimenti per settore



Come si può notare, le misure di contrasto della povertà e di sostegno alla famiglia sono prevalentemente dirette alle fasce meno abbienti, con oltre la metà dei trasferimenti concentrati sulle famiglie appartenenti ai primi due quintili di reddito.

La selettività delle suddette misure, specie quelle di contrasto alla povertà, non risulta però così progressiva, verosimilmente a causa di impropri criteri di accesso, che concentrano una quota significativamente maggiore di trasferimenti ricevuti nel quarto quintile. La quota più consistente di famiglie che ricevono misure di contrasto alla povertà e di sostegno alle responsabilità familiari è concentrata nel secondo quintile ed è pari rispettivamente al 20,7% ed al 46,6%

La distribuzione dei trasferimenti di sostegno all'invalidità, quasi tutti non sottoposti al test dei mezzi, evidenzia una quota molto contenuta di trasferimenti che vanno al primo quintile. In particolare fra le famiglie più povere solo il 3,7% riceve almeno un contributo a supporto dell'invalidità e della non autosufficienza, mentre tutte le famiglie che ricevono un tale contributo rappresentano il 6,5% della popolazione totale.

Tab. 1.4 - % di famiglie che ricevono almeno un trasferimento, per quintili

Quintili	Povertà	Famiglia	Invalidità
1	17,7%	38,2%	3,7%
2	20,7%	46,6%	8,2%
3	10,7%	35,7%	6,9%
4	14,2%	31,3%	7,4%
5	6,0%	20,6%	6,5%
totale	13,9%	34,5%	6,5%

PARTE II

2.1 Le politiche e gli interventi di contrasto alla povertà a La Spezia

2.1.1 Domanda e offerta di prestazioni e servizi erogati a livello territoriale: principali caratteristiche ed entità

Evoluzione della domanda

Il progressivo aumento della popolazione straniera, un mercato del lavoro sempre più sfavorevole (i disoccupati in provincia della Spezia nel 2014 erano circa 12.000, per un tasso di disoccupazione pari al 12,4%, superiore di oltre 2 punti percentuali al valore regionale) ed un progressivo costante invecchiamento della popolazione sono segnalate come le problematiche più rilevanti del territorio spezzino. A queste si aggiunge, quale ulteriore fattore di vulnerabilità socio economica, l'incremento di persone e famiglie che vivono una problematica abitativa, testimoniata dall'aumento del numero di sfratti e dall'incremento di persone in lista di attesa per l'accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica.

A fronte di questo quadro, negli ultimi 3 anni, all'interno del sistema di assistenza sociale, si è osservato un mutamento anche nella composizione della domanda di servizi. In particolare, accanto alle utenze tipiche del servizio sociale, quali soggetti in situazioni di disagio socio-sanitario cronico (anziani, disabili e non autosufficienti) o famiglie in situazioni di emergenza temporanea, si è assistito all'aumento del disagio minorile (la spesa per inserimenti in strutture è raddoppiata) e all'emergere di nuove utenze legate alla crescente diffusione della povertà all'interno dei ceti medi. Le nuove casistiche riguardano tipicamente famiglie con bassa scolarità, i cui membri hanno perso il lavoro e che si trovano spesso in condizioni di disagio o emergenza abitativa, che però difficilmente può essere risolta attraverso l'intervento mirato e circoscritto dell'assistenza sociale. Tale mutamento nella composizione della domanda di servizi ha creato e sta creando numerosi problemi al sistema dell'assistenza sociale, sia in termini di necessità di nuove risposte che di progressiva cronicità di situazioni che fino a pochi anni fa potevano considerarsi temporanee oltre che meno frequenti. Le nuove utenze del servizio sociale soffrono ora di problemi strutturali (quali la perdita del lavoro e/o della casa), che richiedono spesso una presa in carico a lungo termine e che in parte esulano dalle competenze tipiche di tale comparto e a cui il sistema non è in grado di fornire una risposta adeguata ed efficace.

