LE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA IN TOSCANA

Rapporto 2011

Regione Toscana - Settore Politiche per il contrasto al disagio sociale
Fondazione Giovanni Michelucci Onlus

A cura di
Sabrina Tosi Cambini
Responsabile della ricerca
Nicola Solimano

Hanno collaborato:
Teresa Baldi
Consuelo Bianchelli

LE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA IN TOSCANA

Rapporto 2011

POVERTÀ ABITATIVA E WELFARE 2

GLI AMBITI DELLA RICERCA E DELL'AZIONE PROGETTUALE 3

L'ESCLUSIONE ABITATIVA: LA RICERCA E LE POLITICHE 4

L'OSSERVATORIO SULLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA IN TOSCANA 5

ALCUNI CONCETTI CHE RIGUARDANO L'ACCOGLIENZA 8

ESCLUSIONE SOCIALE/MARGINALITÀ 8

ANDARE OLTRE LE DICOTOMIE 9

HOMELESSNESS 10

PERSONE DI E IN STRADA 12

LA RICERCA 15

LE PERSONE OSPITI DELLE ACCOGLIENZE 15

LE NAZIONALITÀ DELLE PERSONE OSPITI NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA 16

LE STRUTTURE SECONDO IL TARGET DI UTENZA PREVALENTE 20

AREA "DISAGIO E MARGINALITÀ SOCIALE" 20

LE ACCOGLIENZE PER DONNE SOLE O CON FIGLI 22

AREA "SENZA DIMORA/HOMELESS" 24

AREA CARCERE 26

AREA IMMIGRATI 29

AREA RICHIEDENTI ASILO, RIFUGIATI E STRANIERI CON P.D.S. UMANITARIO (RARU) 35

LE AGENZIE SOCIALI PER LA CASA 41

LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE 44

IL RAPPORTO FRA PUBBLICO E PRIVATO SOCIALE 49

LE PROGETTUALITÀ DI INTERVENTO RIVOLTE ALLA PERSONA 56

QUANDO IL PROBLEMA È LA CASA 60

SI PUÒ PARLARE DI UN SISTEMA? 63

LE DOMANDE EMERGENTI E I CAMBIAMENTI POSSIBILI 64

OLTRE L'EMERGENZA 68

IL RUOLO DI UN TERZO SETTORE ABITATIVO 69

CARTOGRAFIE GEOREFERENZIATE 71

PROSPETTO RIASSUNTIVO DELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA 76

BIBLIOGRAFIA 80

Povertà abitativa e welfare

La povertà abitativa presenta oggi caratteri nuovi e inediti, e largamente inesplorati. Nell'ultimo decennio il mondo della ricerca, e in misura minore quello istituzionale, hanno posto una nuova attenzione alla questione abitativa e al suo crescente ruolo nei processi di vulnerabilità e di impoverimento delle famiglie.
Anche le politiche hanno cominciato a interrogarsi sulla definizione di nuovi modelli di *social housing*, che presentassero innovazioni rispetto alla configurazione storica delle politiche abitative sociali.
Nonostante per molti decenni la questione abitativa sia stata considerata sostanzialmente risolta attraverso la massiccia offerta quantitativa di nuove abitazioni (pubbliche e soprattutto private), gli anni Novanta hanno visto invece manifestarsi apertamente nuovi fenomeni di disagio alloggiativo, di portata e gradazione molto più ampie e complesse che nel passato.
L'estensione di situazioni di rischio e di disagio anche a fasce sociali sino ad allora considerate in grado di sostenere autonomamente il costo della casa (in affitto o in proprietà) ha inoltre prodotto una serie di effetti tra loro strettamente connessi:

- una dilatazione dell'area del "sociale", che si estende dalla vulnerabilità di fasce a reddito medio-basso indebolite dalla crisi fino alle nuove eclatanti forme di esclusione abitativa;
- una diversificazione e una polarizzazione delle condizioni che affollano questo nuovo "sociale";
- una inadeguatezza degli strumenti e delle culture che presiedono alle politiche sociali e a quelle abitative, che negli ultimi decenni sono andate progressivamente separandosi e autonomizzandosi.

Questi fattori (che si drammatizzano in presenza di una crisi economica molto acuta) hanno prodotto un combinato disposto a cui il "sociale" tradizionale (che ha scarse risorse e competenze per contrastare la povertà abitativa), come anche le politiche abitative, poco avvezze a trattare il disagio sociale, non riescono a dare risposte sufficienti.
In un quadro generale di ritiro del pubblico (soprattutto dello Stato centrale) dalle politiche per la casa – fine del fondo Gescal, diminuzione progressiva del fondo per l'affitto, riduzione delle risorse trasferite alle Regioni per le politiche sociali e abitative – i Piani casa degli enti locali hanno scelto spesso di privilegiare le azioni in grado di mobilitare anche le risorse di privati e di imprese, necessariamente rivolte quindi alle fasce meno critiche del nuovo disagio abitativo.
La giusta attenzione per la cosiddetta "fascia grigia" non è andata di pari passo con politiche abitative rivolte alle fasce povere e poverissime, per le quali la casa – una casa giusta a un costo giusto – rappresenta spesso l'argine decisivo per non finire in condizioni di marginalità e di esclusione. L'azione politica e culturale di delegittimazione verso l'Edilizia residenziale pubblica (i cui limiti sono più spesso imputabili alla gestione urbanistica e amministrativa – localizzazione, insufficiente dotazione di servizi, scarso mix sociale – piuttosto che alla validità dello strumento) ha lasciato un vuoto di opportunità verso le situazioni di povertà sociale e di grave disagio abitativo, che al momento nessun modello di nuovo *"social housing*" ha adeguatamente mostrato di essere in grado di fronteggiare. Le risposte sono frammentarie ed emergenziali, quando non apertamente ispirate a logiche strumentali di sicurezza urbana.

Anche la ricerca ha spesso risentito di questo clima, privilegiando una lettura economica della questione abitativa (rapporto tra reddito e costo dell'alloggio), attraverso fonti e metodologie prevalentemente quantitative e aggregate su territorialità troppo vaste (anche se non mancano, fortunatamente, gli studi qualitativi e l'analisi territoriale ravvicinata).
In particolare per i temi della povertà e l'esclusione abitativa, i dati quantitativi presentano forti limiti alla comprensione approfondita dei fenomeni in questione, per la scarsa vicinanza alle condizioni reali di vita e della quotidianità delle persone, l'estrema difficoltà di inserire e comprendere le reti relazionali in cui le persone sono immerse e le risorse interne, la distanza culturale fra la necessaria "semplificazione" quantitativa e la complessità dei mondi di vita delle persone.
Già molti studiosi hanno da tempo fatto presente che per fenomeni come quello dell'esclusione sociale i dati statistici/quantitativi rappresentano metafore della realtà: sono necessari ma insufficienti alla descrizione e comprensione dei fenomeni. Seppur fondamentali per una visione generale dei problemi, le fonti statistiche non esauriscono la costruzione di un sapere progettuale attorno a questi fenomeni, né tanto meno possono essere trattate come se la esaurissero.
E' necessario rivolgere uno sguardo ravvicinato e partecipe alle persone, ai luoghi, alle condizioni sociali e materiali che determinano povertà ed esclusione abitativa, mentre si tende a volgere altrove l'attenzione e le risorse.

Gli ambiti della ricerca e dell'azione progettuale

E' necessario prima di tutto uno sforzo per precisare concetti come quelli di "povertà" e di "esclusione abitativa", e le concrete situazioni a cui questi sono riferibili. Non è raro – in campo abitativo – l'utilizzo indifferenziato di definizioni come rischio, disagio, marginalità, esclusione.
Proponiamo, riprendendo le analisi di importanti studiosi ed enti di ricerca (Rabaiotti 2004; Edgar e Meert-Feantsa 2005; Tosi 2006; Palvarini 2006), di definire "povertà abitativa" l'insieme di tutte quelle situazioni, pur differenti tra loro per intensità e tipologia, che si allontanano da una condizione di "normalità abitativa".
Nel concetto di "povertà abitativa" rientrano quindi le diverse condizioni di difficoltà e di deprivazione, seppur caratterizzate da diversi gradi di gravità: dalle manifestazioni più acute, cioè i fenomeni di vera e propria **esclusione abitativa** (mancanza di casa), a forme meno visibili e più diffuse di **disagio abitativo** (si ha una casa, ma non è adeguata), fino a situazioni più sfumate di **rischio abitativo**, nelle quali il disagio non si è ancora manifestato, ma vi sono le condizioni perché esso si presenti (Tosi 2006).
Le situazioni di povertà abitativa non si differenziano solo in base al loro livello di gravità. Il secondo aspetto da tenere in considerazione è rappresentato dal tipo di disagio sofferto. Questo si presenta infatti in forme sempre più articolate e qualitativamente differenti le une dalle altre. Si possono identificare cinque profili della povertà abitativa (Tosi 2006, Palvarini 2006):

1. **fisico**: il disagio deriva dalla mancanza di una casa, o da inadeguatezze strutturali o dalla carenza di servizi dell'abitazione;
2. **legale**: il disagio è connesso al titolo di godimento dell'abitazione (occupazione senza titolo, affitti "in nero" o senza garanzia di rinnovo dopo la scadenza);
3. **sociale**: il disagio è dovuto ad un disequilibrio nel rapporto tra le dimensioni della casa e i suoi abitanti (sovraffollamento, convivenze forzate);

4. **economico**: è il fenomeno, sempre più frequente, della sofferenza alla quale sono sottoposte quelle famiglie per le quali i costi destinati all'abitazione (per affitti o mutui) impegnano una quota troppo ampia del reddito familiare;
5. **territoriale**: si può annoverare tra le manifestazioni della povertà abitativa, seppur in forma indiretta, anche il disagio dato dal contesto territoriale: non è l'abitazione, ma è il quartiere o il complesso nel quale essa è inserita ad essere percepito come un problema.

L'esclusione abitativa: la ricerca e le politiche

A partire da questi profili, è possibile adottare una definizione di "esclusione abitativa" che rappresenta operativamente l'insieme delle attività di Osservatorio realizzate dalla Fondazione Michelucci, e di cui questo monitoraggio delle strutture residenziali e semi-residenziali fa patre integrante: secondo la definizione adottata dal Feantsa (Edgar e Meert 2005), **esclusione abitativa è l'insieme delle situazioni che presentano una forma di disagio fisico (mancanza di una casa, inadeguatezza strutturale, carenza di servizi dell'abitazione); legale (insicurezza di poter conservare l'abitazione a causa di assenza o inadeguatezza del titolo di godimento); o sociale (sovraffollamento, convivenza forzata, discriminazioni dirette e indirette).**

Adottando le categorie concettuali dello schema di definizione delle situazioni di esclusione abitativa proposto dall'*European Typoligy on Homelessness and Housing Exclusion* (ETHOS) (Edgar e altri 2004 in Tosi 2009; Edgar e Meert-Feantsa 2005), ed adattandole in parte alla situazione toscana, abbiamo individuato gli ambiti operativi e territoriali ai quali riteniamo si debba estendere la ricerca e il monitoraggio sull'esclusione abitativa.

Si tratta di un complesso di situazioni che la crisi ha non solo esteso, ma reso strutturali e più difficilmente reversibili. Il siostema delle strutture di accoglienza oggetto di questo monitoriaggio critico è un importante tassello di contrasto a queste situazioni.

L'Osservatorio sulle strutture di accoglienza in Toscana

L'Osservatorio sulle strutture di accoglienza in Toscana è nato dall'esigenza di conoscere nel dettagio l'offerta a livello regionale in questo campo, da sempre ricca ma al contempo frastagliata, legata ovviamente anche alla storia locale, agli attori passati e presenti di uno specifico territorio.
Il primo obiettivo è stato quello, dunque, di mappare in modo capillare l'esistente, attraverso una serie di aspetti sia che connotano il "fare" e il "pensare" l'accoglienza che quelli previsti dal riferimento normativo. Quest'ultimo per le strutture di accoglienza è rappresentato dalla legge regionale 41 del 24 febbraio 2005 che definisce il sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale. In questo atto e nel successivo Regolamento (emanato dal Presidente della Giunta con decreto n. 15/r del 26 marzo 2008), si definisce la collocazione delle strutture residenziali e semiresidenziali nell'ambito del sistema regionale di inclusione sociale, suddividendole tra:

- quelle che per target e per l'alta intensità assistenziale della prestazione offerta sono soggette al rilascio dell'autorizzazione al funzionamento,
- quelle – di cui ci occupiamo in questa sede – che distinguendosi per una maggiore flessibilità degli interventi e per rivolgersi a bisogni prevalentemente sociali ed abitativi anziché sanitari, risultano dover procedere ad una comunicazione di attività. Nel dettaglio si tratta di comunità di tipo familiare, compresi i gruppi appartamento e le aggregazioni di comunità, con funzioni di accoglienza a bassa intensità assistenziale, in cui sono ospitati fino ad un massimo di otto soggetti maggiori di età; e strutture di accoglienza diurna o notturna, tese a soddisfare bisogni primari di vita delle persone che versano in gravi condizioni di disagio economico, familiare e sociale in stretto collegamento con i servizi territoriali.

Per entrambe le tipologie il Regolamento fissa dei requisiti minimi di carattere strutturale, organizzativo e professionale. Questa previsione si applica, nel caso dei centri soggetti alla comunicazione, **solo alle strutture che iniziano la loro attività dopo l'entrata in vigore della legge 41**, benché sia evidente l'intenzione di fissare degli standard di qualità che costituiscano quantomeno un punto di riferimento anche per le altre.
In tal senso, il lavoro di Osservatorio ha il compito – oltre che di monitorare lo "stato dell'arte" del circuito dell'accoglienza – anche di farne patrimonio degli enti istituzionali e dei servizi che se ne avvalgono, in modo per i primi di essere in grado di valutarne l'efficace e l'organizzazione più o meno sistemica; per i secondi di utilizzarlo a livello pratico rispetto alle esigenze delle persone prese in carico.
In particolare, attraverso una scheda di rilevazione dettagliata si è inteso, in collaborazione con gli uffici regionali, allineare le caratteristiche delle strutture alle disposizioni regolamentari, operativizzando gli ambiti trattati da quest'ultime in campi e schemi conoscitivi da compilare. Il rapporto di ricerca integra la compilazione della scheda e la successiva elaborazione dei dati e fornisce una lettura trasversale, andando più a fondo in alcuni snodi salienti che sarebbero difficilmente leggibili dalla sola analisi dei dati.
Il Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale) all'articolo 10 definisce i profili dell'utenza accolta in questa tipologia di strutture:

a) persone maggiorenni autosufficienti, da soli o in nuclei familiari, anche in presenza di figli minorenni, che si trovano in situazione di disagio e marginalità sociale, per le quali la permanenza nel nucleo familiare è temporaneamente o permanentemente impossibile o contrastante con il percorso individuale;
b) persone senza fissa dimora e persone con esigenze abitative e di soddisfacimento dei bisogni primari di vita, che versano in gravi condizioni di disagio economico, alle quali può essere offerto accompagnamento a percorsi di inclusione sociale;
c) persone prive di validi riferimenti che siano o siano state sottoposte a procedimenti penali e che sono nelle posizioni di:
   1) permesso premio o licenza;
   2) persone sottoposte a misure alternative, in particolare in affidamento in prova al servizio sociale o soggette a detenzione domiciliare con attività di lavoro o formazione;
   3) libertà vigilata;
   4) attesa di processo definitivo;
   5) ex detenute;
d) richiedenti asilo, rifugiati e stranieri con permesso umanitario;
e) donne, anche con figli, ivi comprese le cittadine straniere, con riferimento all'articolo 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) in situazione di pericolo, esposte a rischio psico-sociale e in situazioni di difficoltà, causata da forme di maltrattamento, abuso e violenza che necessitano di una collocazione abitativa protetta e segreta, ai sensi della legge regionale 16 novembre 2007, n. 59 (Norme contro la violenza di genere);
f) persone vittime di tratta, sfruttamento e traffico di esseri umani che necessitano di un percorso di protezione e reinserimento, ai sensi dell'articolo 18 del d.lgs. 286/1998;
g) persone disabili per le quali si ritiene possibile l'adozione di appositi progetti personali improntati al raggiungimento di una maggiore autonomia e le cui eventuali gravi disabilità consentano comunque di intraprendere uno specifico percorso formativo o lavorativo, secondo quanto previsto dal proprio percorso assistenziale personalizzato.

In accordo con i referenti della Regione Toscana, le strutture prese in considerazione sono state quelle destinate ad alcuni dei profili di utenza tra quelli espressamente o indirettamente menzionati dalla legge 41 e dal Regolamento, e precisamente quelle di cui ai punti a), b), c) e d) dell'articolo 10 sopra citato. Si è ritenuto inoltre di aggiungere una tipologia di struttura specificamente destinata all'accoglienza di immigrati, poiché dagli anni Novanta in Toscana sono state molte le esperienze di questo tipo (progressivamente diminuite negli anni, per una serie di fattori su cui ritorneremo).
Quanto alle strutture per donne vittime di tratta, sfruttamento e traffico di esseri umani che necessitano di un percorso di protezione e reinserimento, e le donne vittime di violenza e maltrattamento che si trovano in situazione di rischio psico-sociale che necessitano di una collocazione abitativa protetta e segreta[1], di comune accordo con gli uffici regionali è stato deciso di non comprenderle nella rilevazione, viste le loro particolari caratteristiche.
Le strutture censite risultano 173. Abbiamo cercato di realizzare una *mappatura partecipata* il più capillare possibile e, dunque, in riferimento all'universo individuato sono stati effettuate 69 visite

[1] Sono state invece incluse quelle strutture che accolgono anche donne (con o senza figli) vittime di violenza che non necessitano, tuttavia, di una collocazione abitativa protetta.

accompagnate da colloqui con operatori e responsabili. Dietro le strutture c'è un mondo complesso fatto di un prezioso patrimonio di pratiche, di differenti approcci e punti di vista, ma anche di dislivelli di preparazione e formazione specifica, dove spesso la sensibilità, disponibilità e lettura della situazione del singolo operatore/volontario può fare la differenza.
Attraverso i sopralluoghi e i colloqui che avvenivano durante questi, si è data la priorità ai soggetti che vivono e operano sul territorio: tramite questi incontri abbiamo cercato anche di far emergere le rappresentazioni sociali dei fenomeni/persone che hanno a che fare con le strutture da parte degli operatori sociali e dei volontari che operano in questo campo; rappresentazioni più o meno condivise, veicolate dall'esperienza di aiuto sociale propria di ciascun attore. Questi orientano comportamenti e strategie di azione muovendo da un'immagine più o meno articolata della marginalità e dell'esclusione sociale, dei fattori che le determinano e di quelli che le contrastano, e attraverso la propria "lettura della situazione" e alle operatività che mettono in atto, esse contribuiscono anche alla costruzione del sistema locale di welfare (Cardano, Meo, Olagnero 2003).
Tutti i territori rappresentano specifici contesti locali, ossia ambiti specifici di un insieme di risorse, di dinamiche culturali, di un insieme di relazioni; di equilibri, di comportamenti sociali ecc. Per cui, lungo il percorso abbiamo cercato anche di trovare un nesso tra le risorse strutturali e operative che emergevano e il territorio, evidenziando "cosa viene fatto-a chi-chi lo fa".
La nostra indagine, dunque, oltre alla ricchezza delle informazioni che emerge dai questionari, usa anche "le risorse della parola di testimoni 'qualificati' dei processi di impoverimento per venire a contatto con la definizione dei problemi" (Olagnero 2003:12), con le azioni dei soggetti che parlano, con le politiche del territorio, che sono colte attraversoo la lente delle strutture di accoglienza, lungo l'asse terzo settore-pubblico-territorio.

Alcuni concetti che riguardano l'accoglienza

Esclusione sociale/marginalità

Il concetto di "topologia sociale" (Bourdieu 1984) è quanto mai interessante proprio per l'utilizzo - da qualche decennio preponderante - di nozioni che fanno riferimento a metafore spaziali, quali 'esclusione sociale' e 'marginalità' in primis. Bourdieu sostiene che la sociologia si presenta come una topologia sociale; si può così rappresentare il mondo sociale sotto la forma di spazio, a più dimensioni, costruito sulla base di principi di differenziazione e di distribuzione, e che gli attori (*agents*) e i gruppi di attori sono così definiti per la loro posizione relativa all'interno di questo spazio sociale. Le nozioni di 'esclusione sociale' e 'marginalità' inquadrano le relazioni sociali appunto all'interno di due coppie dicotomiche di termini di ordine spaziale: dentro/fuori (1ª), e centro/periferia (2ª). Si tratta di nozioni e non di concetti – come sottolinea Fassin (1996) – perché "nonostante alcuni tentativi di teorizzarli, funzionano largamente - tanto nel discorso comune quanto nel linguaggio scientifico - come degli insiemi eterogenei senza fondamento teorico" (ibidem: 38 n). Sulle "insidie dell'esclusione" ha scritto molto Robert Castel – non solo il saggio al cui titolo ci siamo appena riferiti – e come lui altri: ciononostante, è attraverso l'esclusione che il discorso pubblico continua a rappresentare il 'problema' sociale oggi, ed essa entra come nozione-cardine all'interno della formazione degli operatori sociali e socio-sanitari (basta sfogliare alcuni manuali sia italiani che francesi). Uno dei nodi centrali è la separazione (una separazione statica) che le dicotomie delineate dalle coppie dentro/fuori e sopra/sotto marcano, talmente forte che anche quando si va a parlare di processi (e non di stati) - e dunque della trasversalità di molte difficoltà - gli stessi operatori che vedono e 'toccano' direttamente la situazione continuano di fatto a ragionare in termini di noi/loro, di esclusi/inclusi, e così via[2]. In altre parole, anche laddove l'operatore – quello, spesso, dei servizi di bassa soglia – coglie preziosi elementi di relazione con l' 'utenza', al punto da fargli affermare la necessità, in sintesi, della costruzione di un rapporto di fiducia fra operatore e 'utente' da una parte, e la riorganizzazione dei servizi dall'altra, tuttavia la sua rappresentazione delle persone con cui opera attinge (quasi) sempre da un linguaggio che – pur ammodernato e attualizzato - si rifà comunque all'immaginario del 'recupero', finanche del patologico, insomma di qualcuno che va reinserito nella 'normalità'. Anche laddove si lavora con una metodologia che promuove un atteggiamento non invasivo e non giudicante, teso all'accoglienza della persona così com'è, e ad un ascolto volto alla costruzione di un rapporto di fiducia, nelle relazioni dell'operatore sul servizio fanno capolino la diagnosi psichiatrica, la presenza di una fruizione strumentale del servizio, la 'passività' della persona, l'assenza di progettualità, una staticità della situazione (il servizio è rivolto alla 'popolazione marginale' o persone 'in stato di esclusione sociale'). La persona 'utente' è descritta comunque attraverso la mancanza, per sottrazione: si parla anche qui di percorsi di 'riabilitazione' e di 'rinserimento'. Potremmo forse dire, allora, che la pratica in casi come questi supera la teoria o, se vogliamo, il linguaggio: l'immaginario e i riferimenti disciplinari a cui si attinge per rappresentarlo e per rappresentare le persone con cui si lavora non sono adeguati e ancorano, di fatto, la capacità di

[2] Per un'analisi della "mentalità" dell'operatore sociale, si veda S. Tosi Cambini, *Riconoscersi soggetti culturali. Per una rivisitazione antropologica del bagaglio formativo di chi opera nel sociale*, in "Animazione Sociale", 2, 2008. Si rimanda anche a Ead., "Le persone non sono utenti. L'originalità delle relazioni nella bassa soglia", in S. Bertoletti, P. Meringolo, M. Stagnitta, G. Zuffa (a cura di), *Terre di confine. Soggetti, modelli, esperienze dei servizi a bassa soglia*, Unicopli, 2011.

immaginare nuovi modi di fare il lavoro sociale ad un vecchio modo di rappresentare il sociale e i fenomeni (quali?) che 'fanno' problema.