Altra problematica è rappresentata dall'elevata componente straniera dell'utenza, che supera il 30% (pur costituendo solo l'11% dell'intera popolazione della Spezia). L'aumento della popolazione straniera può considerarsi un elemento di potenziale risorsa per il contesto territoriale, ma è anche un fattore di vulnerabilità in termini di integrazione. I fattori culturali e l'atteggiamento di maggiore "passività" che caratterizzano in particolare una quota degli utenti stranieri (di provenienza prevalentemente albanese, magrebina, domenicana e pakistana) creano difficoltà nel condizionamento degli aiuti e nell'attivazione dei soggetti in progetti di recupero sociale, generando a loro volta diffidenza e tensioni con la componente autoctona delle utenze.

Stante dunque un cambiamento significativo nella composizione della domanda di servizi di assistenza sociale, il Comune di La Spezia ha modificato la propria offerta, per renderla sempre più mirata ad un bacino d'utenza che non è più quello tipico del comparto. Considerando solo i contributi economici e gli interventi di contrasto alla povertà specifici, meno 'dispersi' e direttamente finanziati dal territorio, l'utenza raggiunta nel 2014 dal servizio ammonta a quasi 1.500 unità, corrispondenti a circa il 3,3% delle famiglie residenti ed a qua-

si il 25% delle famiglie stimabili in situazioni di povertà relativa. Il tasso di copertura del bisogno¹ inoltre crescerebbe considerevolmente se considerassimo nel computo gli oltre 3.531 beneficiari dei bonus gas ed elettricità finanziati dal livello nazionale, così come le 3.000 famiglie che nel corso del 2014 hanno beneficiato della distribuzione di prodotti alimentari ed eccedenze.

Tab. 1.4 – Contributi ed interventi di contrasto alla povertà erogati a livello territoriale: beneficiari e spesa

CONTRIBUTI ED INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA POVERTA' EROGATI DAL TERRITORIO	n. utenti	% su famiglie residenti	% su popolazione target*
contributi economici continuativi	534	1,21	9,20
<i>inser. socio-lavorativi (borse lavoro, formazione, ecc.)</i>	148	0,33	2,55
<i>progr. Inclusione socio-lavorativa</i>	32	0,07	0,55
<i>minimo vitale</i>	354	0,80	6,10
contributi economici straordinari	548	1,24	9,44
<i>temporanea difficoltà</i>	243	0,55	4,19
<i>contributo copertura affitto/utenze°</i>	257	0,58	4,43
<i>contributo per caparre</i>	48	0,11	0,83
altri servizi/interventi	365	0,82	6,29
<i>distribuzione pasti§</i>	150	0,34	2,58
<i>housing sociale</i>	145	0,33	2,50
<i>housing sociale - salvasfratti</i>	10	0,02	0,17
<i>emergenza freddo</i>	60	0,14	1,03
TOTALE	1447	3,27	24,92

* povertà relativa (13,12% famiglie residenti)

° da considerarsi anche i 3.531 utenti del bonus gas ed elettricità finanziati dal livello nazionale

§ oltre a queste vanno tenute in considerazione circa 3.000 famiglie destinatarie di distribuzione eccedenze

Sistema di offerta

Possiamo considerare il sistema degli interventi di contrasto alla povertà erogati dal Comune della Spezia suddiviso in 3 filoni principali: i contributi economici continuativi e straordinari, gli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa, quelli rivolti all'emergenza ed al disagio abitativo. Nel complesso hanno impegnato risorse per **circa 1 milione e 100mila euro nel 2014**, di cui circa l'80% sostenuti dal Comune ed il restante 20% dalla Fondazione Carispezia, dalla Caritas, da altre associazioni territoriali e dalla Regione Liguria. La **spesa media annua per utente** risulta pari a circa **756 euro**.

Una parte consistente delle prestazioni di sostegno economico consiste in **contributi economici diretti**, che concorrono al superamento di situazioni di bisogno economico individuale o familiare, e a prevenire i rischi di esclusione sociale. Sono rivolti a cittadini che trovandosi in situazione di difficoltà economica, non sono in grado di far fronte ai bisogni fondamentali con le proprie risorse, per motivi di inabilità lavorativa, età avanzata, invalidità, oppure per particolari situazioni familiari.