Andare oltre le dicotomie

Abbiamo fatto riferimento all'operatore di bassa soglia proprio perché potremmo definirlo come l'operatore di frontiera, colui che si spinge più in là degli altri: verso un' 'utenza' che solitamente non arriva ai Servizi Sociali; nella messa in pratica di un approccio più critico verso di essa, e soprattutto verso a se stesso. Bassa soglia implica un'altissima capacità da parte dell'operatore di decifrare e possibilmente rispondere alle complesse domande che un' 'utenza' fortemente diversificata gli pone. Ma nel sistema del welfare, questi servizi non occupano che spazi interstiziali, spesso ancora collegati a uno status di progetto. Siano oggi in una fase in cui le persone che si rivolgono ai Servizi socio-assistenziali (o che del loro supporto avrebbero bisogno, ma per varie ragioni non ne usufruiscono) sono sempre meno riconducibili alle 'scatole' delle categorie a rappresentanza consolidata, eppure i Servizi - nonostante l'avvio di riflessioni e l'istituzione, in via sperimentale, di nuovi 'dispositivi'- continuano a funzionare nella maggior parte dei casi attraverso questo filtro, che incardina l' 'utenza' all'interno di rigidi confini, rigide possibilità di 'percorsi' e, di conseguenza, ponendola frequentemente nella condizione di non ricevere risposte efficaci alla propria situazione di difficoltà e sofferenza. Non è tanto una questione organizzativa, quanto culturale. I Servizi Sociali sono ancora radicati all'interno di un assetto proprio di un welfare liberale e individualista ormai inadeguato a rispondere alla complessità delle questioni poste dal sociale. Si continua a 'categorizzare' i problemi, e coloro i quali non possono essere ricondotti ad uno e un solo 'problema' vengono etichettati come 'multiproblematici' e si lasciano cadere nel grande contenitore dell' 'esclusione sociale' o della 'marginalità'. Ma, come insegna Castel, "parlare in termini di esclusione equivale a dare una qualificazione puramente negativa al fenomeno, dandogli un nome ma senza dire in che cosa consiste, né da dove esso proviene " (1996: 38). Allo stesso modo, Wievorka pone l'accento su questa retorica dell' esclusione: "il termine esclusione propone una definizione puramente negativa di coloro a cui è applicato. (...) E' una rappresentazione particolarmente umiliante, che nega le domande reali delle persone che intende descrivere e la loro capacità di descrivere e la loro capacità di esistere come soggetti. Parlare di esclusione è, al più, domandarsi come includere o ri-includere, senza dare conto delle specificità dell'esperienza vissuta dagli 'esclusi', le loro aspettative, il loro desiderio di essere riconosciuti per quello che sono e non solamente per quello che non sono"[3]. Uscire dalla logica binaria dell'esclusione ci dà la possibilità di cogliere la complessità delle variabili che intervengono all'interno di processi, per cui – come indica Castel – ciò che diviene fondamentale "è ricostruire il continuum delle posizioni che collegano gli 'in' e gli 'out' e afferrare la logica a partire dalla quale gli 'in' producono gli 'out' "(Castel 1996: 40).

In questo senso, ci sembra particolarmente significativa la nozione di sofferenza sociale e l'approccio critico ad essa sotteso: "esplorare il fitto legame costituivo – e contraddittorio – fra esperienza soggettiva e più ampi processi storico-culturali, senza mai perdere di vista i rapporti di potere che fondano le possibilità storicamente soggettive d'esistenza". "La sofferenza emerge come un fatto squisitamente sociale, che ribadisce la necessità di (...) cogliere i processi costitutivi di ciò che più diamo per scontato, per dato e dunque per normale. Il concetto di sofferenza sociale ha

[3] M. Wievorka, "Les mots qui excluéent", in *Liberation*, 7/4/1994, citato in M. Bergamaschi 2003, p.100.

precisamente questo obiettivo: di quanto l'azione umana sia implicata nel produrre, plasmare, nominare, esperire e lenire il disagio" (Quaranta 2006: 6).
Sempre nella stessa sede, l'autore ricorda la nota quanto fondamentale definizione che Kleinman , Das e Lock dettero nel 1997 di sofferenza sociale, secondo la quale essa "accomuna una serie di problemi umani la cui origine e le cui conseguenze affondano le loro radici nelle devastanti fratture che le forze sociali possono esercitare sull'esperienza umana. La sofferenza sociale risulta da ciò che il potere economico, politico e istituzionale fa alla gente e, reciprocamente, da come tali forme di potere possono esse stesse influenzare le risposte ai problemi sociali. Ad essere incluse nella categoria di sofferenza sociale sono condizioni che generalmente rimandano a campi differenti, condizioni che simultaneamente coinvolgono questioni di salute, di welfare, ma anche legali, morali e religiose". Essa è dunque un "fatto sociale (...) che rinvia a condizioni e campi assai differenti fra loro, il cui elemento comune sembrerebbe essere costruito dall'essere conseguenza del disagiato rapporto fra soggetto e ordine sociale, nonché delle modalità in cui tale disagio viene affrontato" (ibidem: 6). Se l'accento è sovente spostato sulle questioni di come indagare tale rapporto (Quaranta, Das ecc.), a noi interessa qui spostarlo sulle modalità attraverso le quali si affronta il disagio sia da parte dell'uno che dell'altro: qui entra in gioco anche la fondamentale necessità di indagare il modo in cui il disagio è rappresentato (ancora: da entrambe le parti). E poi le prassi, quelle istituzionali e pubbliche, ma anche quelle degli stessi soggetti, le strategie che essi elaborano per rispondere alla propria sofferenza e che vengono indagate molto poco, al limite attraverso uno sguardo che le confina all'interno di mondi destrutturati. Le dimensioni a cui si fa rieferimento per descrivere le situazioni di vita di queste persone sono molto spesso unicamente quelle di deprivazione, non prendendo nella dovuta considerazione il fatto che - nonostante situazioni di vita molto difficili - esse continuano a vivere nel senso più ampio del termine, costruendo cioè alternative e forme creative di resistenza. Tutto ciò ad occhi esterni (quelli dei professionisti del sociale, degli studiosi ecc.) è spesso talmente offuscato dal nostro modo di leggere le relazioni sociali intorno a noi che non è possibile comprenderlo senza mettere in atto un annullamento della lontananza, attraverso un'apertura cognitiva ed emozionale. Dovremmo essere capaci di scorgere tra le pieghe delle situazioni di sofferenza e cercare di comprendere: ne siamo però ancora molto lontani. E' forse questo uno dei principali motivi per il quale molti servizi pensati per rispondere alla 'marginalità', all' 'esclusione sociale', hanno poca efficacia, poco toccano delle situazioni reali delle persone, poco si attagliano a ciò che esse ritengono importante per la loro vita (in gergo si dice che queste persone fanno "saltare il servizio"), ponendo alla fine paradossalmente la questione della produzione della 'marginalità' da parte degli stessi servizi.

Homelessness

Torniamo a quanto dicevamo a proposito dei limiti della nozione di esclusione. Da questo punto di vista teorico, "le situazioni che solitamente vengono assunte quali inequivocabili indici di esclusione (...) rappresentano il punto-limite di una vulnerabilità di massa che investe fasce di popolazione molto ampie" (Bergamaschi 2003). E' con questo approccio che rivolgiamo ora il nostro sguardo alla questione della *homelessness*, preferendo usare il termine inglese perché esso rappresenta una categoria molto ampia in cui si tracciano fili di unione fra situazioni che, ad esempio in Italia, la letteratura divide in "senza casa" e "senza dimora", privilegiando per i primi il problema abitativo, per i secondi connettendolo ad altre questioni quali ad esempio il legame sociale ecc. *Homelessness* è forse il più estremo esempio di 'povertà' e di 'esclusione sociale' nelle

società attuale, sia come 'sintomo' che come 'causa'. Non è cosa nuova, ma certamente dal 2000 la situazione drammatica in cui versa la 'coesione' sociale ha portato il fenomeno nell'agenda politica europea e dunque, *homelessness* è adesso riconosciuto come uno specifico oggetto di interesse. Così scrivono gli autori del rapporto "*Homelessness and Housing Deprivation*" (European Commission 2004) che, prendendo in esame le varie denominazioni con cui nei Paesi europei si indica il fenomeno ("*definitions based on housing conditions; definitions based on mobility or the lack of a fixed address; definitions based on social problems*"), sottolineano immediatamente il rischio di quegli approcci incentrati sulle caratteristiche individuali della persona: "*approaches that focus on the deficiences of the homeless rather than on the imbalances within the housing or imployment markets often succeed in creating a casual link between individual inadequacies and the loss of housing*" (p.28). Questo punto è molto importante perché si rifà ad una polisemia del termine *homelessness* che è da connotarsi come un elemento stesso della costruzione del problema:

> "che uno stesso termine possa indicare l'essere (letteralmente) senza casa ma anche le molteplici forme dell'esclusione abitativa, l'essere senza casa ma anche le condizioni di estremo disagio sociale (...) è una indicazione della complessità del fenomeno *homelessness* e delle difficoltà interpretative che ne derivano, in buona misura per le relazioni che intercorrono tra deprivazione abitativa e povertà. I dissensi interpretativi evidentemente si misurano sul piano della ricerca. D'altra parte in questo caso sono così forti (...) da rinviare apertamente alla costruzione sociale del problema e al gioco politico che vi si correla (...) vi sono alcune significative opposizioni che ne rivelano le poste in gioco. Per quanto riguarda l'ampiezza della gamma problematica presa in considerazione è l'opposizione tra l'area del disagio estremo vs. l'intera problematica del disagio abitativo: quindi la connessione che viene o non viene operata tra le diverse situazioni che costituiscono il disagio. Per quanto riguarda i fattori, sono l'opposizione dimensioni abitative vs. dimensioni di povertà, e dimensioni 'strutturali' del problema vs. la sua identificazione come *social problem* o l'accento sui fattori personali, il disagio psichico ecc. Le implicazioni pratiche di queste alternative sono evidenti. La identificazione degli homeless come problema di marginalità li consegna al trattamento sociale, all'ospitalità entro specifiche strutture di accoglienza o di trattamento istituzionale. Delimitare il problema alla *homelessness* in senso stretto è una riduzione delle ovvie funzionalità politiche" (Tosi 1994: 164-165).

Confinare, dunque, il problema al dominio dei *social problems* e perciò a quello dell'assistenza, è un espediente teorico e politico che nuovamente dicotomizza il mondo sociale in un noi/loro, dentro/fuori ecc. In Italia,

> *"the main limit to policies today is the capacity to come to terms with the meaning of the new interconnections between impoverishment and housing hardship/poverty processes. Poverty overdetermines the policy requirement resulting in two complementary demands: to address housing risk (the typically "widespread" character of the new hardship which now covers not only the poor segments of the population) and to construct markedly social housing policies. This means making a very affordable supply available, trying to make the supply appropriate by providing social support services, and a closer relationship between housing and "social", between housing measures and measures to fight poverty. Targeted measures are an integral*

part of this line, but within the context of a wider policy system capable of preventing social policies from becoming residual as is implicit in neo-liberal models" (Tosi 2001: 3-6)[4].

Persone di e in strada[5]

Dobbiamo registrare che attorno alle persone cosiddette "senza fissa dimora" si è sviluppata nel corso degli anni una crescente attenzione, legata anche all'emergere di una categoria - quella della esclusione sociale, appunto - che negli ultimi quindici anni ha progressivamente sostituito quella di "povertà". Tra le molte implicazioni di questa sostituzione, una fra le principali è rappresentata dallo spostarsi dell'accento dalla "deprivazione" alla tenuta/consistenza/rottura del legame sociale. In questo senso potremmo dire che parlare attorno alla street people assume un valore paradigmatico per quanto attiene il discorso sul legame sociale e la sua possibile fragilizzazione.
A distanza di diversi anni, sembra oggi sempre più necessario riflettere su come si è definito il discorso pubblico intorno alla persone di e in strada. In merito a ciò è possibile rintracciare in esso alcune insidie e pericoli:

- Il primo è legato alla definizione di un universo che viene, sì, riconosciuto socialmente, ma anche concettualmente confinato in un'idea di universo di persone "SFD" che è completamente altro rispetto all'universo delle persone "con dimora" (o "con casa" - *housed*, come direbbero gli anglosassoni).
- Il secondo, a volte consequenziale al primo ma comunque strettamente connesso, è la presa in carico "coatta" del persona di strada in quanto persona "priva di". Situazione, quella della persona "SFD", quasi sempre letta come deriva e che non di rado viene inscritta nella patologia medica.

Ciò che ci appare urgente è anzitutto l'acquisizione della consapevolezza della presenza nella strada di vissuti e "mondi" differenti, abbandonare il tipo di approccio "separato" (indicato sopra) e, invece, spingere verso un discorso sulle persone di e in strada che sappia , da un lato, soprattutto per coloro che vi dimorano da tempo, coglierne le costruzioni collettive di modalità di vita e le risposte elaborate in grado di dare un "senso" al presente come al passato; dall'altro, tenendo in particolare presente le cosiddette "nuove povertà", connettere il fenomeno in oggetto ai processi che investono il corpo sociale nel suo insieme. In particolare per questo secondo aspetto si fa riferimento a tre dimensioni:

1) la precarizzazione del lavoro,
2) la generalizzazione del rischio,
3) la consistenza, sempre più fragile, del legame sociale.

Se, infatti, ci volgiamo ai vissuti delle persone, ci troviamo spesso di fronte a biografie attraversate da processi caratterizzati da una "destabilizzazione" che interviene in un percorso che ha conosciuto

[4] Si rimanda anche a S. Tosi Cambini, "Homelessness: l'approccio critico dell'Antropologia", in R. Gnocchi (a cura di), *Homelessness e dialogo interdisciplinare. Analisi a confronto tra modelli diversi*, Carocci, Roma, 2009.
[5] Riprendiamo qui in parte i risultati del Gruppo di lavoro "Senza fissa dimora" del Convegno" Strada Facendo 2": cfr. M. Stagnitta, S. Tosi Cambini 2005.

la stabilizzazione[6]. Questo vuol dire che sempre di più in strada possiamo trovare individui che hanno conosciuto una fase di incertezza a partire da una vita più o meno socialmente "tutelata" e che infine hanno subito uno "scivolamento" verso zone di povertà cosiddette estreme. Vuol dire anche che essere in strada può rappresentare a volte "solo" una situazione e non una condizione.
Il rischio che si sta delineando è quello di una categorizzazione del fenomeno "senza fissa dimora", in doppio senso: come nuova categoria amministrativa del sistema di welfare e come modalità di riduzionismo del fenomeno stesso. Nel primo si ritrova una modalità di organizzazione propria del sistema di welfare - come abbiamo più sopra accennato - e ancora presente quasi come bisogno e modalità di "pensiero", nonostante la legge 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" si muova nella direzione di un superamento dell'approccio categoriale; una contraddizione che sottolinea anche il "ritardo" con cui le politiche, i servizi sociali e gli interventi hanno compreso la portata del fenomeno, per cui si è passati da un approccio residuale sorretto da una logica "invalidante" (che si inscriveva nella logica delle istituzioni totali) a quello categoriale senza saper andare oltre quest'ultimo: si crea la "categoria" SFD, che risulta essere un crogiuolo di situazioni assai diverse ("nuove povertà", giovani che sono anche assuntori di sostanze[7], persone di una età avanzata che vivono in strada da molti anni, ecc.), portando ad una omogeneità delle risposte, mentre al contrario si dovrebbe puntare alle specificità delle persone. Ecco qui innescarsi anche un processo riduzionistico che non affronta la complessità del fenomeno, che non sa attivare strategie di risposta diversificate e, in definitiva, realmente efficaci. Si torna al rischio - più sopra espresso - che è insito nel pensare le persone in o di strada come universo a sé (come concettualmente confinato e come ambito di intervento del tutto separato): tra inclusione e esclusione – come abbiamo visto – non c'è separazione, ma un forte continuum ed è su questo che bisogna lavorare. Bisogna estrarre le forme estreme della povertà dal loro isolamento e collocare le persone "SFD" in una storia comune: perché sono persone che costruiscono mondi di senso, perché solo così è possibile capire ciò che sta avvenendo, capire come possano esistere persone che pur lavorando vivono una condizione di vulnerabilità, con le molte difficoltà nel mantenere economicamente una casa per il suo costo mensile d'affitto e per le spese che comporta ("*working poor*"). La transizione dalla vulnerabilità alla désaffiliation o ad una condizione di grave disagio, come la vogliamo chiamare, è un processo che sta investendo fasce sempre più ampie della popolazione cittadina.
Abbiamo visto come i termini "esclusione" e "marginalità" appaiono tentativi di confinare, simbolicamente e materialmente, gruppi di persone: le parole "inclusi-esclusi" fanno riferimento ad un dentro (e ad un fuori) al quale o si appartiene o non si appartiene; essere "marginali" presume l'esserlo rispetto ad un centro. Tali definizioni derivano anche, a nostro avviso, da un'idea di sistema in equilibrio, rispetto al quale, vi sono "sacche" di persone che non sono capaci di starci dentro e che quindi vanno confinate o "reinserite". Essere nel sistema vuol dire essere "normali" per cui si è in grado di accedere a beni e diritti; se, invece, si è fuori dal sistema vuol dire che c'è qualcosa che non va e quel qualcosa va "normalizzato" e a tale processo di normalizzazione stanno in un rapporto di subordinazione anche le proprie capacità come individuo e i propri diritti (cosa, in pratica, alla persona è riconosciuto e concesso). Vedere il fenomeno dei cosiddetti "SFD" come

[6] Di processo di "destabilizzazione degli stabili" ne ha parlato Robert Castel. Si veda anche M. Bergamaschi 2003 e 2004.
[7] Per il legame fra le persone consumatrici di sostanze e in condizioni di "senza dimora", soprattutto per quanto concerne i servizi ad esse rivolti, si veda: A. Camposeragna, M. Stagnitta, 2005.

cartina di tornasole attraverso cui guardare all'intera società è vedere il continuum invece che la rottura: ciò permette di lavorare su quei processi che portano a quelle zone grigie che unitariamente sono definite con la parola "vulnerabilità" e che da lì possono continuare a scavare aggravando anche estremamente le condizioni di vita.
Sul versante delle politiche, dunque, crediamo sia questa una congiuntura storica in cui è necessario porre le basi per un riconoscimento della centralità del sociale in quanto vettore di sviluppo: è progettando, investendo e lavorando sul sociale attraverso politiche integrate che si possono innescare processi in grado di intaccare a fondo quelle dinamiche che avevano più sopra messo in evidenza (la precarizzazione del lavoro la generalizzazione del rischio la perdita di consistenza del legame sociale) e di trovare efficaci risposte a quella conflittualità urbana che sembra pervadere le città contemporanee. Ecco che allora emerge con forza la necessità di creare un saldo collegamento fra la pianificazione sociale e la pianificazione urbanistica per una politica dell'abitare che sappia immaginare condizioni di vivibilità per tutti i gruppi della popolazione cittadina, in una reale condivisione dello spazio urbano. Se da una parte è sempre più importante attivare e, con coraggio, sperimentare nuovi approcci e nuovi servizi per le persone di e in strada basati sulla specificità della persona e sulla collettività a cui essa può fare riferimento, dall'altra c'è la necessità di pensare a politiche non specifiche per le persone cosiddette "senza fissa dimora" ma per i cittadini in quanto tali e abitanti un territorio/città (fra i quali vi sono anche le persone che vivono tale situazione).