¹ Sono volutamente esclusi dal computo i 4.126 beneficiari dei buoni per l'acquisto dei libri di testo, a copertura di una percentuale delle spese sostenute e rivolti alle famiglie spezzine con ISEE inferiore ai 30mila euro, soglia questa decisamente più ampia di una soglia di povertà.

Per l'anno 2014, la spesa destinata ai contributi economici straordinari per temporanea difficoltà, copertura bollette, utenze e caparre è stata di 366mila euro (33% della spesa complessiva), per un totale di 548 beneficiari coinvolti ed un contributo medio annuo variabile, in base alle necessità, ma comunque mai superiore a circa 1.000 euro. Da Gennaio 2015, è stato introdotto un organo collegiale (Commissione Contributi) per la definizione e la supervisione di importi e interventi, al fine di limitare parte della discrezionalità in capo agli assistenti sociali e ridurre così il crescente numero di deroghe per contributi urgenti.

Per quanto riguarda i contributi di natura continuativa, è utile sottolineare che vengono erogati solo a soggetti non abili allo svolgimento di alcuna attività lavorativa per età avanzata o invalidità e con un valore I.S.E.E. inferiore o pari a 6.517,94 euro. Tali contributi si sostanziano in un trasferimento mensile medio di 563,42 euro, hanno durata annuale e sono eventualmente rinnovabili. La spesa totale nell'anno 2014 per questa tipologia di contributivi è stata di circa 200.000 euro, pari a circa un quinto delle risorse complessivamente sostenute per il contrasto alla povertà.

Un secondo ambito di interventi del servizio sociale di La Spezia finalizzato al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale riguarda i **contributi in favore degli inserimenti sociali e lavorativi**.

Gli interventi di inserimento lavorativo si suddividono al loro interno in 3 diverse tipologie, le prime due, rivolte a soggetti con competenze spendibili sul mercato del lavoro e dunque con discrete *chance* occupazionali, mentre la terza tipologia cosiddetta 'esperienza socializzante' è rivolta a persone con riduzione delle capacità lavorative tali da incidere stabilmente sulla loro produttività. Nei primi due casi le 'borse lavoro' e la 'formazione in situazione' (rivolta a giovani con meno di 32 anni e portatori di bisogni formativi) prevedono, nel momento in cui il soggetto viene collocato presso un datore di lavoro, un incentivo, al massimo di 258 euro mensili, erogabile per un periodo variabile di qualche anno; invece nel caso dell''esperienza socializzante' il contributo massimo arriva a 103 euro, per un periodo di tempo indeterminato.

Dal 2014 è inoltre attivo un programma di inclusione socio-lavorativa, in collaborazione con il centro per l'impiego e con le centrali cooperanti. Il target di riferimento è costituito da disoccupati di breve periodo, le cui competenze risultino ancora spendibili. Successivamente all'emissione del bando, sono pervenute circa 100 domande (il 50% da parte di stranieri), di cui 32 sono state effettivamente evase. Lo sviluppo del programma prevede incontri di gruppo con il mediatore sociale, seguiti da un affiancamento del singolo, finalizzato all'analisi delle competenze (con il supporto dei Centri per l'Impiego). L'obiettivo finale del reinserimento lavorativo viene perseguito attraverso due canali: un primo più ampio di ricerca sul territorio degli ambiti di inserimento, e un secondo di natura "assistenziale" e temporanea che prevede l'erogazione da parte del Comune di un contributo di 400 euro mensili, a fronte di alcune ore lavorative settimanali in ambiti di inserimento messi a disposizione dalle centrali cooperanti. La spesa complessivamente sostenuta per i contributi economici erogati per favorire l'inserimento socio-lavorativo e per il più recente programma di inclusione socio-lavorativa ammontava a fine 2014 a complessivi 273mila euro, pari a circa il 24% del totale della spesa.