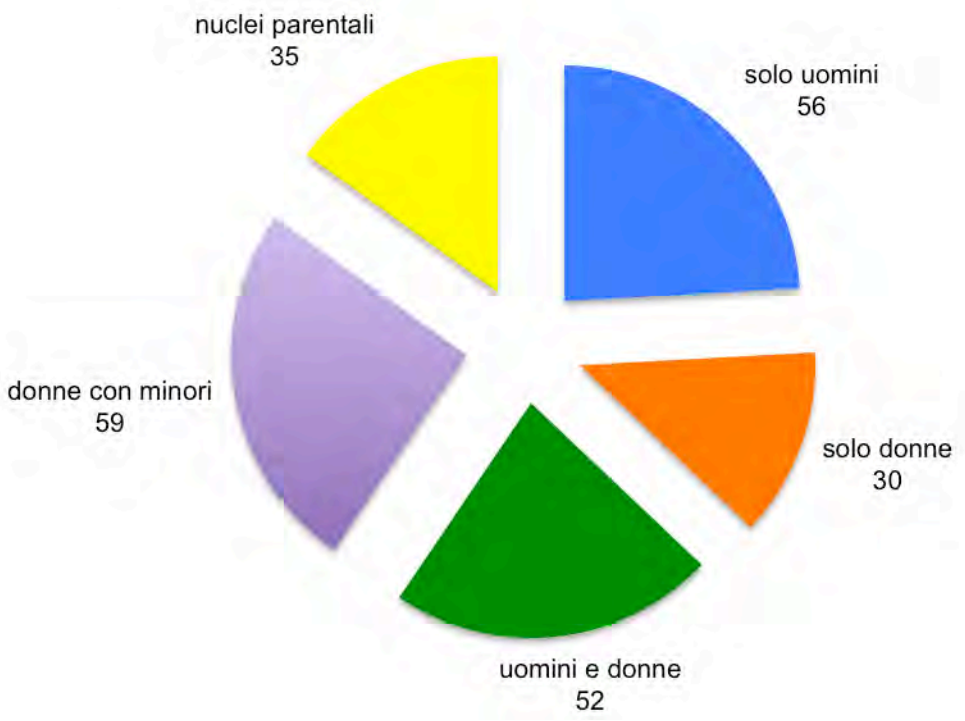
LA RICERCA

Le persone ospiti delle accoglienze

Durante la fase di rilevazione sono state censite 173 strutture per un totale di 2.109 posti letto potenziali. Facendo riferimento alle due tipologie di strutture individuate dalle norme regionali, si tratta di:

1. 92 strutture appartenenti alla definizione "comunità di tipo familiare" (compresi i gruppi appartamento e le aggregazioni di comunità) in cui sono ospitati fino ad un massimo di 8 persone maggiori di età;
2. di 79 strutture appartenenti invece alla definizione di "strutture di accoglienza" con un numero di persone accolte superiore a 8.

Figura 1 Tipologia di utenza. Nel questionario era possibile una risposta multipla



Sul totale delle strutture rilevate, la maggior parte accoglie – anche se non prevalentemente - adulti soli (86) e, in particolar modo di sesso maschile (56). Un numero inferiore di strutture è dedicato (anche se non esclusivamente) ai nuclei monogenitoriali formati da donne con minori (59), mentre solo una piccola parte è dedicata anche all'ospitalità di famiglie parentali (35).

Questi numeri relativi alle strutture per condizione familiare e genere sono da collegarsi a due questioni. La prima riguarda direttamente le persone in condizione di *homelessness*, che quando singoli, sono in grande maggioranza uomini adulti. La seconda, invece, fa riferimento alla storia e origine di molte accoglienze legate ad una divisione fra uomini e donne di matrice culturale borghese e/o cattolica, divisione che poi successivamente nel tempo si è cristallizzata a modello difficile da sorpassare. La domanda molto bassa, invece, di uomini soli con minori rispecchia anche la rarità con cui i figli rimangono insieme al padre (sia per scelta dei genitori, sia nel caso di

affidamenti decisi con sentenza del Tribunale); ad ogni modo però restano totalmente sottodimensionate le strutture per uomini con figli o con affidamento congiunto. L'unica eccezione, in tal senso, era rappresentata da Casa Alba e Sorriso a Rosignano attiva fino a gennaio 2011.

Le nazionalità delle persone ospiti nelle strutture di accoglienza

Osservando la distribuzione delle nazionalità presenti nelle strutture di accoglienza analizzate (figura 3), il primo dato interessante riguarda l'elevata presenza di italiani (1535 presenze nel corso dell'anno). Tuttavia, il rapporto tra italiani e migranti ospitati nelle strutture non si può considerare rappresentativo della domanda di accoglienza proveniente dai due universi. Sulla presenza dei cittadini italiani, infatti, incide la maggiore facilità a rispondere ai requisiti di accesso: in molti casi, infatti, è la residenza e per gli immigrati il permesso di soggiorno.

Figura 2 Accessi annuali di utenti per provenienza

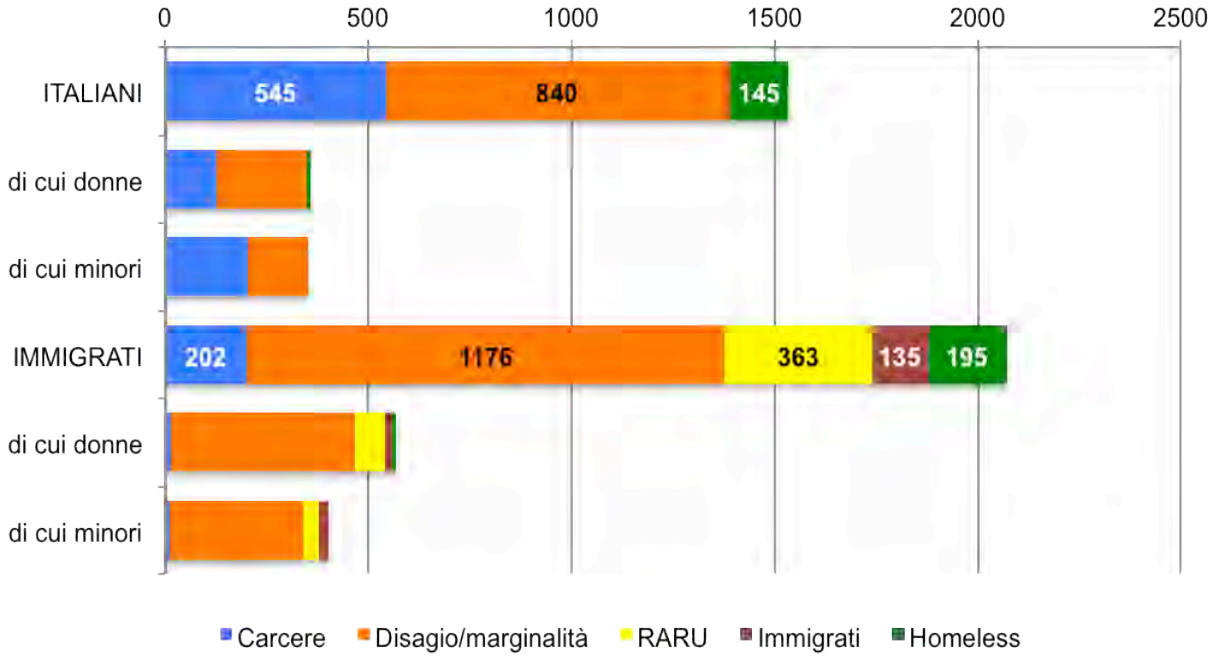


Figura 3 Accessi annuali di utenti per provenienza nelle strutture per disagio/marginalità

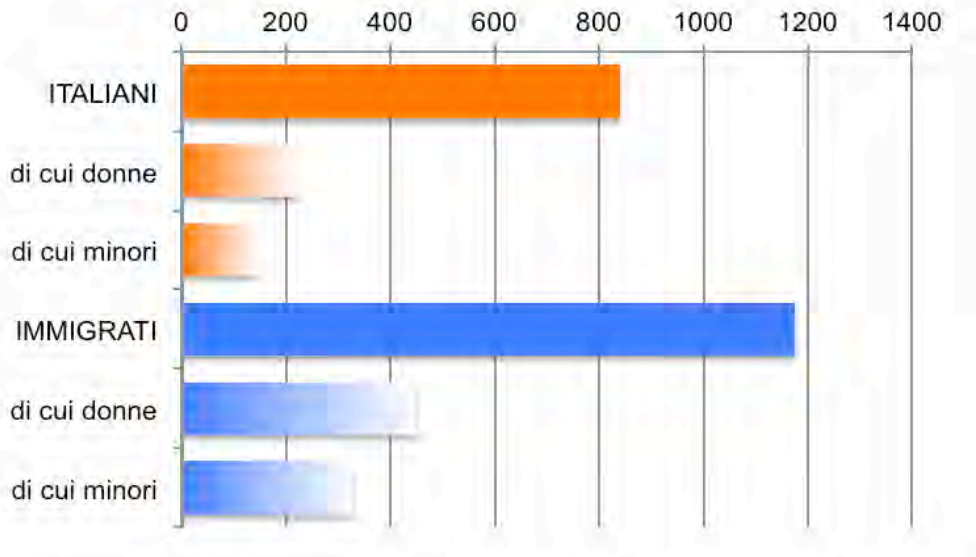
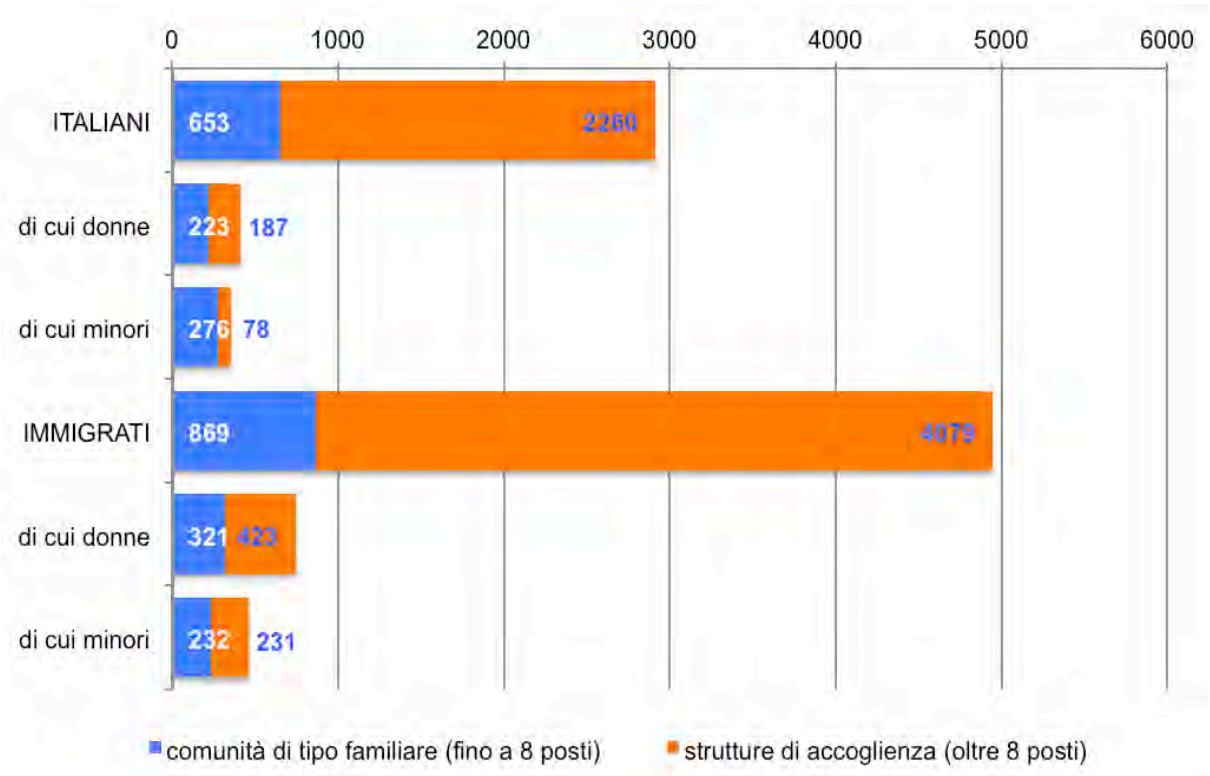


Figura 4 Accessi annuali di utenti per tipologia di struttura



La rigidità nel rispetto di tali requisiti si è sicuramente accentuata a seguito della legge n. 94/09, che ha introdotto il reato di ingresso e soggiorno non autorizzato e l'obbligo di denuncia delle presenze irregolari. Nonostante la norma non ponga ulteriori vincoli agli enti che gestiscono le strutture (già nella Lr 41/2005 si fa riferimento esplicito all'accoglienza di soli cittadini in possesso del permesso di soggiorno), il clima securitario che soggiace alla sua emanazione ha intimorito molto le organizzazioni del terzo settore coinvolte nella gestione delle strutture. Ciò vale in particolar modo per quelle più deboli e con minori strumenti conoscitivi, quali le associazioni di volontariato operanti nel settore della prima accoglienza: le uniche, cioè, che accettavano cittadini in bisogno estremo, anche quando non in possesso del Permesso di soggiorno. Il sistema, quindi, oltre a faticare nell'articolare le soluzioni di accoglienza sulla base dei bisogni sempre più eterogenei, esclude largamente una parte importante del bacino di utenza potenziale, quello degli immigrati privi di valido documento di soggiorno, e lo stesso quadro normativo limita la possibilità delle strutture di intervenire in quest'area del disagio. Solo alcune strutture per donne, e in particolar modo quelle con esperienza di progettualità provenienti dall'applicazione degli articoli 15 e 18 del D. Lgs. 286/98, accolgono le donne sprovviste di regolare permesso di soggiorno. L'ottenimento dei documenti rappresenta, in questo caso, uno degli obiettivi che le donne devono raggiungere durante il percorso di accoglienza.

Tabella 1 Provenienza degli utenti immigrati transitati in un anno per tipologia di struttura

	comunità di tipo familiare (fino a 8 posti)	strutture di accoglienza (oltre 8 posti)
Europa	**288**	**1.325**
di cui Europa Comunitari	*771*	*940*
EU Com: di cui Romania	*82*	*793*
di cui Europa non Comunitari	*170*	*385*
Africa	**446**	**2.167**
di cui Ex Colonie	*76*	*507*
di cui Nord Africa	*231*	*1.381*
di cui Resto Africa	*142*	*280*
America	**33**	**70**
di cui Centro America	*7*	*13*
di cui Sud America	*25*	*57*
Asia	**87**	**221**
di cui Medio Oriente	*27*	*35*
di cui Asia Centrale	*42*	*153*
di cui Estremo Oriente	*18*	*33*
Oceania	**5**	**0**
Altro	**0**	**293**
Apolide	**9**	**1**

Nonostante l'assenza (o quasi) di irregolari, gli immigrati restano una componente fondamentale dell'utenza, rappresentando il 57,4% delle presenze accolte. Sono 17 le strutture censite che ospitano cittadini stranieri come target prevalente e 33 i RARU. Tra questi, l'immigrazione più numerosa è quella proveniente dal continente africano (2626 ingressi), in particolare da Marocco, Nigeria, Tunisia e Somalia, a cui segue quello europeo (1622 ingressi) . Riguardo l'immigrazione europea si può rilevare che la presenza di cittadini comunitari supera le mille unità di cui 884 provenienti dalla Romania, mentre i restanti 555 proviene da paesi al di fuori della comunità europea. Se mettiamo a confronto le nazionalità presenti nelle strutture con il profilo delle provenienze degli immigrati iscritti alle anagrafi comunali, il quadro mostra, da un lato, che nelle strutture non sono presenti molte delle comunità più numerose soggiornanti in Toscana, come quella cinese e ucraina, dotate di un organizzato sistema di auto/mutuo aiuto che regola l'inserimento dei nuovi arrivati.

Tabella 2 Le maggiori nazionalità iscritte alle anagrafi dei Comuni toscani e presenti nelle strutture di accoglienza

	Iscritti all'anagrafe in Toscana 2010	In accoglienza
1	Romania	Marocco
2	Albania	Romania
3	Marocco	Somalia
4	Cina	Tunisia
5	Filippine	Albania
6	Nigeria	Nigeria
7	Algeria	Algeria
8	Eritrea	Eritrea
9	Senegal	Senegal
10	Egitto	Egitto

Dall'altro, ritroviamo nazionalità assenti dai principali flussi migratori regolari che interessano la toscana, come nei casi di Turchia, Somalia, Nigeria ed Eritrea. Questo fenomeno trova una spiegazione nelle alte presenze di rifugiati e richiedenti asilo presenti sul territorio toscano. Il territorio pisano e in particolare il centro di prima accoglienza di Pisa, e soprattutto la città di Firenze, fanno rilevare un incremento di questa popolazione negli ultimi anni, anche al di fuori dei progetti a loro dedicati, lasciando molta di questa popolazione senza risposta di accoglienza cui avrebbero diritto. Una mancanza che si registra – come vedremo più avanti – in particolare per circa 150 persone nella sola Firenze.

Per quanto concerne il Marocco la sovrarappresentazione degli immigrati nelle strutture è probabilmente spiegabile anche per via dal modello migratorio individuale e principalmente maschile. D'altra parte non si può non notare una difficoltà ancora forte di questo gruppo a costruire solidi percorsi di autonomia dal punto di vista lavorativo ed abitativo, come dimostra anche una certa consistenza di individui di questa nazionalità in condizioni di abitare precario.

Per quanto riguarda l'Albania, la forte percentuale presente, permette di avanzare l'ipotesi che la maggiore anzianità di presenza sul territorio metta in condizione di poter accedere ai servizi di accoglienza con maggiore facilità, sia per il possedimento di requisiti richiesti che per la conoscenza da parte delle persone del loro funzionamento. Spesso, infatti, si tratta di accoglienze a gradi più elevati.

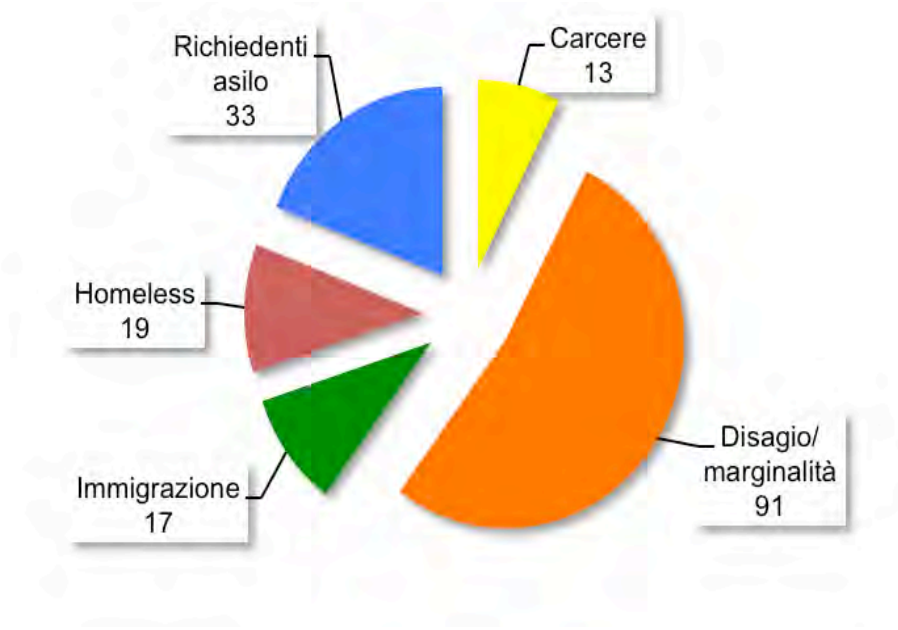
Diverso il caso della popolazione romena per la quale si può registrare una diversificazione dei percorsi di inserimento: accanto a coloro che si inseriscono con maggiore facilità nel Paese di arrivo, troviamo una parte della popolazione che vive una storia di migrazione difficile che solo in parte ritroviamo nelle strutture di accoglienza, poiché alto è il numero di coloro che sono costretti ad organizzarsi attraverso forme di abitare precario (insediamenti non autorizzati, occupazioni).

Le strutture secondo il target di utenza prevalente

Area "disagio e marginalità sociale"

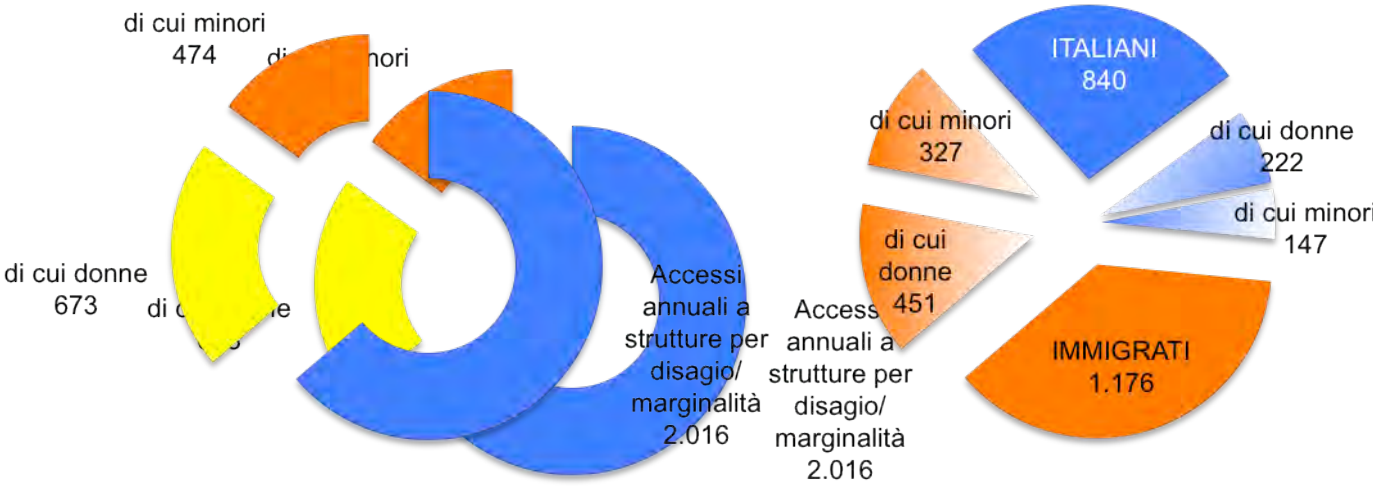
Le strutture destinate all'area "disagio", come ipotizzato, sono quelle in numero maggiore (91 strutture per un totale di 2033 ingressi nel corso dell'anno) e, al tempo stesso, quelle dai confini più difficilmente tracciabili. Vi sono comprese quelle strutture che non sono destinate ad un'unica tipologia di disagio, ma che ospitano al loro interno persone o famiglie in difficoltà socio-economica più o meno grave, con bisogni che oscillano tra quello prevalentemente alloggiativo fino ad un disagio che prende più dimensioni della vita della persona, e a casi estremamente complessi.
Dal punto di vista delle dotazioni, sono 1006 i posti letto previsti per questo complesso di strutture, di cui la maggior parte distribuiti in camere doppie o triple. Di questi, il 41,7% è occupato da popolazione italiana e il 58,3% da popolazione straniera. Di fronte all'ampio spettro di situazioni di disagio presenti sul territorio, non di rado a carattere multifattoriale, è impossibile e non è neanche auspicabile una frammentazione di soluzioni altrettanto articolata. Se un certo grado di sovrapposizione di situazioni diverse è inevitabile, c'è però il rischio che un elevato grado di promiscuità tra differenti problematiche standardizzi le risposte e i percorsi di sostegno.