SPESA PER CONTRIBUTI E INTERVENTI DELL'AREA POVERTÀ EROGATI DAL TERRITORIO	spesa annua totale	<i>di cui sostenuta dal Comune</i>	<i>di cui sostenuta da altri soggetti (es. Regione, Fondazioni)</i>	<i>spesa media annua/utente</i>
contributi economici continuativi	€ 472.800,00	€ 472.800,00	€ 0,00	€ 885,39
<i>inser. socio-lavorativi (borse lavoro, formazione, ecc.)</i>	€ 153.548,00	€ 153.548,00	0	€ 1.037,49
<i>progr. Inclusione socio-lavorativa passivi (minimo vitale...)</i>	€ 119.800,00	€ 119.800,00	0	€ 3.743,75
	€ 199.452,00	€ 199.452,00	0	€ 563,42
contributi economici straordinari	€ 366.225,19	€ 366.225,19	€ 0,00	€ 668,29
<i>temporanea difficoltà contributo copertura affitto/utenze</i>	€ 68.091,00	€ 68.091,00	0	€ 280,21
<i>contributi per caparre</i>	€ 262.795,00	€ 262.795,00	0	€ 1.022,55
	€ 35.339,19	€ 35.339,19	0	€ 736,23
altri servizi/interventi	€ 255.643,00	€ 50.000,00	€ 205.643,00	€ 700,39
<i>distribuzione pasti</i>	€ 115.375,00	0	€ 115.375,00	€ 769,17
<i>housing sociale*</i>	€ 90.268,00	€ 20.000,00	€ 70.268,00	€ 622,54
<i>housing sociale - salvasfratti</i>	€ 40.000,00	€ 20.000,00	€ 20.000,00	€ 4.000
<i>emergenza freddo</i>	€ 10.000,00	€ 10.000,00	€ 0,00	€ 166,67
TOTALE	€ 1.094.668,19	€ 889.025,19	€ 205.643,00	€ 756,51

* spesa verosimilmente sottostimata perché manca la quota di Caritas, di cui non è stato possibile reperire il dato

Per rispondere all'**emergenza e al disagio abitativo** è stato implementato il progetto "Abitare Sociale", che prevede diverse misure inscrivibili in tre grandi aree di intervento:

1. **Emergenza abitativa**, consistente in misure a favore di soggetti in situazioni di disagio estremo o di emergenza, tra cui: emergenza freddo e dormitori per senza dimora, mediazione alloggiativa, contributi economici urgenti, alloggi per l'emergenza, inserimenti in strutture di accoglienza;
2. **Disagio abitativo**, riguardante interventi di mediazione alloggiativa tramite l'Agenzia Sociale per la Casa, alloggi sociali, requisizione alloggi (art.9), contributo economico straordinario, iniziative di microcredito (in collaborazione con Caritas e Fondazione Carispezia), progetto salvasfratti, una tantum a fondo perduto per gli affitti (in collaborazione con Fondazione Carispezia) e, nel 2015, contributi per la copertura del canone di locazione e a favore di inquilini morosi incolpevoli (finanziati dalla Regione Liguria);
3. **Disagio socio-familiare/abitativo**: mediazione sociale, inclusione sociale, alloggi di tipo familiare, alloggi residenzialità leggera e alloggi protetti per psichiatrici, comunità alloggio disabili, comunità genitori/figli (il Bucaneve) e contributi economici di diversa natura.

Oltre ai contributi economici a copertura delle utenze e bollette finanziati dall'amministrazione e già visti in precedenza, Fondazione Carispezia e Caritas, forniscono inoltre un servizio di microcredito, che consiste nell'erogazione di piccoli contributi, a titolo di prestito, rivolti a persone con ridotta capacità reddituale, il cui obiettivo è quello di coprire spese certificate (quali ad esempio affitti, utenze luce e gas, cauzioni, etc.); tale servizio nel 2014, ha raggiunto 18 utenti. Sempre in collaborazione con la Fondazione Carispezia è stato avviato, nel 2014, il **servizio Salvasfratti** che, a fronte di un intervento economico a favore del padrone di casa che

copre, (in tutto o in parte) il debito in capo all'inquilino moroso, richiede l'abbattimento del canone d'affitto di circa il 20%. La spesa relativa a questo servizio equamente suddivisa tra Comune e Fondazione è stata di € 40.000 nel 2014. E' attualmente in fase di avvio un altro servizio una tantum, finanziato dalla Fondazione Carispezia, che andrà ad integrare gli interventi economici comunali per far fronte a spese alloggiative degli utenti dei Servizi Sociali.