Figura 5. Le strutture per target prevalente



Va altresì detto che il numero elevato di soluzioni di accoglienza con target non specifico è dovuto al fatto che rientrano in questa categoria la gran parte delle strutture che accolgono donne sole o con minori in stato di temporanea difficoltà. La presenza di strutture dedicate a donne sole o con figli, tuttavia, non invalida quanto detto sopra: una delle criticità principali che caratterizza tanto le strutture per donne quanto quelle miste o destinate all'accoglienza di nuclei familiari è rappresentato dalla coesistenza di una grande varietà di disagio e di bisogni, che chiedono una grande articolazione di risposte e di luoghi adeguati.

Figura 6. Gli accessi annuali nelle strutture per disagio/marginalità; a destra, gli accessi per provenienza



Lungi da noi auspicare una settorializzazione degli interventi - che spesso non solo risulta sterile, ma anche rischiosa di appiattirsi su un approccio "diagnostico" -, piuttosto vorremmo portare all'attenzione come l'evolversi dei bisogni delle persone che entrano nell'offerta di accoglienza regionale si scontri ancora con una gamma di soluzioni limitate e di risposte standardizzate a situazioni di vita che presentano forme di disagio differenti e caratterizzate da una complessità crescente.

Le accoglienze per donne sole o con figli

Merita in questa sede dedicare un breve approfondimento alle accoglienze per donne sole o con figli poiché rappresenta un sottogruppo con caratteristiche simili e che ha dato vita anche a una differente interpretazione da parte delle amministrazioni locali rispetto alla natura e finalità dell'intervento previsto dalle medesime, tanto che per alcune è stata fatta la richiesta di accreditamento, generando - come vedremo – non poca confusione tra gli enti gestori.

Ritroviamo, tra le accoglienze analizzate, una gamma di soluzioni residenziali che vanno da case-famiglia di piccole dimensioni (tanto in strutture *ad hoc* quanto in appartamenti adibiti a tale funzione), fino ad appartamenti di transizione verso l'autonomia, in cui la casa è data in autogestione alle ospiti e il monitoraggio è affidato a un operatore esterno.

Il fatto che buona parte di queste soluzioni consistano in appartamenti di medio-lunga permanenza sottolinea quanto la questione abitativa sia centrale nel disagio delle ospiti. L'offerta di alcuni territori, come quello livornese o quello pratese, particolarmente orientata a forme di accoglienza a carattere marcatamente "abitativo", utilizza quindi principalmente appartamenti (come nel caso, ad esempio, di Casa Firenze e della struttura di viale Carducci a Livorno, "Casa Naima" a Prato).

Il sistema di accoglienza per donne sole o con minori è probabilmente quello che, nel complesso, si dimostra più adeguato in termini sia di quantità di strutture che di servizi prestati, con una sola annotazione critica: per le donne in grave disagio (homeless, immigrate in abitare precario), come vedremo in seguito, vi sono rari contatti con questo tipo di strutture. L'accoglienza rivolta alle donne è quindi di carattere selettivo rispetto all'universo femminile del disagio, privilegiando spesso la donna in quanto madre in difficoltà.

Gli obiettivi di queste strutture sono orientati all'autogestione, la convivenza guidata, la corretta gestione delle risorse economiche, al sostegno alla genitorialità, e rappresentano fasi di un percorso nel quale le donne vengono accompagnate secondo una logica strutturata, perseguita anche grazie all'integrazione tra privato sociale, pubblico e rete territoriale. Tali obiettivi vanno a unirsi alla ricostruzione del percorso migratorio e di vita della donna quando questo ha presentato aspetti critici o eventi che la persona stessa ha vissuto come fallimenti. Il percorso è sempre finalizzato, tanto per le donne italiane che per quelle immigrate, al raggiungimento di un'autonomia in funzione dell'uscita dalla comunità di accoglienza e di un nuovo riposizionamento come cittadine. Spesso, quindi, le strutture offrono servizi di accompagnamento psicologico, lavorativo e occupazionale.

In alcuni casi di eccellenza, come gli Appartamenti di Pisa e Pontedera, le donne sono accompagnate costantemente nel loro percorso da personale esperto e qualificato, e le case di accoglienza dispongono di spazi idonei a costruire relazioni positive all'interno della casa (stanze individuali per ogni singolo nucleo familiare, stanza giochi e giardino).

Gli esiti dei percorsi individualizzati sono molto vari e un dato, in questo senso, può provenire dai tempi di permanenza nella struttura, che oscillano, nella maggior parte delle strutture tra 1 e 2 anni. L'allungamento dei tempi e la deroga possono essere interpretate, come vedremo oltre, come una criticità delle strutture. Spesso a tempi lunghi di permanenza non corrispondono percorsi di maggiore qualità o maggiori possibilità per le ospiti di attivare reti autonome. Se è vero che il protrarsi dei tempi è riconducibile alla più diffusa difficoltà di trovare lavoro, è anche vero che, ove le strutture sono meglio gestite e il progetto di vita più strutturato, questi vengono rispettati in percentuale superiore.

Le case e i centri che accolgono madri con figli, inoltre, hanno solitamente un forte legame col territorio, sia relativamente alla collaborazione con i servizi sociali sia a quella con gli altri soggetti pubblici e privati del territorio. Questo legame appare più solido nei centri maggiormente strutturati e minore in caso di piccole realtà - spesso religiose - collocate in posizioni periferiche, come nel territorio aretino.

Nonostante si trovino spesso più isolate, è un dato rilevante il forte impegno di parrocchie e gruppi religiosi di volontariato in questo settore, che storicamente è sempre stato uno di maggiore interesse dell'assistenzialismo di questa matrice: tra le strutture che si occupano di disagio più del 20% sono legate a gruppi religiosi. In buona parte, come per le strutture di "Casa gestanti e madri Ginetta Gori" di Pistoia o "di Casa Thevenin" ad Arezzo, al personale religioso è affiancato il lavoro del personale educativo professionale. Le strutture per donne sono, in generale, quelle che presentano un rapporto più equilibrato tra personale e ospiti, e in cui il personale è generalmente più qualificato per i compiti preposti. Educatrici professionali e pedagogiste sono di sovente impiegate nelle strutture, anche con compiti di coordinamento. Resta fondamentale la distinzione delle accoglienze tra appartamenti autogestiti dalle ospiti (nella maggior parte rivolti alle donne sole) e strutture dove l'automia delle persone è ancora ristretta e dove l'intervento degli operatori/trici è più marcato (soprattutto quando sono presenti anche i figli).

Area “senza dimora/homeless”

I mutamenti intervenuti nell’universo delle persone “senza dimora” fanno sì che coloro che sono accolti in questa tipologia di struttura appartengono a una ampia schiera di soggetti vulnerabili, i quali - trovandosi privi di una rete di supporto sociale sufficiente - si rivolgono al sistema delle strutture di accoglienza.

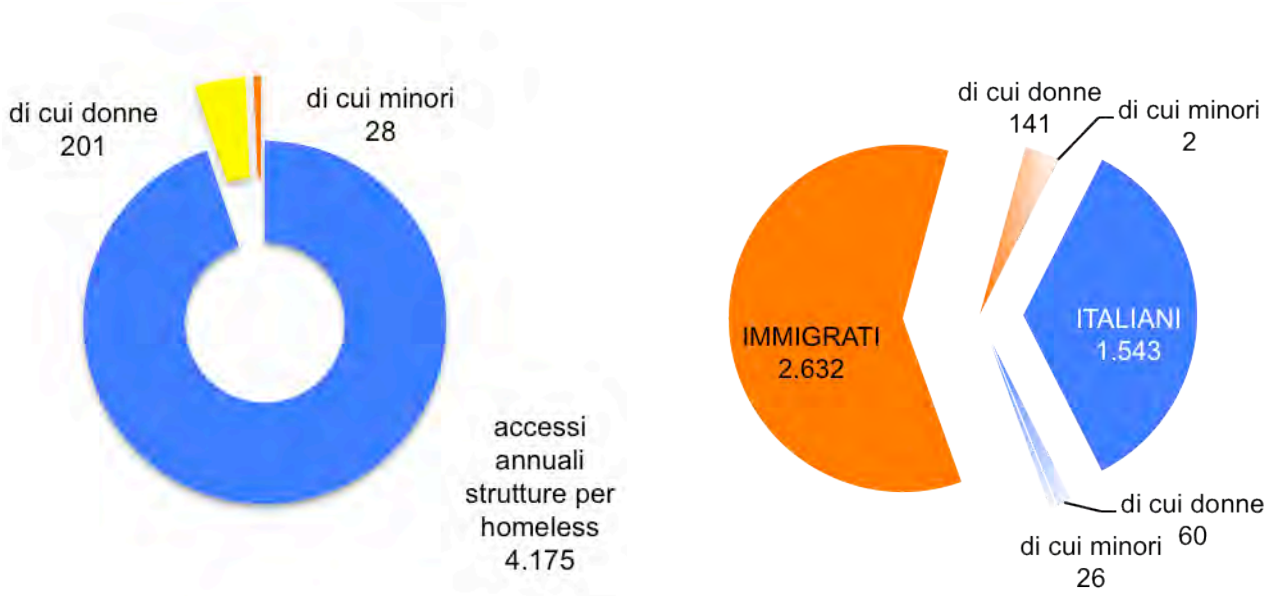
Sul territorio toscano si contano 19 strutture dedicate prevalentemente all’accoglienza delle persone senza dimora/homeless, che hanno registrato negli ultimi 12 mesi 4.175 ingressi, per il 94,5%, adulti di sesso maschile (3.946). E’ questo un fenomeno che vede una importante incidenza di immigrati, ma anche un costante aumento della quota di italiani, che arriva a toccare il 37% delle presenze negli ultimi 12 mesi.

Si tratta, per questa categoria, principalmente di strutture di pronta accoglienza, organizzate in camere da tre o quattro letti o, talvolta, in spazi comuni privi di separazione in ambienti (grandi camerate), quasi sempre anonimi e spersonalizzati.

I posti offerti da queste strutture sono 362 di cui circa la metà situati nella provincia di Firenze: si tratta di un numero insufficiente per accogliere una domanda in forte aumento. D’altra parte, a questi vanno aggiunti i senza dimora che trovano ospitalità in altre strutture per la marginalità (maggiormente orientate a proporre percorsi di autonomia, in media meglio dotate di servizi di accompagnamento e con spazi che rispettano maggiormente la privacy degli utenti).

Estremamente critico appare il numero di posti disponibili per le donne senza casa (non tutte vengono indirizzate verso le strutture citate precedentemente): del tutto assenti in molte province, mentre in altri contesti territoriali le donne sono ospitate nelle strutture collettive esistenti che hanno un’utenza prevalentemente maschile.

Figure 7 e 8 Gli accessi annuali nelle strutture per homeless; a destra, gli accessi per provenienza



Una metà circa delle strutture censite per i senza dimora mostra un' accettabile – in alcuni casi buona qualità dei servizi offerti. Le restanti portano il pesante segno dell'emergenza: l'apertura è quasi sempre solo notturna, e i periodi di permanenza - che in alcuni centri sono medio-lunghi – in queste risultano essere di pochi giorni, laddove la problematicità dei casi individuali coinvolti suggerirebbe piuttosto tempi di ospitalità non brevi.
Per la maggior parte dei casi, dopo la permanenza in struttura è raro il riavvio di un percorso di autonomia: spesso gli stessi operatori non hanno un preciso mandato e una strumentazione adeguata per orientare opportunamente gli ospiti e il territorio altrettanto spesso non possiede – del tutto o in modo sufficiente - strutture dove la persona può autogestirsi maggiormente i propri spazi e tempi, e dove il livello dell'accoglienza prevede specifiche azioni per riagganciare la persona al mondo del lavoro. Al di là di poche eccezioni – come per alcune accoglienze di Livorno – la norma, talvolta nemmeno problematizzata, vuole la compresenza nelle medesime strutture di persone in esclusione abitativa, utenti Sert o dei servizi di salute mentale, richiedenti asilo, e talvolta anche nuclei con presenza di minori. Sociale e sanitario sono inopinatamente confusi in un'unica accezione generica e appiattita di "marginalità". Questa compresenza di differenti profili di disagio negli ospiti mette a dura prova anche il rapporto con gli operatori, nei quali non di rado la bassa o settoriale formazione produce un irrigidimento nella pretesa di un'osservanza meticolosa, quasi letterale, dei regolamenti di buon comportamento in struttura, senza mai analizzare criticamente i comportamenti difformi. Rari negli operatori con una solida base professionalizzata - non solo con i titoli di studio universitari -, atteggiamenti di questo genere sono invece frequenti in chi non ha una formazione ed esperienza plurima, in coloro che utilizzano marcatamente un atteggiamento psicologizzante e anche in molti che si prestano volontariamente all'aiuto degli altri. Buona pratica e condizione essenziale dell'accoglienza appare allora:

- l'esistenza di una formazione destinata ai volontari, e l'organizzazione di momenti di confronto/supervisione con i coordinatori o il personale maggiormente preparato.
- La scelta del personale: potremmo dire che più è bassa la soglia del servizio e più l'operatore deve avere una solida preparazione ed esperienza.

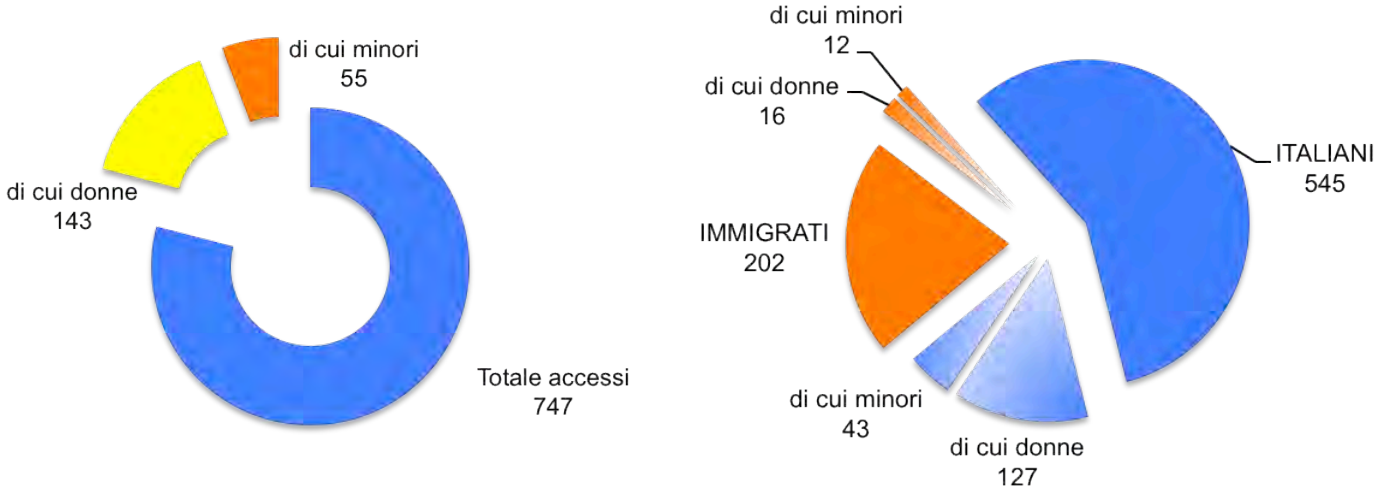
Un ulteriore elemento di criticità, infine, può essere rilevato nelle modalità gestionali di alcuni centri, soprattutto quando sono a carico di associazioni del volontariato o di organizzazioni connotate da una tradizione di intervento a sfondo più contenitivo o di mera assistenzialità che sociale: in questi casi, l'assenza di elementi professionali abbassa la qualità del servizio offerto (ad esempio l'Asilo Notturno di Viareggio).
Ciò che si verifica in queste situazioni è una sorta di corto-circuito nell'intervento, che vede da un lato le organizzazioni di questo tipo erogare servizi essenziali quali appunto l'accoglienza notturna, ma dall'altro anche il palesarsi di un grave ritardo nell'adeguare gli standard dell'accoglienza alle nuove forme delle "marginalità" e delle problematiche sociali. Là dove manca una conoscenza minima del fenomeno che non sia quella, talvolta parziale e falsificante, guadagnata con i contatti diretti intrattenuti nell'ambiente irreggimentato e innaturale della struttura, questa finisce con il lasciare il fianco a letture semplificatorie e stereotipate del fenomeno. La dinamica che si instaura a questo punto tra operatori e ospiti è fatta di reciproca diffidenza, che dal lato del personale addetto produce i prevedibili eventi di aggressività, abuso di alcool, ecc.

Area carcere

Le strutture dedicate a persone provenienti dall'area del carcere offrono un supporto alloggiativo nelle fasi delle misure alternative (permesso premio, semilibertà affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare) o post detentive. Sono state censite sul territorio toscano 13 strutture dedicate unicamente a questa tipologia di utenza. Queste strutture sono in grado di accogliere complessivamente un numero di 137 persone (posti letto), principalmente in spazi suddivisi in camere doppie o triple. Il 19, 1% delle persone accolte sono donne e il 27% è di origine straniera. Tale percentuale, inferiore a quella rilevata in strutture con diverso target, è attribuibile principalmente alla difficoltà, per gli immigrati, di ottenere benefici e misure alternative rispetto agli italiani (permessi premio, semilibertà, affidamenti)[8]. Nel complesso, le strutture oggetto dell'indagine sono poco numerose e di dimensioni medio-piccole, nonché interamente dedicate a un'unica tipologia di utenza: quella del detenuto di sesso maschile che ha, o ha avuto, problemi con la giustizia. Mancano totalmente strutture dedicate espressamente all'utenza femminile, prevalentemente "dirottata" su altre tipologie di strutture.

Oltre a una carenza strutturale del numero di posti disponibili, un dato generale riguarda la funzione di accoglienza prevalentemente alloggiativa delle strutture per coloro che sono privi di altre reti di riferimento sul territorio. Più che per impostare percorsi di "reinserimento" sociale, i centri assolvono principalmente la funzione di accogliere individui durante i permessi premio, o costituiscono un appoggio (quando non una pre-condizione per l'ottenimento di misure alternative) come nel caso, ad esempio, del regime di semilibertà. Si tratta di strutture dove il soggetto, per lo più in permesso premio, passa la notte o il giorno e dove può incontrare, talvolta, i propri familiari.

Figure 8 e 9 Gli accessi annuali nelle strutture per l'area carcere; a destra, gli accessi per provenienza



[8] Sull'argomento cfr almeno: Scandurra, A. (2007), "La detenzione degli stranieri", in Fondazione Michelucci (a cura di), *Ordine e Disordine*, Nuova Grafica Fiorentina, Firenze; Osservatorio sul carcere 2010, a cura di S. Migliori, N. Solimano, C. Marcetti, Fondazione Michelucci.

La permanenza in queste strutture, che ovviamente si allunga per i detenuti in fine pena, è solitamente molto breve e priva di servizi di accompagnamento. Alcuni di questi centri, inoltre, sono gestiti da associazioni di volontariato ed enti religiosi senza ricevere sovvenzioni pubbliche, il che diminuisce, ovviamente, il loro grado di strutturazione e la possibilità di fornire servizi aggiuntivi a quello dell'accoglienza per la notte. Solo in alcuni casi, prevalentemente sul territorio fiorentino e pisano, le strutture riescono a svolgere attività di formazione (ad esempio corsi di italiano per stranieri) o percorsi di orientamento ai servizi del territorio, ma molto difficilmente si caratterizzano per la capacità di fornire un accompagnamento abitativo e/o lavorativo. In linea generale si può osservare che l'immobilismo e la chiusura dell'istituzione carceraria si riflette di sovente anche nelle strutture ad esso connesse che si presentano, nella maggior parte dei casi, scarsamente reattive rispetto ai diffusi e condivisi modelli in materia di diritti fondamentali quali il diritto al lavoro, all'istruzione, alla salute, alla formazione professionale, alla privacy.
Casi particolarmente positivi, invece, sono la struttura Casa San Francesco a Lucca e l'Oasi di Firenze che rappresentano esperienze a carattere comunitario, che sostengono l'autodeterminazione della persona, lasciandole la possibilità di autorgannizzare i propri spazi e tempi di vita.
A parte questa prima considerazione, valida, con qualche eccezione tra cui quelle sopra citate, su tutto il territorio regionale, il secondo dato che emerge dall'osservazione è l'eterogeneità degli interventi: l'universo ricettivo delle strutture appare multiforme per dimensione, utenza, gestione e, pertanto, difficile da ricondurre a modelli comuni. La loro azione sembra svilupparsi, di volta in volta, in base alle singole opportunità che si aprono sui territori, tanto a livello istituzionale, che di connessione con le altre realtà di accoglienza. Inoltre, fatto salvo le realtà più strutturate e con un'attività consolidata nel tempo - quali i centri, "Casanova", "Il Samaritano" a Firenze, "il Gabbiano" a Siena, "Oltre il muro" a Pisa e i già citati di Oasi e Casa San Francesco - gli altri centri sembrano mantenere relazioni solo con le strutture detentive di prossimità, senza investire (o avere gli strumenti per investire) nella costruzione di una solida rete territoriale.
All'eterogeneità degli interventi si associa, come nelle strutture precedentemente descritte e in maniera forse più accentuata, l'eterogeneità del disagio: i penitenziari sono oggi contenitori di una popolazione multiforme nella quale sono in crescita persone con problemi di dipendenza da sostanza, immigrati che hanno avuto una storia difficile di migrazione, persone con disagi sociali gravi o in stato di estrema povertà. Una popolazione che ritroviamo nelle strutture ove tuttavia vi è scarsa possibilità di offrire progetti e percorsi di lavorativi, culturali e formativi.
La qualità degli interventi e dei servizi offerti migliora per quelle realtà che svolgono un'attività costante all'interno delle carceri, riconosciute quindi come validi punti di riferimento, e per quelle che agiscono con il supporto degli enti locali e dei servizi sociali territoriali. Ancora una volta, è il caso di "Oltre il muro" di Pisa, che in coordinamento con il settore "alta marginalità" della locale Società della Salute, fornisce un servizio di accompagnamento e dalla valenza terapeutica sia in carcere che nella struttura di accoglienza.
Una criticità che accomuna tutti questi centri proviene dal fatto che gli invii, concordati prevalentemente con gli organismi del sistema carcerario e dall'UEPE (gli Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna), dipendono, nella pratica, dai contatti individuali che gli educatori e gli operatori del carcere intrattengono con le strutture. Manca invece un sistema organizzato di informazione sulle opportunità presenti anche a livello regionale. E' raro, infatti, che i detenuti, in particolar modo in fine pena, siano informati delle opportunità di accoglienza presenti sul territorio, sia di

prossimità che più ampio, se non viene attivato un contatto dagli educatori o dagli assistenti sociali già all'interno del carcere. In tal senso, appare necessario investire, oltre che su un potenziamento di questa forma di accoglienza, sulla creazione di un collegamento a livello regionale delle strutture e su un sistema di informazione più capillare per i detenuti, senza che ciò venga lasciato alla buona volontà dei singoli operatori o all'impegno delle singole istituzioni locali.

Un ulteriore bisogno può essere registrato per le famiglie dei detenuti. Resta per queste , sovente in condizione di disagio socio-economico, un problema sentito quello di dover sopperire alle spese legate all'albergazione in occasione delle visite ai propri familiari in regime di detenzione. Per far fronte a questa situazione, alcune strutture come L'incontro e Casa San Giuseppe a Livorno, Dialogo a Portoferraio, Il Delfino a Pistoia e Il Gabbiano a Siena, ospitano anche parenti di persone in regime detentivo.

Infine, è da sottolineare che molte strutture non sono in grado di strutturare percorsi di accompagnamento sociale e lavorativo all'esterno per le persone ospiti poiché paradossalmente per molti – in particolare gli immigrati che al momento dell'entrata nel circuito penale non avevano il permesso di soggiorno – hanno riconosciuti solo i diritti legati alla detenzione, i quali decadono con la fine della pena. In questi casi, ciò significa che finché queste persone sono detenute hanno accesso a delle possibilità e a dei servizi; quando hanno scontato la pena, tornano invece spesso ad una condizione di alta fragilità sociale.

Area immigrati

I primi Centri di Accoglienza per stranieri nascono, in Toscana come in Italia, all'inizio degli anni Novanta con l'intensificarsi dei flussi migratori e nel solco della tradizione del nostro sistema di *welfare abitativo*, storicamente debole dal punto di vista delle risorse e assai rigido nel fronteggiare profili di bisogno che negli anni andranno sempre più differenziandosi.

Le caratteristiche dei centri sono, all'inizio, assimilabili ad altre tipologie di strutture dedicate a particolari fasce critiche: dormitori, spazi residenziali e servizi collettivi, scarsa attenzione all'autonomia degli ospiti, finiture e arredi di qualità medio-bassa. In sostanza, si approntano soluzioni di emergenza coerenti con il tradizionale trattamento delle marginalità, tipologie di "non casa" che riflettono l'attitudine, largamente radicata, a predisporre soluzioni "a parte" per la povertà estrema o le situazioni di disagio. Questa impostazione, che probabilmente rifletteva anche lo spaesamento delle politiche nei confronti dell'allora nuovo fenomeno migratorio, segnerà inevitabilmente anche il successivo sviluppo delle politiche di sostegno abitativo nell'ormai non più breve storia delle migrazioni nel nostro paese.

La condizione critica, se non il fallimento, di molte esperienze, riflette in primo luogo il carattere separativo di queste soluzioni dai percorsi abitativi veri e propri; la mancanza di opportunità di accesso a costi accettabili ha spinto molti immigrati a lunghe permanenze nel circuito dei centri di accoglienza, cronicizzando situazioni di esclusione abitativa. E anche le modalità gestionali hanno risentito di questo "equivoco" di fondo.

Tuttavia, dalla metà degli anni Novanta, in parallelo al lento mutare delle categorie retoriche con cui si descrivono i percorsi di inserimento dei migranti – dalla "solidarietà" all' "emergenza umanitaria" e quindi all' "integrazione" - si è assistito a una evoluzione, via via più marcata, delle pratiche di accoglienza. La necessità di calibrare le soluzioni rispetto alle differenti condizioni e ai differenti bisogni abitativi degli immigrati, ha spinto gli attori coinvolti (in particolare il terzo settore, più o meno attivamente sostenuto dal pubblico) a una trasformazione profonda: dall'accoglienza all' "alloggio sociale", dall'emergenza all'inserimento abitativo. Trasformazione, come si vedrà, tutt'altro che esente da contraddizioni, ma inequivocabile.

Spostare l'accento sull'inserimento abitativo non vuol dire, naturalmente, ignorare la necessità, mai venuta meno, di soluzioni di pronta o di prima accoglienza, ma inscrivere quest'offerta in una gamma di azioni e di dispositivi che abbiano come obiettivo autonomia e qualità dell'abitare.

Volendo perciò avanzare uno schematico bilancio di questo ormai lungo percorso, si possono distinguere tre tipi di esiti.

Nel primo, in netta crescita, i centri di accoglienza sono stati trasformati in "alloggi di inserimento". I nuclei e le persone che vi abitavano prima della trasformazione si trovano oggi negli alloggi che sono stati ricavati, oppure hanno trovato, spesso attraverso l'intermediazione di agenzie per l'alloggio sociale (nel frattempo sviluppatesi soprattutto grazie al terzo settore, in gran parte del territorio toscano) un'abitazione sul mercato privato, talvolta a canoni ribassati. Il più delle volte, questa trasformazione comporta anche la fine della destinazione esclusiva dei posti ai soli immigrati.

Nel secondo, che costituisce ancora la maggioranza, le residenze di accoglienza si sono mantenute ma hanno saputo adottare modalità gestionali efficaci (rotazione degli ospiti, elevato grado di successo di inserimento di chi è uscito), tanto che le persone che vi sono transitate possono ormai

essere conteggiate in diverse decine e talvolta in oltre il centinaio. Ad oggi, questi centri e Case Famiglia assolvono una funzione insostituibile per individui e famiglie in emergenza alloggiativa.
Nel terzo, infine, meno positivo ma numericamente minoritario, la permanenza degli ospiti si è prolungata oltremisura, per periodi anche pluriennali, e a tutt'oggi non è chiaro come risolvere situazioni che risultano a tutti gli effetti bloccate e ormai compromesse da ogni punto di vista.
Nel frattempo, la condizione abitativa degli stranieri si è fortemente polarizzata tra una parte – maggioritaria – che è riuscita faticosamente a guadagnare un livello minimo di dignità e sicurezza della propria sistemazione, per la stragrande parte in affitto sul mercato privato, e un segmento per il quale invece persiste una situazione di disagio e persino di esclusione abitativa, con una varietà di situazioni che vanno dalla perdita dell'abitazione, all' "abitare inferiore" in case di scarsa qualità o con canoni di affitto elevati, fino ai molti casi di coabitazione forzata e sovraffollamento. L'attuale crisi dei mercati immobiliari (cui si aggiungono le difficoltà sul mercato del lavoro e l'inasprimento della normativa sul soggiorno) ha poi drammaticamente peggiorato la condizione di molti nuclei che avevano intrapreso percorsi autonomi, e che invece si sono ritrovati in uno stato di vulnerabilità. Le conseguenze sulla rete delle strutture di accoglienza - in termini di numero crescente di domande di sostegno - non hanno tardato a farsi sentire.
Ma insieme a questa tendenza, specialmente 3-4 anni, è comparso un nuovo fenomeno che sembra avere del tutto spiazzato il già fragile sistema delle accoglienze: si tratta dei nuovi arrivi, soprattutto dall'Europa dell'Est (in particolare dalla Romania), o appartenenti a minoranze come le popolazioni Rom, i quali presentano spesso profili estremamente fragili dal punto di vista occupazionale ed economico. Questi gruppi hanno enormi difficoltà ad accedere al mercato privato, e contemporaneamente - a causa di alcune dinamiche di cui si dirà – risultano essere un gruppo che le politiche spesso non intercettano, ignorano o respingono. La loro presenza diviene visibile nel fenomeno dell'abitare informale e precario, in immobili occupati abusivamente, baraccopoli improvvisate, ripari di fortuna, e pone diversi interrogativi al circuito dell'accoglienza destinato agli stranieri.
Più in generale, la rilevazione effettuata porta a due evidenze di cui appare importante dare conto, perché richiamano l'essenza stessa del termine "accoglienza".
Il presupposto di ogni azioni di inclusione abitativa e sociale è quello della cittadinanza attiva, che fa riferimento alla concreta possibilità, per le persone, di assumersi la responsabilità di determinare le condizioni della propria esistenza. In questa accezione, appare un malinteso concetto di responsabilizzazione quello secondo il quale condizioni non ottimali delle sistemazioni di accoglienza sarebbero da stimolo alla ricerca di migliori soluzioni, favorendo così il rispetto dei tempi di permanenza previsti dai regolamenti ed evitando il prolungarsi delle ospitalità[9].
Il timore che una buona qualità delle strutture, dei servizi e della gestione agisca da freno dei percorsi di autonomia – o addirittura funga per il territorio da elemento attrattore di persone con disagi sociali – risulta contraddetto dai risultati che discendono dall'indagine diretta. Il rispetto dei tempi di permanenza è maggiore se le strutture sono meglio gestite – perché c'è una modalità di

[9] Il dibattito che si è creato attorno a questa convinzione echeggia quello, analogo, che contraddistingue la discussione delle politiche per il lavoro, là dove si sostiene il cosiddetto modello del *welfare to work*: la prescrizione che evitando di concedere ammortizzatori sociali come l'indennità di disoccupazione o il reddito minimo di inserimento ai non occupati, si produca una maggiore responsabilizzazione dell'individuo nella ricerca del lavoro, ed anche un abbassamento dei tempi per il reperimento di questo. In realtà, la previsione, certo non assistenzialistica, di alcuni sostegni anche di tipo monetario per il disoccupato, consente ad esempio di non disperdere le competenze accumulate nelle precedenti esperienze lavorative accettando il primissimo impiego che capita, di solito dequalificante, o quindi di reimpostare la propria carriera con i passi più appropriati, come nel caso di chi decide di frequentare un corso di formazione *full-time*. Ne risulta accresciuta anche la probabilità che, quando poi si accetti una nuova occupazione, questa non riconduca ad un nuovo periodo di disoccupazione.

lavoro che, ad esempio, fin dal momento dell'ammissione valuta, *insieme all'ospite*, le possibilità future, e così stabilisce fin da subito un rapporto di reciprocità che suscita un atteggiamento collaborativo, che non necessita di nessun contratto di accoglienza. E che si appoggia a servizi attivi: si vedano quelle strutture per donne con minori, anche in età neonatale, che offrono servizi di baby-sitter in modo che la madre possa, durante il giorno, dedicarsi alla ricerca di un lavoro. Oppure si vedano quelle situazioni che prevedono un servizio di mediazione abitativa per favorire il passaggio ad una soluzione "protetta" e attenuare la difficoltà di un confronto, che sarebbe inevitabilmente perdente, con i costi del libero mercato, insostenibili ormai per molti strati della popolazione sul nostro territorio.

Inoltre, proprio le situazioni apparse maggiormente fragili nella gestione e di minor qualità strutturale e di servizi, sono anche quelle che più fanno rilevare ritardi gravissimi, spesso immotivati, nella rotazione.

Vero è, quindi, che la qualità degli interventi, l'attenzione all'individuo, il rispetto per le sue competenze e le energie latenti, portano a risultati migliori per gli ospiti in fuoriuscita. Ne beneficiano non solo gli individui, ma anche le strutture.

Le storie delle persone che passano "attraverso il centro" sono quanto mai diversificate. Dal punto di vista di chi presta l'intervento, la raccolta e l'ascolto della traiettoria biografica dell'individuo appare allora un fattore centrale sia per le esigenze di buona riuscita della convivenza con le altre persone, sia per valutare al meglio le possibilità di fuoriuscita dall'accoglienza, e quali di queste siano effettivamente percorribili.

Le strutture oggetto della rilevazione sono 17 (di cui 3 chiuse nel corso del 2011), e se si aggiungono quelle del Progetto Sant'Agostino di Firenze per donne immigrate sole o figli, si arriva 22. In tutto i posti disponibili sono 235, e al momento della rilevazione vi erano ospitate 182 persone.

Figure 10 e 11 Gli accessi annuali nelle strutture per l'area immigrazione; a destra, gli accessi per provenienza

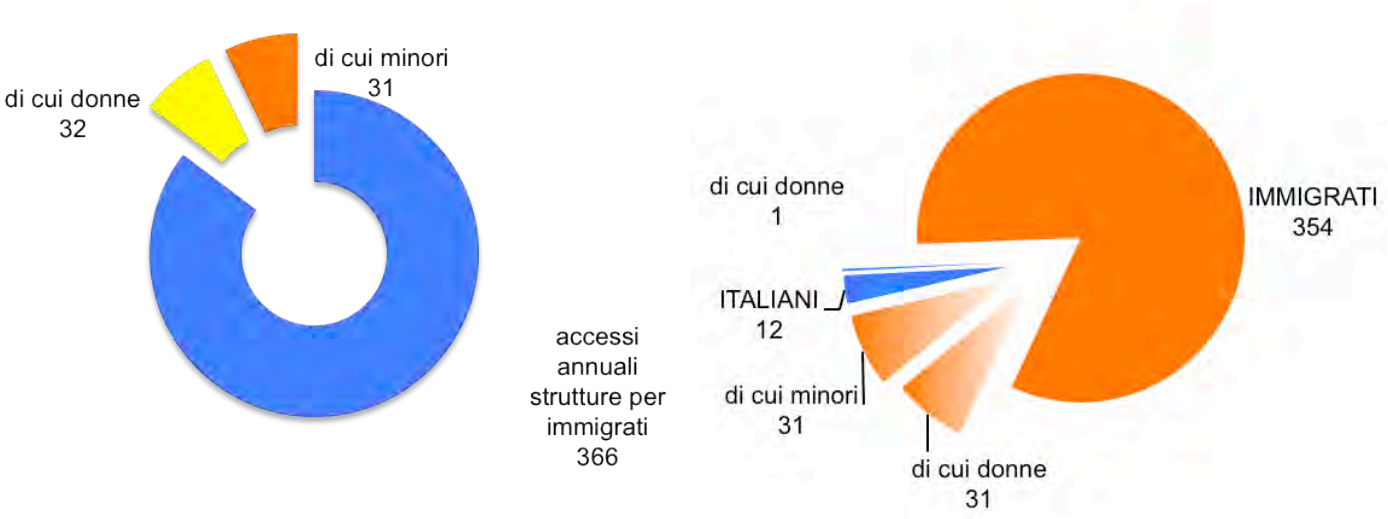


Tabella 3 La provenienza degli utenti delle strutture per immigrati

Provenienza	*totale*	*di cui donne*	*di cui minori*
Europa	83	15	15
Africa	257	13	14
America	7	3	1
Asia	7	1	1

Facendo riferimento ad altre precedenti rilevazioni svolte dai ricercatori della Fondazione Michelucci, e guardando alle chiusure di strutture che si sono succedute nei primi anni del 2000, assai numerose, si intuisce appieno il ripensamento che le amministrazioni e gli stessi soggetti del no-profit hanno svolto in quest'area di intervento: dal 2003 al 2006 risultano chiuse le strutture di San Bartolomeo, del Bigallo, della Casa Dono dell'Amore a Firenze; del centro di via Manzoni a Fucecchio e dei siti ex Peterson, Moriolo e via Guicciardini a San Miniato; di Vallescaia a Cecina, del centro di Calmabrone e di via Vittorio Emanuele II a Pisa; di Titignano a Cascina e della Casa San Donato a Lucca; della struttura di via Cesarino a Massa e del centro di accoglienza di Montale.
In compenso, una variazione in positivo è stata quella conseguita dal progetto, vinto su bando ministeriale dalla Regione Toscana, "Abitare il mondo", che ha incrementato la disponibilità delle risorse alloggiative di diversi comuni (Prato, Pisa, Livorno, Calenzano, Pontedera).
Dall'ultima rilevazione del 2009, risultano inoltre chiuse la Casa Alba e Sorriso di Rosignano Marittimo e il Centro Dietro Poggio, quest'ultimo sostituito però dagli appartamenti per emergenza abitativa.
Per quanto riguarda il modello di gestione, a conferma del ruolo fondamentale ricoperto dal terzo settore per l'accoglienza fin dall'insorgere del fenomeno migratorio in Italia e in Toscana, circa due terzi delle strutture risultano gestite da soggetti del privato sociale, a vario titolo convenzionati con enti pubblici. Un maggiore riconoscimento e sostegno pubblico è intervenuto in un secondo momento, e si è assestato dopo la Legge Regionale 77 del 1998 sui servizi sociali, quando l'immigrazione è stata riconosciuta come uno specifico ambito di intervento nella programmazione sociale regionale, al pari degli anziani, delle famiglie, e così via.
Nel caso delle strutture per immigrati, emerge come attraverso le convenzioni stipulate tra terzo settore ed enti pubblici, si assista a un progressivo passaggio dalla spontaneità degli interventi – senza la quale non si sarebbero avute molte misure di sostegno – ad una maggiore strutturazione delle progettualità e anche, inevitabilmente, in taluni casi, al loro irrigidirsi, per esempio nei criteri di accesso.
Attualmente, alcuni centri mantengono comunque la possibilità di accesso diretto alle strutture. Più frequentemente, dal centro di ascolto o dallo sportello sociale delle singole associazioni si procede a un primo contatto con la persona in difficoltà, quindi avviene un secondo passaggio con i servizi di assistenza sociale, e infine si delibera l'ingresso in accoglienza.
Per vicende pregresse e scelte politiche locali riguardanti l'accoglienza delle nuove popolazioni, le strutture sono presenti soltanto in 5 province su 10. In provincia di Firenze si ritrova il maggior numero di strutture 8 per 97 posti, comprensivi degli appartamenti del progetto Sant'Agostino. Lucca e Capannori dispone di 4 strutture e 62 posti, mentre a Livorno vi sono 4 centri per 27 posti complessivi. In provincia di Pisa i posti sono 34 e 2 le strutture. Un'unica struttura, infine, è presente a Siena, per 15 posti.

La relazione diretta tra presenza di una rete di accoglienza per immigrati e densità residenziale di questi ultimi è debole. Più di altri fattori sembra, infatti, contare l'esistenza nella zona di associazioni del terzo settore che si sono mobilitate sui bisogni degli stranieri, o direttamente o intercedendo con gli enti pubblici.
In questo senso merita un brevissimo approfondimento il caso di Lucca. In questa città opera il Gruppo Volontari Accoglienza Immigrati (GVAI), impegnato da molti anni nell'accoglienza e si caratterizza quindi per una sviluppata competenza. Le strutture gestite sono: il centro di via Brunero Paoli, la Casa di accoglienza Artigianelli, la struttura Casa Alma Domus per donne con minori nella località di Vicopelago a pochi minuti dalla città. Fino a poco tempo fa il GVAI era responsabile anche del centro di accoglienza di Lunata nel Comune di Capannori, ora gestito da una cooperativa sociale. Vediamole sinteticamente nel dettaglio.
In via Brunero Paoli è attivo un centro di accoglienza, definibile come una residenza temporanea per singoli (uomini), che dispone di 11 posti convenzionati in due ampi locali da 5-6 letti ciascuno. La permanenza media varia da 7 a 12 mesi. La struttura si trova poco fuori le mura di Lucca. Gli ospiti hanno le chiavi e possono usufruire della struttura in modo autonomo. C'è un volontario che copre il turno notturno. Inizialmente veniva richiesta una compartecipazione alle spese da parte dell'ospite, nel caso in cui questi stesse svolgendo un'attività lavorativa, ma adesso sono pochi a poter contribuire.
La Casa di accoglienza Artigianelli dispone invece di 14 posti, sempre per singoli; il periodo di permanenza in questo caso arriva fino a 2 anni. Vi si accede anche con invio dai servizi, ma più spesso tramite una lista interna dell'associazione che si forma o attraverso il centro di ascolto o perché la persona si presenta direttamente alla struttura. La struttura si trova poco distante dal centro, presenta un bel giardino, molto spazioso; in occasione di qualche ricorrenza sono state organizzate cene e feste. Le stanze sono abbastanza grandi ma con un numero di posti letto forse eccessivo. Vi è un punto cottura e la possibilità di usufruire dei prodotti del Banco Alimentare.
E' importante sottolineare che quando la persona finisce il periodo di accoglienza può mantenere la propria residenza presso la struttura in attesa di trovare un'altra sistemazione.
La residenza Casa Alma Domus ospita donne straniere con figli. La struttura – un ex asilo di recente completamente ristrutturato ad hoc - si trova in una zona residenziale a pochi chilometri da Lucca. All'inizio era stata destinata all'accoglienza di donne sole, ma poi si è preferito cambiare target, viste le richieste che provenivano dal territorio. All'inizio gli abitanti del posto mostrarono una notevole chiusura, tanto che cominciarono ad attuare azioni per ostacolare la presenza delle donne, ad esempio spaventandole di notte, o buttando la spazzatura nel giardino della Casa. I rapporti di vicinato sono diventati positivi da quando sono stati inseriti i bambini e poiché dopo molti anni la cittadinanza ha capito che non c'era assolutamente nessun elemento di pericolosità nella presenza della Casa, per cui adesso il clima intorno non solo è disteso ma anche collaborativo (ad esempio, i bambini spesso sono accompagnati a scuola dai vicini).
Le ospiti hanno le chiavi della Casa, in cui due operatrici si alternano per essere presenti in determinate ore del giorno; è comunque una situazione di completa autogestione.
L'elemento di maggiore interesse, che vale anche per altre strutture del GVAI, è lo stretto collegamento con l'Agenzia casa di Lucca e Capannori, che insieme al Casolare di Prato è probabilmente l'esperienza di questo tipo più avanzata della nostra regione. Ciò consente, a seguito della permanenza nella struttura, di accedere a situazioni alloggiative "protette" per chi ancora non è ancora in grado di provvedere autonomamente al reperimento di un alloggio. L'accesso al centro

avviene tramite i servizi sociali, e il possesso della residenza anagrafica non è un requisito indispensabile, cosa che in altri contesti funziona spesso come barriera. Quale indicatore del successo di queste esperienze è da segnalarsi che, in alcuni casi, il percorso del migrante si è concluso, dopo anni, non solo con l'affitto in autonomia ma con l'acquisto di un alloggio.
Nel Comune di Capannori si trova il centro di accoglienza di Lunata. La struttura ha il forte svantaggio di essere collocata in posizione decentrata (raggiungibile solo con un mezzo privato). Un tempo gestita dal GVAI, è ora stata data in affidamento a una giovane cooperativa sociale. La scelta del comune di Capannori risponde probabilmente al desiderio di limitare gestioni fondate prevalentemente sul volontariato, per quanto efficace. La criticità di questa gestione è dovuta all'insufficiente numero di ore con cui gli operatori sono presenti in struttura (che rende difficile un percorso di accompagnamento a trecentosessanta gradi) e a un collegamento meno stretto con gli immobiliari sociali. Nel corso dell'anno 2011 la struttura ha fatto parte anche dell'accoglienza dei profughi provenienti dalla Libia.