Un altro servizio interessante all'interno del progetto "Abitare Sociale", che riguarda sia situazioni di disagio abitativo che socio-familiare, è quello della mediazione, che offre un sostegno educativo e un supporto nella ricerca di opportunità sociali per uscire dalla condizione di esclusione. L'obiettivo dei servizi di mediazione sociale e alloggiativa è l'accompagnamento del soggetto verso la soluzione del problema, ad esempio attraverso una proposta di reinserimento lavorativo, percorsi formativi o di coabitazione; in quest'ultimo caso, vengono attivati contributi straordinari da parte del Comune per coprire i costi delle caparre, per sostenere le famiglie nel reinserimento abitativo.

Nell'ambito dell'urgenza abitativa, il Comune, a seguito di convenzione con la Caritas, mette inoltre a disposizione alcune stanze a favore di famiglie sfrattate e un dormitorio a favore di senza fissa dimora.

Altri interventi e servizi erogati sul territorio riguardano infine la **distribuzione pasti**, che vede in prima linea l'Ordine dei Frati Minori e l'Associazione Missione 2000, che nel 2014 hanno erogato giornalmente sia pranzi che cene a 150 utenti e la già ricordata **distribuzione di prodotti alimentari ed eccedenze** ad opera dell'Associazione Buon Mercato, di Caritas ed altre organizzazioni del terzo settore. A questo proposito si stima che in 52 sabati nel corso dello scorso anno siano stati distribuiti in media 5 kg di frutta, verdura, pane e prodotti vari della COOP, a famiglia, per un totale di 12.480 persone raggiunte complessivamente.

Infine degno di nota l'Emporio Solidale vero e proprio supermercato, nato nel 2014 e finanziato da Caritas Diocesana, Fondazione Carispezia, dai Distretti Sociosanitari 17, 18 e 19 della Provincia (in particolare, il Comune della Spezia ha contribuito con € 20.000), a cui si può accedere per l'acquisto di generi di prima necessità tramite un'apposita tessera della durata di 3/6 mesi.

2.1.2 Regolazione e *performance* organizzativa dei servizi e prestazioni di contrasto alla povertà

All'interno dell'Ambito Territoriale Sociale 63, il Comune della Spezia ha organizzato il sistema di assistenza sociale, sviluppandosi attraverso diversi livelli organizzativi:

- **l'Ufficio di Promozione Sociale**: rappresenta il primo livello delle prestazioni sociali garantite all'interno dell'Ambito Territoriale Sociale. L'UPS svolge tutte le funzioni sociali nell'Ambito Territoriale Sociale, dalle attività di Servizio Sociale professionale (attraverso il Segretariato Sociale Professionale e il Pronto Intervento Sociale) alle attività legate all'effettiva presa in carico (indagini sociofamiliari e prese in carico leggere di individui e comunità). Svolge inoltre una funzione di osservatorio sociale, rilevando bisogni e risorse individuali e collettive (progetto in corso in collaborazione con Università di Firenze).

Il sistema provvede all'erogazione delle prestazioni sociali attraverso tre Unità Organizzative:

- Unità Organizzativa Famiglie e inclusione sociale, la cui casistica di riferimento riguarda prevalentemente famiglie in situazioni di disagio sociale, socio-economico e/o alloggiativo o individui con fragilità socio-sanitarie (psichiatria e dipendenze).
- Unità Organizzativa Anziani, Disabili e non autosufficienza, che si occupa di progetti di tutela ed assistenza per persone anziane, disabili o non autosufficienti, supportando anche la famiglia o la rete parentale in tali compiti.

- Unità Organizzativa Tutela minori e genitorialità, che si occupa di protezione dei minori e ha come obiettivo il ripristino delle competenze genitoriali all'interno di nuclei familiari dove risultino compromesse.

Il processo di assistenza sociale ha dunque come punto di partenza i servizi di Segretariato Sociale, che svolgono una funzione di accoglienza, ascolto ed orientamento (tramite degli Assistenti Sociali); per ogni individuo viene successivamente redatta una *scheda di segretariato sociale*, che fornisce una prima analisi del caso per la definizione dell'eventuale presa in carico strutturata da parte del Servizio Sociale Professionale. Nel momento dell'effettiva presa in carico, il nucleo familiare viene inserito nell'unità organizzativa di riferimento, che si occupa della definizione del Piano di Lavoro Personalizzato (PLP), cioè della progettazione sul caso e dell'erogazione delle relative prestazioni sociali. L'intero processo viene inoltre tracciato attraverso l'utilizzo di una *cartella sociale informatizzata*, che segue la persona dal momento dell'ingresso nel sistema.

Anche per accedere ai contributi di sostegno al reddito, i cittadini devono presentare apposita domanda debitamente compilata e corredata di tutta la documentazione necessaria, previo colloquio con l'assistente sociale e conseguente valutazione. Il regolamento dell'assistenza economica prevede l'ISEE come misuratore della condizione economica dei richiedenti contributi di sostegno al reddito. La soglia di accesso, cosiddetta di 'reddito minimo', è pari all'importo annuo corrispondente al trattamento minimo di pensione INPS dei lavoratori dipendenti, pari a 6.517,94 euro per il 2014.

Tale soglia vale per i contributi economici continuativi, per i contributi a copertura di utenze e bollette e per gli interventi alloggiativi di carattere economico, mentre per altri contributi straordinari ed interventi salvasfratti la soglia di accesso risulta più alta, seppur sempre espressa secondo l'ISEE. La durata degli interventi è spesso una tantum, al più annuale, rinnovabile in alcune circostanze, a parte i contributi ad incentivo degli inserimenti lavorativi che possono protrarsi anche per più tempo. I contributi sono erogati dagli assistenti sociali, valutato il bisogno, l'ampiezza ed il carico familiare, il piano assistenziale e tenuto conto del limite massimo erogabile previsto per ciascuna tipologia di contributo. Il Regolamento dei Servizi Sociali prevede che gli interventi di natura economica possano essere interrotti nel caso di requisiti socio-economici basati su false dichiarazioni o per mancato rispetto del Piano di Lavoro Personalizzato.

	Regolazione	Accesso		Importo erogato	Durata
		Criteri economici	Criteri non economici		
contributi economici continuativi					
<i>inser. socio-lavorativi (1. borse lavoro, 2. formazione in situazione, 3. esperienze socializzanti ecc.)</i>	comune	nessuno	1. abili al lavoro 2. under 32enni 3. persone con ridotte capacità lavorative	su progetto 1 e 2 < importo max mese = € 258 x max 30 h/settimana 3. < importo max mese = € 103 x max 30 h/settimana	1 e 2 max 6 anni, rinnovabile ogni 2 3 indeterminata
<i>progr. Inclusione socio-lavorativa</i>	regione	ISEE <= 16.476,45 reddito corrente familiare <= 10mila	residenti disoccupati iscritti ai Cpl	cifra fissa -> € 400 /mese	6 mesi
<i>passivi (minimo vitale...)</i>	comune	ISEE <= 6.517,94	residenti non abili al lavoro perché anziani o invalidi	su progetto (importo medio/utente = € 563,42)	1 anno rinnovabile
contributi economici straordinari					
<i>temporanea difficoltà</i>	comune	ISEE <= 13.035,88	residenti	su progetto ma comunque < importo max annuo = € 2.172,65 (importo medio/utente = € 280,21)	a discrezione dell'AS e comunque < all'anno
<i>contributo copertura affitto/utenze</i>	comune	ISEE <= 6.517,94	residenti	a discrezione dell'AS (importo medio/utente = € 1022,55)	a discrezione dell'AS
<i>contributi per caparre</i>	comune	ISEE <= 6.517,94	residenti	a discrezione dell'AS (importo medio/utente = € 736,23)	a discrezione dell'AS
altri servizi/interventi					
<i>distribuzione pasti</i>	Ordine Frati Minori Associazioni	difficoltà economica		erogazione pasti	giornaliera
<i>microcredito</i>	fondazione carispezia	difficoltà economica	residenti, senza accesso ai prestiti bancari ordinari	importo max annuo = € 3.500 (da restituire in rate mensili entro 48 mesi)	una tantum
<i>housing sociale</i>	comune	ISEE <= 6.517,94	residenti, in difficoltà alloggiativa	su progetto	una tantum