Area richiedenti asilo, rifugiati e stranieri con p.d.s. umanitario (RARU)

> "Chiunque [...] nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dalla Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori dal suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi" (prima definizione internazionale della condizione di *rifugiato*, contenuta nell'art.1 della Convenzione di Ginevra).

> "Nessuno Stato contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a gruppo sociale o delle sue opinioni politiche" (principio di *non-refoulement* – non respingimento – affermato nell'art. 33 della Convenzione di Ginevra)

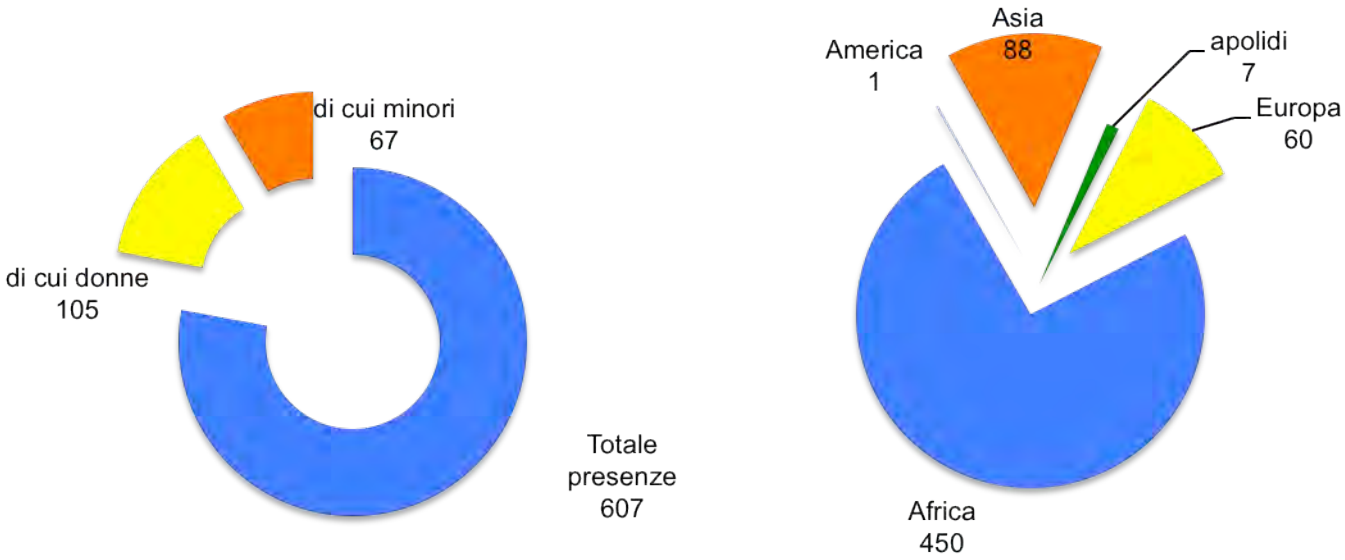
Nonostante il diritto internazionale, in Italia il diritto di asilo non è regolato da nessuna legge ma solo da circolari ministeriali che, come tali, sono in- sufficienti e incapaci di dare applicazione concreta sia ai trattati internazionali sia a ciò che è già previsto nella nostra Costituzione. Da meno di un quinquennio, l'Italia ha istituito più commissioni per il riconoscimento dei rifugiati ed ha elaborato una procedura più strutturata; certamente, però, non si è costruita una rete di accoglienza se non forme assai minime, e senza dubbio la creazione con la Bossi-Fini dei centri di identificazione ha rappresentato una ostile e aggressiva manovra per cercare di disincentivare le richieste di protezione. Tutto ciò si traduce spesso nel nostro paese con un paradosso: finché sei richiedente asilo hai accesso ad una serie di benefits, quando hai acquisito lo status di rifugiato rischi di es- sere lasciato solo, abbandonato, si esce dal Centro e può non esserci alcun progetto dell'autorità locale.
Sebbene la Regione Toscana abbia attivato risorse ad hoc, l'accoglienza per le persone c.d. RARU è ancora molto debole, sia come capacità quantitativa di ricezione – questo in particolare nella città di Firenze – che per approccio.
A questi, va aggiunta un'altra questione: l'anello con il mondo lavorativo è molto debole, per cui moltissime persone – dopo essere arrivate ad esperienze di tirocinio e simili – non vengono assunti e si ritrovano – come in una sorta di gioco dell'oca – al punto di partenza. Su questa scia, possiamo aggiungere che anche la soluzione abitativa non risulta perseguita sufficientemente da molti centri: i dati raccolti ci dicono che su 33 strutture per RARU, 19 non progettano un percorso abitativo di fuoriuscita.
Se il primo punto riguarda i l'insufficienza dei posti disponibili, il secondo – l'approccio – apre ad un ampio dibattito in merito, che qui non è possibile trattare ma del quale si vuole sottolineare almeno alcuni fra i molti punti che vari studiosi come, cfr. Malkki (1995, 1996), Hastrup (2003) e Sorgoni 2010), fanno emergere

- la rappresentazione del rifugiato attraverso la riduzione della sua biografia all'esperienza dello sradicamento, della violenza subita, della perdita assoluta (culturale, affettiva, materiale, territoriale);
- visione psicologica onnicomprensiva che costruisce un nuovo gruppo socio culturale omogeneo, quello dei rifugiati, con caratteristiche tipiche fisse e – di conseguenza – l'applicazione di forme di intervento standardizzate;

- “essere umano” ed “essere cittadino”: forme di inclusione o marginalità prodotte dalle differenti politiche di riconoscimento, di integrazione e cittadinanza;
- percorso verso l’autonomia in “tappe guidate” dalle organizzazioni di assistenza che presuppongono la sostanziale incapacità dei rifugiati di gestirsi da sé.

Accanto ad esperienze particolarmente importanti – come Verso Sud presso il Villaggio La Brocchi a Borgo San Lorenzo – si registra anche la presenza di strutture di accoglienza che operano meccanismi di depersonalizzazione e di definizione esterna e standardizzata dei bisogni dei rifugiati.

Figura 12 e 13. Gli accessi annuali nelle strutture per persone provenienti dall’area RARU; a destra, gli accessi per provenienza.



In questo senso ci sembra opportuno prendere in considerazione le esperienze di autogestione da parte delle persone che, non rientrare per problemi di numero nelle accoglienze o per scelta o ancora già protagoniste di un’accoglienza a tempo, sono state costrette a costruirsi collettivamente opportunità di vita. Per fare questo, apriamo un excursus sul terriotorio che in Toscana è il più interessato alla presenza dei RARU, Firenze.

Tabella 4. Prospetto riassuntivo strutture RARU in Toscana

prov.	comune	denominazione	tipologia d'accoglienza (ex. Art. 22 L.R. 41/2005)	tipologia di gestione	posti letto
LI	Livorno	Casa di accoglienza "L'incontro"- accoglienza richiedenti asilo	struttura d'accoglienza diurna o notturna	privato sociale con posti letto in convenzione	4
LI	Cecina	SPRAR Cecina	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	5
LI	Castagneto Carducci	SPRAR Castagneto Carducci	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	5
LI	Castagneto Carducci	SPRAR Donoratico	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	6
LI	Bibbona	SPRAR Bibbona	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	2
PO	Prato	Alloggio SPRAR Via Botticelli	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	6
PO	Prato	Alloggio SPRAR Via Liberazione	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	5
PO	Prato	Alloggio SPRAR Serraglio	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	5
PO	Poggio a Caiano	Alloggio SPRAR Poggio a Caiano	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	7
PO	Carmignano	Alloggio SPRAR Seano	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	6
PO	Vaiano	Alloggio SPRAR Vaiano	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	5
FI	Grassina	Appartamento SPRAR Grassina	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	5
FI	Firenze	PACI	struttura d'accoglienza diurna o notturna	pubblica in appalto/affidamento	130
FI	Firenze	Villa Pieragnoli *	struttura d'accoglienza diurna o notturna	pubblico in appalto affidamento	55
FI	Borgo San Lorenzo	Verso Sud	comunità di tipo familiare	Privato sociale con posti letto in convenzione	25
FI	Scarperia	Madre dei Semplici	comunità di tipo familiare	Privato sociale con posti letto in convenzione	15
FI	Borgo San Lorenzo	Casa di Pietro	comunità di tipo familiare	Privato sociale con posti letto in convenzione	6
FI	San Casciano Val di Pesa	Appartamento SPRAR Via Sonnino 26	comunità di tipo familiare	pubblico in appalto affidamento	2
FI	San Casciano Val di Pesa	Appartamento SPRAR Via Sonnino 30	comunità di tipo familiare	pubblico in appalto affidamento	3
LU	Lucca	Appartamento SPRAR Lucca	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	4
LU	Capannori	Appartamento SPRAR Guamo	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	5
LU	Castelnuovo Garfagnana	Appartamento SPRAR Castelnuovo	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	6
AR	Arezzo	Appartamento SPRAR Via Cellini	comunità di tipo familiare	pubblico in appalto affidamento	5
AR	Bucine	Appartamento SPRAR Bucine	comunità di tipo familiare	pubblico in appalto affidamento	4
AR	Montevarchi	Appartamento SPRAR Montevarchi	comunità di tipo familiare	pubblico in appalto affidamento	6
PI	Pisa	Centro di prima accoglienza per cittadini stranieri - SPRAR	struttura d'accoglienza diurna o notturna	pubblica in appalto/affidamento	4
PI	Pisa	Progetto SPRAR	struttura d'accoglienza diurna o notturna	pubblica in appalto/affidamento	11
PI	Bientina	Appartamento SPRAR Bientina 1	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	2
PI	Bientina	Appartamento SPRAR Bientina 2	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	2
PI	Pontedera	Appartamento Arci Pontedera 1	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	7
PI	Pontedera	Appartamento Arci Pontedera 2	comunità di tipo familiare	pubblica in appalto/affidamento	7

Il caso di Firenze[10]

Proviamo in questo paragrafo a ricostruire dal 2004, la presenza dei Somali a Firenze, attraverso gli spostamenti che le centinaia di persone hanno dovuto affrontare a seguito di sgomberi e di negoziazioni politiche all'insegna dell'emergenza e della temporaneità. Come, dicevamo, il Regolamento di Dublino del 2003 ha portato al rimpatrio dei richiedenti asilo e rifugiati nei paesi ove erano sbarcati: per i Somali ciò è equivalso al ritorno di quasi tutti in Italia. E a Firenze l'arrivo in città è stato per molti seguito da giorni e giorni in strada, nei pressi di Piazza Santa Maria Novella.

Siamo all'inizio del 2004, il Movimento di Lotta per la Casa insieme a molte persone della cosiddetta Comunità Somala, organizzano le prime manifestazioni di solidarietà, tra cui una anche davanti alla prefettura, ed incontri con il Sindaco e con il Presidente della Commissione Pace. Non vengono trovate risposte né risorse. Ad aprile 2004, i somali - una quarantina circa - insieme a famiglie italiane, romene e magrebine occupano la scuola Caterina de' Medici in Viale Guidoni, di proprietà del Comune di Firenze, ormai in disuso da tempo. Il numero delle persone Somale (quasi tutti uomini) continua ad aumentare e alla fine del maggio 2004, dopo proteste e manifestazioni, viene organizzata una nuova occupazione nel centro storico, in Via Gino Capponi, un palazzo abbandonato, in attesa di essere ristrutturato da una società privata. Ma l'occupazione ha breve vita: l'8 agosto 2004 le Istituzioni mettono in atto il dramma dello sgombero, senza prevedere nessuna alternativa, nessuna sistemazione nemmeno per le poche donne e minori presenti. Si mettono a disposizione solo due autobus per portare le circa 70 persone in Viale Guidoni. I Somali sgomberati e il Movimento decidono di occupare la scuola Bargellini, anche questa in disuso da anni, in Via di Novoli. Dopo pochi giorni, le richieste di asilo vengono valutate tutte positive dalla Commissione Speciale riunitasi presso la Prefettura di Firenze: sono 120 i permessi di soggiorno assegnati, che risguardano praticamente tutti coloro che dimo- rano le due occupazioni di Via di Novoli (ex scuola Bargellini) e di Viale Guidoni (ex scuola Caterina de' Medici). 6 Settembre 2004: sono le sette del mattino, arrivano alla Bargellini le Forze dellOrdine (dalla Digos, ai Carabinieri alla Polizia Municipale) per sgomberare l'edificio. Giungono militanti del Movimento e di altre associazioni fiorentine, alcuni Consiglieri Comunali. La tensione è altissima: una parte degli occupanti si barrica nella palestra delle scuola, un'altra blocca Via di Novoli. Dopo due ore di trattativa, le Istituzioni individuano una struttura per accogliere temporaneamente le persone: l'ex-ospedale Banti, a Pratolino, struttura di grandi dimensioni che verte in uno stato di totale abbandono. I 70 somali vengono trasportati lì dove rimarranno per poco più di un mese. Siamo alla fine di ottobre, pensando di essere spostati in un'altra migliore struttura, i somali salgono sui bus messi a disposizione dal Comune di Firenze: si svuota il Banti.... e le persone vengono portate a Santa Maria Novella e lasciate in strada. Solo nove ottengono l'accoglienza presso l'Albergo Popolare: "Siamo di fronte ad un atteggiamento irresponsabile e gravemente lesivo del diritto internazionale da parte delle Istituzioni" commentano il Movimento e l'associazionismo fiorentino impegnato. Siamo ormai in inverno, metà dicembre: dopo due mesi di notti in strada viene occupata una palazzina in Viale Volta, che sebbene un progetto ne prevede la ristrutturazione per essere dedicata a persone disabili e anziane, è chiusa e abbandonata da otto anni. Sui giornali si parla di "emergenza somali". Il Comune di Firenze, sollecitato anche da una rete di associazioni fiorentine, apre un dialogo col Ministero per ottenere l'assenso ed il finanziamento per interventi specificatamente

[10] La prima parte del presente paragrafo su Firenze è apparsa su Nigrizia, n.7/8, 2010 (Sabrina Tosi Cambini "Un nomadismo urbano costretto").

indirizzati ai ri- chiedenti asilo e ai rifugiati Somali. Il 9 novembre 2006 viene emessa Ordinanza di Protezione Civile del P.d.C. M. n. 3551, con la quale si assegna un con- tributo straordinario di Euro 840.000 al Comune di Firenze: nel corso dei primi mesi del 2007 una quarantina di richiedenti asilo trovano casa, grazie al supporto degli operatori, nel mercato immobiliare, altri vengono sistemati in una struttura pubblica in Via del Fosso Macinante, che viene solo parzialmente ristrutturata. A marzo 2007, arrivano anche i provvedimenti della Magistratura per l'occupazione di Viale Volta e di Via di Novoli. I reato ascritti sono occupazione abusiva e danneggiamento dell'immobile: oltre a Lorenzo Bargellini (Movimento) e Abucar Moallim (Comunità Somala), gli indagati sono oltre sessanta. Al Processo, che si terrà due anni dopo, saranno tutti assolti perché il fatto non sussiste. A luglio 2007, scricchiola il progetto di accoglienza per i rifugiati somali: l'inaccessibilità del mercato immobiliare non permette la continuazione del progetto, i mesi di affitto pagati dall'amministrazione sono troppo pochi, partono i primi provvedimenti di esecuzione di sfratto; ed anche i trenta ospiti della struttura in Via del Fosso Macinante vengono piano piano allontanati. La situazione resta grave, e si aggrava progressivamente. A Novembre 2007 Circa 150 richiedenti asilo somali, molti arrivati da poco superando la guerra e i viaggi della occupano una struttura ex Inpdab in Via Pergolesi, di proprietà dello Stato. Viene iniziata una trattativa con gli assessori alla Casa della Regione e del Comune. Ma la richiesta di erogazione di energia elettrica non viene accettata. Le trattative vanni avanti lentamente, nel frattempo controlli dei documenti e il 16 agosto 2008 si presentano alla struttura numerosi agenti di polizia municipale con l'ordine dell'Assessore alla Sicurezza di staccare l'erogazione dell'acqua potabile, per lasciare le circa 150 persone dell'occupazione, donne e uomini, senza acqua. L'occupazione di Via Pergolesi è destinata a durare solo fino al 4 ottobre 2008, giorno in cui si tiene lo sgombero ordinato dal Sindaco il 26 settembre, si tratta di 117 somali tra cui 15 donne. Molte delle persone vengono fatte montare su un autobus e trasportate ad un campeggio di Figline: all'arrivo non scendono perché il luogo non è idoneo ad un'accoglienza. Rientrati a Firenze, solo 32 sono sistemati temporaneamente dal Comune nell'ostello di Via del Leone: circa 40 vanno ad aggiungersi agli occupanti di Viale Guidoni, il resto raggiunge gli altri sgomberati che nel frattempo occupano l'ex Magazzino del Meyer in Via Luca Giordano. Questo spazio diventa fin da subito una possibilità, oltre che abitativa, di scambio culturale: nasce il Kulanka3 ("assemblea"), che diventa sede anche dell'Associazione di Mutuo Soccorso in memoria di Abucar Moallim". Il Comune concede la gestione della struttura agli occupanti, che in pochissimo tempo danno vita ad una scuola di italiano e ad un laboratorio informatico, grazie anche ai tanti giovani della città che frequentano il luogo, ed è attivo un supporto medico a cura del Medu. Il 16 dicembre 2009 accade quello che non poteva non verificarsi in una struttura ormai stracolma di persone: l'ex scuola di Viale Guidoni prende fuoco. Si tratta di più di 250 persone, forse addirittura 290. Gli uomini somali (150) vengono portati nella struttura di Via del Fosso Macinante (senza acqua calda né riscaldamento), agli altri (compresi donne e bambini) si trova un'accoglienza temporanea presso una struttura della Misericordia del Ponte di Mezzo e in un'altra a Sorgane. Occorrono cibo, acqua, vestiti. Sui giornali appaiono poi le prime dichiarazioni ufficiali delle Istituzioni, dove già si parla di soluzioni solo per i "meritevoli". Le condizioni di vita delle persone sono al limite della sopportabilità: in Via del Fosso Macinante ci sono solo due bagni.

A fine febbraio alcune decine di persone vengono trasferite da quest'ultima struttura ad una della Madonnina del Grappa, in vista dell'avvio del progetto PACI (che prevede accoglienza, corsi di italiano e avviamento al lavoro) messo in piedi dal Comune di Firenze, Prefettura e Ministero

dell'Interno. All'inizio di aprile, comincia il progetto: è pronto infatti il Centro in viale Gori, che ospita 130 persone.
La questione dell'accoglienza dei Somali, e più in generale dei richiedenti asilo e rifugiati politici, a Firenze – come nel resto dell'Italia - è ancora lontana dal pieno riconoscimento della dignità umana. Il progetto PACI opera da aprile 2010 ma la chiusura all'esterno della struttura non lo identifica certamente come un luogo della città ed è chiaro che questa risposta non è sufficiente a colmare il bisogno esistente.
Il 14 aprile 2010 è sgomberato l'edificio di Via del Fosso Macinante presso il quale erano arrivati cittadini somali provenienti da altri territori italiani; l'ex magazzino Meyer in Via Luca Giordano, nonostante la cura per il luogo da parte degli occupanti, presenta alcune criticità abitative, che si ripercuotono sulla salute delle stesse persone: un unico servizio igienico, lo stato di manutenzione carente dell'edificio, il sovraffollamento.
Il 31 maggio 2011 viene fatta una nuova occupazione, in uno stabile precedentemente affittati alla Regione situato in Via Slataper. Qui vivono 94 persone, 94 rifugiati politici provenienti dalla Somalia, Etiopia, Eritrea e Liberia. Molte di queste sono presenti sul territorio di Firenze da svariati anni. Sappiamo che per le convenzioni internazionali, il loro status giuridico dovrebbe essere garanzia di un riconoscimento di diritti e motore per intraprendere azioni perché questi diritti siano resi concreti. L'Assemblea di rifugiati politici, il Movimento di lotta per la casa di Firenze e molte associazioni del territorio hanno richiesto un impegno da parte del Comune di Firenze e della Regione Toscana per trovare una soluzione alloggiativa. La richiesta che viene fatta è quella di poter continuare questa positiva esperienza di autogestione, che mette in discussione uno stesso modo di pensare l'accoglienza "programmata" e "a tempo" dei progetti.
Via Slataper potrebbe essere l'occasione importante per iniziare insieme – Occupanti, Associazionismo e Istituzioni – un percorso che in cui sia al centro il pieno riconoscimento dei diritti di queste persone e l'attivazione di risposte abitative e sociali.

LE AGENZIE SOCIALI PER LA CASA

La difficoltà a trovare una casa decente al costo giusto riguarda fasce crescenti della popolazione: da quelle inaspettatamente investite da fenomeni di precarietà lavorativa e sociale, a quelle più deboli dove è ricomparsa la povertà - e la povertà abitativa - visibile, persino imbarazzante nelle sue forme estreme.
L'offerta tradizionale di edilizia sociale e le misure a sostegno dell'accesso sono state travolte dall'aumento del costo dell'affitto e dell'acquisto, non solo per le fasce più svantaggiate della popolazione, ma anche per settori di popolazione finora non a rischio, e toccati oggi da forme diffuse di disagio da onerosità dell'alloggio.
Sono ormai note le ragioni che hanno contribuito a questa situazione: ragioni in parte nuove (la differente struttura demografica e familiare, la comparsa di nuova e articolata domanda abitativa, il peggioramento dei mercati abitativi) e in altra parte eredità del passato (la scarsità dell'edilizia pubblica, la perdita di efficacia e di equità delle procedure di accesso, la spinta alla proprietà della casa, la progressiva restrizione del mercato dell'affitto).
Sono inoltre comparsi ulteriori fenomeni distorsivi, come quelli che operano nei confronti degli immigrati: misure legislative specifiche, forme di discriminazione per l'accesso al mercato privato, ma anche forme di speculazione sui costi che costringono molte famiglie o singoli immigrati a coabitazioni forzate; non ultimo, la destinazione agli immigrati di ambienti al di sotto (o addirittura privi) degli standard abitativi correnti.
In questa situazione in molte realtà locali, sul modello delle "social house" da tempo operanti in altri paesi europei, si sono sviluppate esperienze che, utilizzando in maniera trasversale gli strumenti delle leggi sull'immigrazione, le risorse delle politiche sociali e quelle messe a disposizione dalla società civile e dal mondo associativo, hanno offerto soluzioni alloggiative, intermedie o definitive, per figure deboli o escluse dall'abitazione.
Queste esperienze di "immobiliare sociale" sono state promosse da associazioni, cooperative, fondazioni, il più delle volte in partenariato con enti locali e altri soggetti o categorie; e hanno operato, in forma molto diversificata, per rendere accessibile il mercato dell'affitto, mobilitando l'offerta privata e del privato-sociale e offrendo attività di intermediazione e di accompagnamento intese a superare gli ostacoli incontrati da figure specifiche, in particolare gli immigrati.
Le Agenzie sociali hanno spesso costituito uno sviluppo di strutture di accoglienza, che spesso si trovano in una situazione di empasse proprio per la difficoltà a individure percorsi di autonomia abitativa dopo la permanenza in strutture temporanee.
Le Agenzie si collocano quindi pienamente nel sistema dell'accoglienza, e fungono da cerniera tra le situazioni di disagio conclamato e le possibilità di una loro positiva soluzione.
Se gli immigrati sono stati il riferimento prevalente di queste sperimentazioni, il loro interesse generale per l'insieme delle figure sociali in difficoltà di accesso alla casa appare però immediatamente evidente, e ormai quasi tutte le Agenzie rivolgono i loro servizi a tutti i cittadini in situazione di disagio abitativo.
Le "immobiliari sociali" si sono confrontate infatti direttamente – seppure su piccola scala - con i problemi decisivi per una nuova edilizia sociale:

- la necessità di mirare le azioni alla nuova articolazione della domanda abitativa presente su specifici territori,

- l'accentuata separazione tra edilizia sociale e offerta di misure sociali,
- il bisogno di coinvolgere soggetti diversi – oltre al ruolo del pubblico – verso la costituzione di un mercato sociale,
- la progettazione integrata degli interventi.

Tenendosi rigorosamente lontane da atteggiamenti e misure di tipo "assistenzialistico", queste esperienze hanno costituito l'embrione di un "terzo settore abitativo" e hanno anticipato, almeno nella loro formulazione, le linee fondamentali di un possibile sistema di politiche e di azioni locali, come quello oggi delineato anche nel modello di edilizia sociale che anche la Regione Toscana sta percorrendo.
Il loro contributo può essere però verificato anche dal punto di vista dell'efficacia specifica, locale, che gli interventi – o le diverse formule – hanno dimostrato. I risultati quantitativi dell'azione delle agenzie sociali per la casa superano ormai la soglia dell'azione pionieristica, e si pongono a pieno titolo come un elemento cardine dei sistemi locali di sostegno all'alloggio.
Ma non vanno sottovalutati i risultati qualitativi, che consistono nella promozione di una efficace integrazione in termini abitativi e di convivenza.
Queste iniziative locali quindi costituiscono un contributo importante alla soluzione dei problemi abitativi degli "esclusi" dall'abitazione. Esse hanno avuto e stanno avendo in varie situazioni della Toscana un impatto importante nel sistema locale, soprattutto per la capacità di mobilitare e mettere in rete delle risorse (in particolare del privato sociale) altrimenti non disponibili, di ridurre la distanza fra domanda ed offerta, di ascoltare da vicino segmenti difficili della domanda abitativa.
I limiti sono ovvi se si considerano il carattere sperimentale di queste iniziative; la loro frammentarietà e lo scarso coordinamento; l'esiguità delle risorse disponibili; ma soprattutto la mancanza di un contesto (normativo, giuridico, fiscale, finanziario) che ne preveda e sostenga l'operatività.
La Regione Toscana ha imboccato con decisione la strada di una profonda riforma del sistema dell'edlizia sociale. La L.R. 77/98 opera una suddivisione delle funzioni in materia di Erp finalizzata a mantenere alla Regione la leva delle politiche della casa e ad attribuire ai Comuni il ruolo di principale attuatore di tali politiche, per favorire una gestione unitaria del patrimonio pubblico, mentre il nuovo "Programma regionale di Edilizia residenziale pubblica 2003-2005" assume come asse portante l'incremento di abitazioni destinate alla locazione a canoni controllati.
In questo nuovo quadro le esperienze di agenzie sociali e gli enti locali che le hanno promosse e sostenute avvertono la necessità di ridefinire le condizioni per il loro sviluppo e la loro replicabilità in relazione (e non in sovrapposizione o in conflitto) ai ruoli e alle competenze che il nuovo sistema regionale delinea per i Comuni, i soggetti gestori del patrimonio pubblico, le cooperative di abitazione e le imprese.
Un momento decisivo di sviluppo e di valorizzazione di queste realtà è stato il progetto "Abitare il Mondo", che ha consentito non solo una significativa implementazione di risorse finanziarie, ma soprattutto un primo importante momento di visibilità e di efficacia di una azione di rete tra le Agenzie sociali e gli altri soggetti che operano sul territorio.
"Abitare il Mondo" ha fornito una occasione alla Regione Toscana stessa, che sta intraprendendo un percorso di riconoscimento del ruolo delle Agenzie sociali per la casa all'interno del sistema dell'accoglienza e dell'offerta abitativa sociale.
Le Agenzie sociali per la Casa sono oggetto di una specifica rilevazione.

		area di riferimento
Agenzie Casa "Abitare il Mondo"		
1	“Associazione Assieme”	Calenzano
2	Cooperativa “La Rondine”	Montepulciano
3	Casa Valdera	Unione Comuni Valdera
4	Associazione "Il Casolare"	Prato
5	Agenzia Casa	Lucca e Capannori
6	Domus Sociale srl	Comuni Valdarno inferiore (Santa Croce sull’Arno, San Miniato, Montopoli Valdarno, Castelfranco di Sotto, Santa Maria a Monte)
7	Progetto Accoglienza	Mugello
8	Sportello Aiuto Casa	Calenzano
9	Sunia Pt	Pistoia
10	Coop. La Rondine onlus	Siena
11	Associazione La Casa	Arezzo
12	Associazione Casa&Diritti (Sunia Firenze)	Provincia di Firenze
13	Agenzia Casa	Camaiore
Agenzie Casa a natura istituzionale		
1	Livorno	Affidata a Casalp (soggetto gestore Erp)
2	Pisa	Affidata a Apes (soggetto gestore Erp)
3	Firenze	Affidata a Ufficio Casa del Comune
Servizi di sostegno abitativo attivati da Comuni o Sds		
1	SdS Firenze sud-est	15 Comuni
2	SdS Pisa	
3	Calenzano	
4	Fucecchio	

LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE

La collocazione territoriale delle strutture di accoglienza rilevate fotografa una situazione alquanto disomogenea. Se guardiamo ai dati, troviamo che le province ad accogliere un maggior numero di strutture sono in primo luogo Firenze, Livorno, Pisa (con, rispettivamente, 49, 32 e 18 strutture censite); seguono Lucca (18), Arezzo (15), Prato (14), Massa Carrara (10), Pistoia e Siena (entrambe con 6 strutture ciascuna), e infine Grosseto (5).

Una simile distribuzione è spiegabile includendo nella riflessione diversi punti di vista: dobbiamo infatti tenere presente che si tratta di territori con densità di popolazione molto diverse fra loro, a fronte anche di una differente conformazione morfologica; in secondo luogo, al di là delle disparità fisiche e demografiche, questi territori sono anche il frutto della loro storia, e delle realtà che operano in campo sociale.

È indubbio, comunque, che una tale concentrazione ricalchi quella delle povertà (anche estreme), che si concentrano con maggiore forza nelle città capoluogo. Pur tenendo in considerazione questi elementi, i dati che in particolare emergono dal Dossier Caritas Povertà 2011 e dal Rapporto Istat pubblicato a settembre, rilevano una situazione con un numero crescente di richieste presso i Centri d'Ascolto (un incremento del +2,8% rispetto all'anno precedente) e un aggravarsi della povertà relativa per le famiglie numerose (5 o più componenti), con membri aggregati o monogenitoriali. Spesso, perciò, in questi territori è stata rilevata una domanda espressa ma inattesa.

Solo apparentemente il numero di persone presenti al momento della rilevazione a fronte del numero di posti letto sembra contraddire questa tendenza. Infatti, su un totale di 2100 posti letto, solo 1802 appaiono occupati; questa forbice tra i due dati può considerarsi fisiologica e il sottodimensionamento è dovuto, in primo luogo, al momento in cui la rilevazione è avvenuta, durante tutto l'arco dell'anno (in tal senso ha coinvolto, per esempio, strutture attive solo per emergenza freddo). In secondo luogo, ad una reticenza diffusa nel rispondere a questa parte del questionario, ritenuta troppo lunga e specifica (erano richieste le nazionalità degli ospiti). Infine può aver influito anche l'ampiezza dei nuclei familiari (che occupano un unico comparto abitativo a prescindere dal numero di componenti), fase di attesa nei periodi di alternanza degli ospiti e la presenza di strutture isolate che sono scarsamente o del tutto non in rete con le altre strutture.

Un altro dato, altrettanto indicativo, ci rende la giusta dimensione dello stato dell'offerta dell'accoglienza; in particolare, confrontando il numero di presenze annuali, ossia di ingressi (7931) con quello di flusso, ossia le persone che fisicamente sono passate dalle strutture (5605), si intuisce immediatamente come ci sia una parte di evidente cronicità nel quadro presentato, che ci deve far riflettere sia sulle attuali oggettive difficoltà macrostrutturale sia sul modo di operare delle strutture medesime, e questo ci riporta ai concetti discussi nella prima parte del rapporto.

Il disequilibrio territoriale cui si è accennato più sopra, permane se si osserva oltre al numero totale delle strutture di accoglienza presenti, anche il target a cui queste sono rivolte; dato che, però, ci dice qualcosa di più in merito alle specificità territoriali.

Se, infatti, nei territori con un numero di strutture maggiore (Firenze, Livorno e Pisa) l'accoglienza si declina in tutti e cinque i target di utenza, in altri, più carenti, osserviamo una concentrazione nel target del disagio/marginalità.

Tabella 5. Distribuzione delle strutture per provincia e per target di utenza. Delle 173 strutture censite, 5 sono state chiuse nel corso della rilevazione.

	Target dell'utenza					
Provincia	Carcere	Disagio/marginalità	RARU	Immigrati	Homeless	**Totali**
Arezzo	0	12	3	0	0	15
Firenze	2	27	8	5	7	49
Grosseto	0	0	2	0	3	5
Livorno	4	16	5	5	2	32
Lucca	1	8	3	4	2	19
Massa Carrara	0	9	0	0	1	9
Pisa	2	5	6	2	2	18
Pistoia	1	5	0	0	0	6
Prato	2	5	6	0	1	14
Siena	1	3	0	1	1	6
TOTALE	**13**	**91**	**33**	**17**	**19**	**173**

Nella provincia di Arezzo, per esempio, su 15 strutture, 12 sono rivolte a questo tipo di accoglienza; una situazione simile a Pistoia (5 strutture su 6) e nella provincia di Massa Carrara, dove, a fronte di un totale di 9 strutture, otto si rivolgono ancora una volta a persone in condizione di un generico "disagio/marginalità" (una sempre in quest'area, ma rivolta a donne con figli). Per quest'area di utenza si conferma, pertanto, quanto già detto: laddove le strutture si trovano in numero minore, questa appare come la risposta privilegiata dalle realtà sociali, oltre che quella in cui convergono situazioni e problematiche spesso molto diverse fra loro. Un'eccezione è rappresentata da Grosseto che presenta, oltre a due strutture rivolte a richiedenti asilo, rifugiati e possessori di permesso umanitario, le restanti 3 destinate all'accoglienza di homeless (due di queste, peraltro, attive solo per emergenza freddo).

In altri territori, per quanto notevolmente differenti, come Lucca o Siena, si osserva una presenza più equilibrata di strutture che si rivolgono ai vari target. Lo stesso si osserva per Prato che, tuttavia, non presenta nessuna struttura nell'area di immigrazione, un dato alquanto anomalo se confrontato con la forte presenza straniera, anche se sappiamo che - ad esempio - per quanto riguarda i cinesi vengono privilegiate soluzioni interne alla "comunità" rispetto all'aiuto dei Servizi.

Se osserviamo la distribuzione territoriale delle strutture focalizzandoci sui target a cui sono rivolte, emerge dunque che quelle che accolgono persone in situazione di disagio/margoinalità sono presenti in tutta la Toscana, mentre il discorso è diverso per gli altri target di utenza. Non ci sono, per esempio, strutture che si rivolgono a senza dimora in due province (Pistoia e Arezzo); per quanto riguarda le strutture dedicate specificatamente alle persone immigrate, queste sono presenti soltanto nelle province di Firenze, Livorno, Lucca, Pisa e Siena.

Anche le strutture che si occupano di carcere o di R.A.R.U. (richiedenti asilo, rifugiati e possessori di permesso umanitario) mostrano una distribuzione territoriale a "macchia di leopardo"; questo fenomeno, tuttavia, può essere spiegato da due ordini di fattori: il primo è che le realtà dell'accoglienza per detenuti o ex-detenuti ricalca la vicinanza alle varie Case Circondariali; il secondo riguarda le strutture facenti parte dello SPRAR, le quali nascono da progetti assegnati dal Ministero dell'Interno ai diversi Enti Pubblici presenti sul territorio toscano.

Un ulteriore dettaglio territoriale è fornito dalla distribuzione delle strutture nelle Società della Salute o Conferenze zonali presenti in tutta la Regione.

Tabella 6. Distribuzione delle strutture per zone sociosanitarie. Delle 173 strutture censite, 5 sono state chiuse nel corso della rilevazione.

Province	***Zone sociosanitarie***	***Target***					
		Carcere	Disagio marginalità	RARU	Immigrati	Homeless	**Totali**
Arezzo	cz1 Aretina	0	6	1	0	0	7
	sds6 Casentino	0	1	0	0	0	1
	cz4 Valdarno Aretino	0	4	2	0	0	6
	cz5 Valdichiana Aretina	0	1	0	0	0	1
	cz6 Val Tiberina	0	0	0	0	0	0
Firenze	sds8 Empolese	0	0	0	0	1	1
	sds9 Firenze	2	18	2	3	5	30
	sds10 Fiorentina Nord-Ovest	0	8	0	2	0	10
	sds11 Fiorentina Sud-Est	0	1	3	0	0	4
	sds15 Mugello	0	0	3	0	1	4
Grosseto	sds3 Amiata Grossetana	0	0	0	0	0	0
	cz2 Colline dell'Albegna	0	0	0	0	1	1
	sds7 Colline Metallifere (Usl9)	0	0	2	0	0	2
	sds12 Grossetana	0	0	0	0	2	2
Livorno	sds5 Bassa Val di Cecina	0	1	4	2	0	7
	cz3 Elba	1	0	0	0	0	1
	sds13 Livornese	2	10	1	3	2	18
	sds22 Val di Cornia	1	5	0	0	0	6
Lucca	cz8 Piana di Lucca	1	5	2	4	0	12
	sds25 Valle del Serchio	0	0	1	0	0	1
	sds26 Versilia	0	5	0	0	1	6
Massa Carrara	cz7 Apuane	0	7	0	0	1	8
	sds14 Lunigiana	0	0	0	0	0	0
Pisa	sds16 Pisana	1	2	4	2	1	10
	sds20 Val d'Era	0	3	2	0	0	5
	sds2 Alta Val di Cecina	1	0	0	0	0	1
	sds24 Valdarno Inferiore	0	1	0	0	1	2
Prato	sds18 Pratese	2	5	6	0	1	14
Pistoia	sds17 Pistoiese	1	5	0	0	0	6
	sds23 Valdinievole	0	0	0	0	0	0
Siena	sds4 Amiata Senese	0	0	0	0	0	0
	sds1 Alta Val d'Elsa	0	0	0	0	0	0
	sds21 Val di Chiana Senese	0	1	0	0	0	1
	sds19 Senese	1	2	0	1	1	5
TOTALE		**13**	**91**	**33**	**17**	**18**	**173**

Questo dato sottolinea ancora una volta l'attrazione esercitata dai grandi centri urbani, leggibile nella duplice ottica del bisogno e della risposta. In ogni caso, per avere una quadro complessivo, e allo stesso tempo dettagliato del sistema dell'accoglienza in Toscana, si può far riferimento alla georeferenziazione effettuata dalla Fondazione Michelucci, in parte visibile nelle tavole allegate a questo report.
Dopo una rassegna su *a chi* queste strutture si rivolgono, come, ultimo elemento, sembra altrettanto interessante approfondire *da chi* le medesime sono gestite, quali sono in sostanza, gli attori sociali che entrano in gioco nel rapporto col territorio.

Tabella 7. Distribuzione delle strutture per provincia e modello di gestione. Molte strutture hanno un modello misto, in cui una parte delle accoglienze è gestita in convenzione con servizi pubblici e una parte autonomamente dalla struttura

	Modello di gestione				
Provincia	Pubblico in gestione diretta	Pubblico in appalto/affidamento	Privato sociale con posti letto in convenzione	Privato sociale	Altro
Arezzo	0	5	5	10	0
Firenze	3	16	20	30	0
Grosseto	0	0	0	4	1
Livorno	7	10	7	14	1
Lucca	0	7	2	10	1
Massa Carrara	0	0	1	8	1
Pisa	1	13	2	4	0
Pistoia	0	1	3	1	1
Prato	0	6	4	8	0
Siena	1	1	1	3	0

Tenendo presente la tabella 6, si osservi, che anche nelle province con maggior numero di strutture emergono specificità territoriali; se Firenze presenta un modello di gestione, per oltre i 2/3, a privato sociale (con o senza posti letto in convenzione), Livorno appare avere un rapporto più equilibrato fra gestione pubblica e privata (17 strutture su 39 sono gestite o direttamente dal pubblico o hanno la sola titolarità pubblica). Pisa, d'altro canto, presenta oltre la metà delle strutture a gestione pubblica in appalto o affidamento. In altri territori questo dato appare come poco indicativo, eccetto a Grosseto e a Massa Carrara dove, quasi tutte le strutture censite sono gestite in privato sociale (senza convenzione).
Il modello di gestione adottato appare, in ogni caso, un buon indicatore sia dell'interesse del Pubblico nel sistema dell'accoglienza, sia della capacità degli attori privati di farsi interlocutori con quelle persone che, per diversi motivi, si trovano ad essere portatori di un bisogno in primo luogo economico-lavorativo.
Proprio quest'ultimo elemento può, talvolta, fare la differenza.

Tabella 8 Distribuzione per Province e SdS. Delle 171 strutture censite, 5 sono state chiuse nel corso della rilevazione.

Provincia	Totale strutture di accoglienza per provincia	Zona sociosanitaria	Numero strutture di accoglienza per zona socio sanitaria
Arezzo	15	cz1 Aretina	7
		sds6 Casentino	1
		cz4 Valdarno Aretino	6
		cz5 Valdichiana Aretina	1
		cz6 Val Tiberina	0
Firenze	47	sds8 Empolese	1
		sds9 Firenze	28
		sds10 Fiorentina Nord-Ovest	10
		sds11 Fiorentina Sud-Est	4
		sds15 Mugello	4
Grosseto	5	sds3 Amiata Grossetana	0
		cz2 Colline dell'Albegna	1
		sds7 Colline Metallifere (Usl9)	2
		sds12 Grossetana	2
Livorno	32	sds5 Bassa Val di Cecina	7
		cz3 Elba	1
		sds13 Livornese	18
		sds22 Val di Cornia	6
Lucca	18	cz8 Piana di Lucca	12
		sds25 Valle del Serchio	1
		sds26 Versilia	5
Massa Carrara	9	cz7 Apuane	9
		sds14 Lunigiana	0
Pisa	25	sds16 Pisana	10
		sds20 Val d'Era	4
		sds2 Alta Val di Cecina	2
		sds5 Bassa Val di Cecina	7
		sds24 Valdarno Inferiore	2
Prato	14	sds18 Pratese	14
Pistoia	6	sds17 Pistoiese	6
		sds23 Valdinievole	0
Siena	6	sds4 Amiata Senese	0
		sds1 Alta Val d'Elsa	0
		sds21 Val di Chiana Senese	1
		sds19 Senese	5

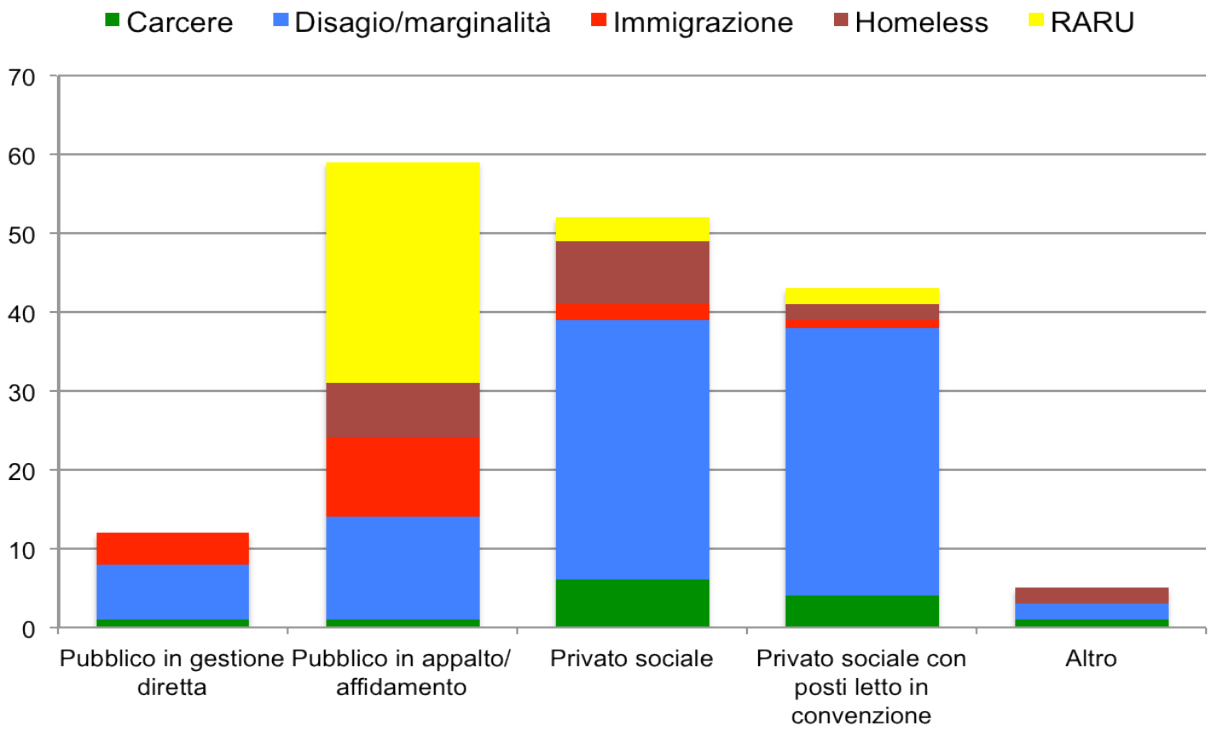
IL RAPPORTO FRA PUBBLICO E PRIVATO SOCIALE

Il tema del rapporto fra il pubblico e il privato sociale è molto complesso perché inerente a più livelli di discorso: chi indirizza le politiche, chi decide le priorità territoriali, chi-cosa-come fa, il mandato, la sussidiarietà, lo scambio imprescindibile fra chi è sul campo – spesso molto più addentro ai fenomeni che i Servizi – e chi no.