	regione	nessuno	residenti, non morosi, senza sfratto		una tantum
<i>housing sociale - salvasfratti</i>	comune e fondazione carispezia	ISEE < 16.000	residenti, titolari di contratto locativo, morosi	importo max annuo = € 4.000	una tantum
<i>emergenza freddo</i>	comune	difficoltà economica	senza fissa dimora	interventi	stagionale

2.1.3 L'integrazione con i soggetti territoriali

Numerose, come abbiamo già avuto modo di evidenziare, le interazioni tra il Comune e i molti soggetti impegnati nel combattere le nuove e vecchie povertà del territorio spezzino. Prima fra tutti la Fondazione Carispezia che collabora con il Comune di Spezia su vari fronti finanziando iniziative di microcredito, interventi salvasfratti e contributi economici a copertura di difficoltà abitative e alloggiative. La Fondazione ha tra l'altro promosso la costituzione di un organismo di consultazione permanente (il cd. Tavolo Sociale) comprendente i rappresentanti dei Distretti Socio-Sanitari della Provincia, della Società della Salute della Lunigiana e del Forum del Terzo Settore, con l'obiettivo di costruire progetti condivisi che vedessero il coinvolgimento di Associazioni di Volontariato e del non profit in grado di dare adeguate risposte ai bisogni rilevati e a quelli emergenti del territorio.

Significativa anche la collaborazione con la Caritas Diocesana per iniziative di microcredito e interventi rivolti a senza fissa dimora e/o famiglie sfrattate.

Fondazione Carispezia e Caritas sono tra i principali finanziatori del già ricordato Emporio Solidale.

Il ruolo del terzo settore è consistente soprattutto per quanto riguarda l'ambito della povertà estrema ed in particolare per la partita della distribuzione pasti e del recupero e redistribuzione eccedenze alimentari. Tra le organizzazioni degne di nota ricordiamo:

- Ordine Frati Minori: gestiscono autonomamente, senza alcun finanziamento pubblico, una mensa diurna (tranne mercoledì, gestita dalla Caritas);
- Associazione 'Missione 2000': gestisce autonomamente, senza alcun finanziamento pubblico, 40 pasti seduti + 40 sacchetti/die e fa parte del Tavolo Sociale;
- Associazione 'Buon Mercato': si occupa autonomamente, senza alcun finanziamento pubblico, del recupero dell'inventario e della sua distribuzione nella giornata del sabato presso il mercato cittadino, spazio appositamente messo a disposizione dal Comune.

Tanto sono consolidati e proficui i rapporti con il non profit quanto piuttosto limitate le relazioni con i privati, ad eccezione del mondo cooperativo. Anche le relazioni con i Centri per l'Impiego, finalizzate all'attivazione degli inserimento socio-lavorativi, non sembrano particolarmente funzionali.

2.1.4 Punti di forza e debolezza delle prestazioni e servizi erogati e possibili margini di miglioramento in linea con le proposte nazionali di riforma

Come si è visto in apertura le famiglie del Comune di La Spezia, in linea con la distribuzione regionale, risultano mediamente più anziane di quelle italiane, con una su 5 con capofamiglia di età superiore o uguale ai 71 anni. Si tratta di nuclei familiari mediamente più benestanti, con un reddito disponibile equivalente di 24,141 euro annui.

La distribuzione dei trasferimenti nazionali di protezione sociale che arrivano al Comune sono stimabili in quasi 56 milioni di euro, con un tasso di copertura del bisogno di oltre il 36% delle famiglie residenti. Rispetto al comparto povertà, pensione sociale, social card ordinaria, integrazione al minimo e assegno al terzo figlio insieme totalizzano circa 16 milioni di euro di trasferimenti nazionali, a cui va aggiunta una spesa annua proveniente dal territorio di oltre un milione di euro, di cui circa l'80% sostenuti dal Comune ed il restante 20% dalla Fondazione Carispezia, dalla Caritas, da altre associazioni territoriali e dalla Regione Liguria.

L'amministrazione ha cercato di fronteggiare l'incremento esponenziale ed il mutamento nella composizione della domanda di servizi ed interventi di contrasto alla povertà ed esclusione sociale degli ultimi anni diversificando la sua offerta e focalizzandosi soprattutto su:

- il disagio abitativo, sia in termini emergenziali che più strutturali;
- il bilanciamento, in termini di spesa, tra contributi economici di tipo continuativo e straordinario;
- le marginalità estreme (emergenza freddo, senza fissa dimora, ecc.);
- gli interventi di inclusione sociale e lavorativa destinati agli abili al lavoro.

La regolamentazione dei contributi appare piuttosto omogenea, per lo meno rispetto alla soglia di accesso (minimo vitale INPS) e all'indicatore utilizzato (ISEE); seppure persiste una certa discrezionalità dell'assistente sociale rispetto all'effettiva entità dei contributi da corrispondere e al sistema delle deroghe, anche se il recente insediamento della Commissione Contributi a garanzia di una maggiore uniformità degli interventi e delle erogazioni dovrebbe favorire una maggiore equità distributiva.

Tra i principali punti di forza segnalati:

- il sistema di presa in carico ed accompagnamento educativo della persona nel percorso di fuoriuscita dalla situazione di povertà ed esclusione sociale e di recupero dell'autonomia (PLP), basato su un preciso impegno e 'piano di lavoro' sottoscritti tra operatore e utente;
- l'ottima integrazione con i soggetti territoriali, specie del terzo settore, che hanno anche contribuito alla recente attivazione di progettazioni innovative integrate (Emporio Solidale).

La criticità principale sembra essere a La Spezia, come in altri contesti territoriali, la sostenibilità nel medio e lungo periodo del sistema. Le risorse sono sempre più scarse:

- per l'incremento delle domande
- per la necessità di diversificazione dell'offerta in considerazione del complessificarsi dei bisogni;
- per perseguire progettazioni sui casi nella logica dell'*empowerment*

Il servizio sociale si trova sempre più a gestire in emergenza situazioni che esulano dalle sue competenze; l'assistenza economica, a parte quella rivolta ad anziani ed invalidi, dovrebbe avere natura temporanea ed essere finalizzata ad un reinserimento o comunque ad un'autonomizzazione, ma le utenze attuali soffrono di problemi strutturali e complessi a cui il servizio sociale, e spesso il sistema di offerta più in generale, non sono in grado di fornire risposte adeguate e durature

Servirebbe una lettura più approfondita e 'scientificamente fondata' dell'evoluzione dei bisogni territoriali per mettere a punto risposte più meditate e meno improvvisate

Infine, occorrerebbe investire maggiormente su di un sistema informativo del sociale che consenta di risalire, per ogni singolo caso, ai contributi percepiti ai diversi livelli di governo, per poter ragionare anche in termini di appropriatezza, efficacia ed equità delle politiche attivate. La recente introduzione del sistema web-based ICA-RO della Maggioli va proprio nella direzione di una gestione più innovativa ed integrata delle informazioni sia all'interno dei servizi comunali che con gli altri soggetti della rete sociale e socio-sanitaria, INPS ed Asl in primis.