Per quanto attiene le strutture di accoglienza, se solo guardiamo al modello di gestione, troviamo che su 171 strutture 59 hanno una gestione pubblica in appalto/affidamento, ben 95 sono gestite dal privato sociale con o senza posti letto in convenzione e solo in 12 casi abbiamo una gestione diretta del pubblico.

Tabella 9. Il modello di gestione per target di utenza prevalente. Dalla tabella emerge chiaramente che le strutture aventi una gestione privata, con o senza posti letto in convenzione, rappresentano ben il 55% della totalità. Le strutture pubbliche in gestione diretta sono rivolte prevalentemente a persone in situazione di emergenza abitativa; per le strutture pubbliche in appalto/affidamento invece si nota che circa la metà accolgono richiedenti asilo, rifugiati e possessori di protezione umanitaria. Quest'ultimo dato è spiegabile dal fatto che i progetti dello S.P.R.A.R. prevedono la partecipazione di un ente pubblico.

	Carcere	Disagio marginalità	Immigrazione	Homeless	RARU	Totali
Pubblico in gestione diretta	1	7	4	0	0	12
Pubblico in appalto/affidamento	1	13	10	7	28	59
Privato sociale	6	33	2	8	3	52
Privato sociale con posti letto in convenzione	4	36	1	2	2	45
Altro	1	2	0	2	0	5
TOTALE strutture per target	13	91	17	19	33	**173**



L'elencazione dei modelli di gestione adottati per le strutture lascia intravedere i profondi mutamenti che sono intercorsi negli ultimi 15 anni nel sistema di *welfare* sia italiano che toscano: l'esternalizzazione di gran parte dei servizi da parte del settore pubblico alle cooperative sociali; l'inclusione delle esperienze del terzo settore nel campo delle marginalità a parte integrante e fondamentale dei sistemi locali di sostegno alla persona, mediante la stipula di convenzioni con il pubblico (*welfare mix*); l'isolamento progressivo di quelle organizzazioni del privato sociale che, non collegandosi al pubblico se non indirettamente, vanno incontro a difficoltà finanziarie e stentano a trovare una collocazione più mirata, rimanendo a presidiare gli ambiti più difficili del disagio con strumenti culturali non del tutto adeguati; la stessa crisi del mondo del volontariato, che comincia ad avvertire serie difficoltà al reperimento di nuovi volontari, in particolare per quanto riguarda i giovani.
Fatta eccezione per alcuni enti locali che partecipano in maniera integrata con il privato sociale alla gestione delle strutture, è solitamente l'associazionismo a rappresentare il vero motore dell'organizzazione e della relazione di prossimità con gli ospiti, ed è questo il settore da cui proviene la gran parte della capacità innovativa che si ritrova in diverse esperienze.
Allo stesso tempo è utile sottolineare ancora una volta che tale modello organizzativo può nascondere differenti criticità, ancora ampiamente sottovalutate, soprattutto nel caso di associazioni che fondano la loro attività di accoglienza unicamente – o quasi – sul supporto del volontariato. È questo un argomento che avrebbe bisogno di essere maggiormente indagato. Ugualmente problematica è la situazione di alcune strutture che si appoggiano unicamente alle risorse pubbliche. Alcune di queste, anche a fronte di un lavoro di qualità, si sono trovate, in un contesto di crisi economica e contrazione delle risorse pubbliche, a vedere diminuire la propria capacità di intervento e, talvolta, la qualità. In questa fase sono risultati vincenti i modelli che riescono a coniugare una struttura solida basata sul lavoro professionale con il prezioso lavoro del volontariato ad integrazione delle pur indispensabili risorse pubbliche.
Come molti autori hanno fatto notare, la riforma italiana dei Servizi Sociali tramite la legge 328/2000 (legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali) investe i valori di fondo dell'azione pubblica, le proprie strategie e i propri strumenti, introducendo come aspetto centrale quello della integrazione, intesa come trattamento integrato di materie e problemi sociali di un determinato contesto territoriale. Questo processo coinvolge tre livelli: quello interistituzionale, quello del welfare locale e quello dei rapporti fra pubblico e privato. Il primo si ricollega al decentramento amministrativo e tramite un meccanismo di sussidiarietà verticale punta a realizzare "un mix di regolarizzazione centralizzata e autogoverno locale" (Centemeri, de Leonardis, Monteleone 2006), dove Regioni e Comuni sono i principali 'luoghi' di governo. Il secondo opera in particolare attraverso il Piano Sociale di Zona che, citando dall'art.19 della Legge, è lo "strumento privilegiato per conseguire forme di integrazione fra i vari servizi, mediante l'analisi dei bisogni, la definizione delle priorità e delle risposte, l'integrazione delle risorse istituzionali e sociali, la gestione creativa, flessibile e partecipativa dei servizi". Uno strumento di programmazione prezioso "che però va visto in azione: la sua messa in opera, infatti, si confronta con la varietà delle dinamiche di traduzione che si innescano localmente, in ragione delle finestre di opportunità che si aprono per gli attori, delle pratiche sociali caratteristiche dei sistemi territoriali d'azione, delle dotazioni individuali e collettive di risorse disponibili, nonché degli altri strumenti di governo introdotti a partire dalla riforma" (ibidem). Infine, la sussidarietà orizzontale: lasciando alle Istituzioni la responsabilità circa la qualità e la completezza degli interventi, il terzo settore è

chiamato a compartecipare alla progettazione e all'attuazione dei servizi; ma non solo: anche la comunità locale attraverso forme di coinvolgimento diretto dei cittadini. Il modello, dunque, è quello di una programmazione partecipata, incentrata sulla negoziazione. Ma attenzione, è utile aver sempre presente quanto Lascoumes e Le Galès dicono degli strumenti dell'azione pubblica, e cioè che essi non sono neutri ma incorporano e istituiscono significati, rappresentazioni delle poste in gioco, teorie e regole per l'azione, danno le possibili forme (regole e procedure) e normano i rapporti fra poteri pubblici e destinatari delle politiche (2004). A questo proposito, il termine negoziazione è già esemplificativo in questo senso poiché "è costruito sulla metafora[11] del negoziato commerciale tra due contraenti" (Piasere 2002: 145), confinando l'interazione tra le parti all'interno di questa sola interpretazione. E le parti, nel nostro caso, possono essere sia il pubblico che il privato (terzo settore, cittadini ecc.) sia chi 'fa' il servizio che le persone destinatarie del servizio; appaiono, dunque, in continuità con questa interpretazione delle relazioni, sia la logica della contrattualità che quella dell'utente come consumatore (insomma, una logica di mercato). Vi è, dunque, il rischio del prevalere del modello regolativo del mercato e, laddove questo avvenga, la strada della sperimentazione attraverso il coinvolgimento attivo del territorio si arresta a meccanismi propri di una logica aziendale dove il servizio diviene una prestazione, il territorio un bacino di utenza, la partecipazione una spartizione di quote di mercato fra gli attori (istituzioni, cooperative, associazioni ecc.)[12]. Questo rischio è molto simile a quello tratteggiato da Giannichedda, a proposito delle ingegnerie istituzionali di medio-livello: "Dell'integrazione, se ne parla da 50 anni ma affinché possa, questo termine, voler dire qualcosa, non deve essere utilizzato in nessun modo come occasione per ingegnerie istituzionali di medio-livello. Per ingegnerie istituzionali di medio –livello, si intende l'invenzione di sigle atroci per identificare pensieri comuni (di medio-livello, appunto) e le persone facenti parte di questo filone si incontrano dietro un tavolo, misurano la loro importanza, ma a livello pratico, tangibile sull'utenza, non succede assolutamente nulla! Ad oggi, si è lavorato troppo sull'integrazione come ingegneria istituzionale di cui sopra (...). Ci sono invece due livelli per i quali l'integrazione deve essere obbligatoria, uno altissimo, l'altro è giovane. L'integrazione deve cominciare dalla Regione e sviluppare questa idea prima di tutto nei funzionari capi, nel modo di progettare i servizi. Successivamente si passa al secondo livello opposto a questo che si concretizza a partire dagli individui e rappresenta l'unica integrazione vera!". In questo senso, l'autrice assieme ad altri, come de Leonardis e Bifulco, riportano quale caso di buona integrazione - in un contesto appunto di localizzazione delle politiche – quello del budget di cura, in cui "la partecipazione vi si declina come coinvolgimento nella progettazione delle prestazioni e dei servizi, con effetti di corresponsabilizzazione, in cui anche ai destinatari è riconosciuta una possibilità di voce" (Centemeri, de Leonardis, Monteleone 2006). Le sperimentazioni di questo strumento hanno evidenziato le difficoltà legate agli equilibri istituzionali, alle caratteristiche sociodemografiche, ai meccanismi dei rapporti fra gli attori del terso settore e fra questi e il pubblico di ogni specifico territorio coinvolto; variabili che rappresentano, dunque, possibili allontanamenti dalla filosofia di fondo del budget di cura, ma in questo senso, tale strumento può diventare anche una preziosa occasione di rivisitazione e cambiamento sia delle geometrie dei rapporti fra i diversi attori sia del funzionamento dei servizi che del loro modo di pensare l'utenza. Sebbene il budget preveda un contratto tra 'utente', servizio

[11] Sulla matafora come strumento di conoscenza teso alla comprensione dei fatti del mondo (ed anche come chiarificatore culturale) si veda almeno Lakoff, Johnson 1998 e Piasere 2002.
[12] Un esempio di questo genere è lo studio del dispositivo del *voucher* all'interno del sistema regionale della Lombardia, per il quale si veda Monteleone 2005.

pubblico e partner privato - mentre a nostro avviso si dovrebbe uscire dalla 'filosofia del contratto' – e, sebbene, sia per adesso uno strumento sperimentabile solo in situazioni d'ambito sanitario (ossia non con persone che presentano difficoltà legate prioritariamente a questioni d'ordine sociale ma viceversa) , esso è particolarmente importante per i significati che porta con sé e veicola: evitare l'istituzionalizzazione della persona, riconoscere e supportare le sue 'capacità', partire dal suo contesto di vita e dalle sue relazioni sociali, la necessità che si 'piegano' i servizi alle esigenze della persona e non viceversa cercando di uscire dalla 'settorializzazione' del suo corpo e dalle deriva dello 'specialismo'[13]. In questo momento di necessario cambiamento, ci sembra fondamentale portare all'attenzione dei servizi possibilità concrete di attuazione di nuove modalità e strategie di risposta alle molteplici situazioni che gli 'utenti' presentano, perché cambino anche le logiche di riferimento. Per quanto riguarda, in particolare, le persone di e in strada[14], due sono le logiche che necessitano di essere estirpate dal terreno degli interventi sociali: la logica dell'emergenza e la logica dell'assistenzialismo. La prima sembra impregnare sia il campo delle politiche che degli interventi, anche quando se ne decreta il fallimento, facendo continuamente capolino[15]; il secondo ha senz'altro origine da un approccio fondato sulla carità da una parte, e sull'idea della "perfettibilità" del soggetto a cui l'intervento è rivolto, per cui si tende a "passivizzarlo" e a "rieducarlo". Qui, invece, si vuole proporre il passaggio da un approccio che tende a colmare vuoti e mancanze, ad uno che supporti la persona nella creazione di proprie e percorribili possibilità di vita. In particolare pensiamo sia necessario:

1. Lavorare con le persone partendo dalle loro specificità e dalle loro risorse:
   - specificità dei percorsi;
   - modulazione dinamica delle risposte;
   - cambiare l'approccio alle persone non cogliendone tanto e soltanto le mancanze/deprivazioni, ma investendole di piena fiducia e promuovendo la loro capacità di essere attori attivi della relazione nel servizio; questo vuol dire anzitutto riconoscere all'altro un punto di vista dotato di "senso", comprendendo e accettando possibilità collettive di altre "logiche" di senso con cui interpretare e affrontare i fatti della vita[16].
   - decostruire e ricostruire le categorie e i concetti ai quali siamo troppo abituati (inclusione-esclusione ecc.)
2. Mobilitare il territorio in cui le persone sono presenti, trasformando la presenza in appartenenza:
   - lavoro di rete, nella sua dimensione culturale ed organizzativa, intesa come contesto operativo, struttura di relazioni e di pensiero, modalità di azione sociale promozionale e strumento di cambiamento[17].
   - lavoro di comunità/città.

[13] Per una spiegazione su come funziona esattamente il *budget di cura* e sulle sue sperimentazioni in specifici ambiti territoriali, si veda almeno: Bifulco, Vitale 2005 e Monteleone 2005.
[14] Riprendiamo qui in parte i risultati del Gruppo di lavoro "Senza fissa dimora" del Convegno" Strada Facendo 2": cfr. M. Stagnitta, S. Tosi Cambini 2005.
[15] Basti pensare a quella idea di "emergenza freddo" che se poteva rappresentare una conquista oltre quindici anni fa è ormai diventata - per la sua non più corrispondenza col reale - quasi controproducente, ma di fatto inamovibile presso molte amministrazioni.
[16] Si veda in particolare: S. Tosi Cambini*, Gente di sentimento. Per un'antropologia delle persone che vivono in strada*, Roma, CISU, 2004.
[17] Per il lavoro di rete si veda almeno L. Maguire 1989; F. Folgheraiter 1994; P.Donati, F. Folgheraiter (a cura di) 1991; nell'ambito delle persone in strada, il volume curato dalla FIO.psd: *Grave Emarginazione e Interventi di Rete Strategie e opportunità di cambiamento*, Franco Angeli, 2006.

3. Riconoscere la necessità di un intervento in grado di far fronte tempestivamente alle situazioni di criticità quando si presentano (sia a livello individuale che di gruppo).

Insieme a una politica dell' "accompagnamento" - intesa come affiancamento della persona in grado di saperle fornire quegli strumenti, nel senso più ampio del termine, ad essa utili per creare delle strategie di risposta ai proprio bisogni e desideri – è necessario impostare una politica efficace di riconoscimento dei diritti e della garanzie, quale base di una tenuta o di un rinnovamento del legame sociale. In questo senso è fondamentale non rimanere nella dimensione astratta del diritto ma diventa sempre più urgente creare le condizioni perché i diritti, anche quando riconosciuti, siano effettivamente praticabili ed esigibili[18]. Perché questo discorso sia pienamente realizzabile va reciso quel fuorviante filo che in maniera latente tende a tirarsi fra la questione dei "diritti sociali" e le persone che stanno vivendo una situazione di grave disagio: i diritti sociali non possono essere fondati su una condizione di svantaggio, solo attuando una seria politica dei diritti indirizzata a tutto il corpus sociale è possibile, a nostro avviso, impostare un discorso altrettanto serio di riconoscimento ma soprattutto applicazione dei diritti laddove – per una debolezza di "contrattualità sociale" – non vengono tutelati. In particolare ci riferiamo a due diritti che sono profondamente corrosi nelle situazioni di nostro riferimento: quello della residenza - diritto imprescindibile che le amministrazioni locali devono riconoscere – e quello della salute, quale condicio sine qua non per la costruzione di propri "percorsi".
Ma tornando ai servizi – questa volta nel senso più ampio - , seppur brevi sono necessarie note in merito a quelli di bassa soglia, in quanto rispetto alle persone che vivono una situazione di grave disagio, essi si trovano ad essere quasi gli unici in grado di accoglierle. Come dicevamo inizialmente, tali servizi ricoprono spesso ambiti interstiziali del lavoro sociale, non per la loro importanza, ma per almeno quattro ordini di motivi, fortemente intrecciati e che ritroveremo anche nel corso del presente rapporto di ricerca:

- il loro 'statuto', limitato quasi sempre alla dimensione del progetto;
- i rapporti con i Servizi Sociali e Sanitari, che risentano spesso di un riconoscimento poco chiaro della 'posizione' dei servizi a bassa soglia nel sistema territoriale dei servizi;
- le persone che ad essi si rivolgono (sovente proprio quelle che fanno 'saltare' i servizi tradizionali), per le quali il servizio rappresenta spesso l'unico capace di dare loro alcune risposte (servizio che, di conseguenza, sovente si trova costretto ad aprire le porte a persone che non rientrerebbero nel target previsto dal progetto);
- l'approccio con le persone. La bassa soglia, infatti, non solo riguarda il funzionamento di un servizio (modalità di accesso in primis) ma indica anche una modalità di pensare e fare il lavoro sociale.

La bassa soglia richiede, dunque, un'altissima professionalità da parte dell'operatore e una flessibilità degli strumenti del servizio stesso: "Sia la "professionalità che la flessibilità" sono due concetti fondamentali perché mi permettono di usare gli strumenti conoscitivi e analitici di intervento rielaborandoli in maniera personale o collettiva, nel gruppo, e quindi faccio quel che serve nel momento utile, ottimizzando le competenze (...). La bassa soglia ha un valore aggiunto,

[18] Ci sembra molto interessante segnalare, come risposta auto-organizzata del privato sociale/terzo settore di fronte alla necessità di avviare risposte in questa direzione, le reti di avvocati che stanno nascendo in diversi città (Firenze, Milano, Padova, Napoli, Vicenza, Verona, Roma, Reggio Emilia) particolarmente significativa l'esperienza di Bologna, per la quale si veda il testo uscito di recente: I diritti e la povertà: l'esperienza di Avvocato di Strada - Nuovamente I Quaderni Edizioni Sigem.

come modernità, come proposta di una professionalità, più importante, più ricca e meno rigida" (Giannichedda 2006).
Com'è noto, da diversi anni il dibattito odierno sulle povertà ha spostato l'attenzione verso le cosiddette "nuove povertà", caratterizzate da una pluralità di aspetti problematici – oggettivamente misurabili e soggettivamente vissuti/percepiti - in cui alla scarsità di risorse materiali si associano spesso gravi disagi sociali, problemi di salute, difficoltà a fruire dei servizi di welfare.
Si considera povero un soggetto il cui reddito e le cui risorse sono insufficienti in misura tale da impedirgli un livello di vita considerato accettabile nella società in cui vive.

> "La povertà può essere intesa come la privazione di forme di capitale che possono essere distinte in capitale fisico, capitale umano e capitale sociale. Il capitale fisico è costituito da beni strumentali ed il capitale umano dalle capacità e dalle abilità della persona. Il capitale sociale invece è costituito da relazioni sociali che hanno una certa persistenza nel tempo e che è legato alla struttura delle relazioni tra persone, famiglie e organizzazioni (….). Esistono due distinte soglie convenzionali [quella relativa e quella assoluta: quella] "relativa" viene determinata annualmente rispetto alla media mensile procapite per consumi delle famiglie a cui si applica una scala di equivalenza a seconda del numero dei componenti delle singole famiglie. In base a questo criterio è considerata povera una famiglia di due persone con una spesa mensile per consumi pari o inferiore alla spesa media procapite nazionale. La soglia "assoluta" è basata sul valore monetario di un paniere di beni e servizi essenziali, aggiornata ogni anno tenendo conto della variazione dei prezzi al consumo[19].

Al di là delle considerazioni economiche, la popolazione in condizione a rischio di povertà ed esclusione sociale è un flusso che tende ad aumentare nel tempo.
Indicatori macroscopici della marginalità sono sia le persone che non hanno una casa, sia quelle che sono in condizione di senza dimora, considerando che, con il termine " senza dimora" ci si riferisce ad un fenomeno sociale con diverse e più ampie caratteristiche (persone che si trovano in una condizione abitativa precaria, che risiedono temporaneamente presso amici o parenti o in dormitori pubblici), dei senza casa avendo rispetto a questi ultimi profili e bisogni diversi. Tuttavia, uno stereotipo molto diffuso identifica le persone senza dimora con qualsiasi soggetto che non abbia una casa dove abitare, per potere soprattutto dormire con la minima protezione di un tetto. L'immediato effetto di questo stereotipo è l'ambigua e fuorviante equazione dei senza casa con i senza dimora.
Si tratta di un mondo fatto di situazioni, condizioni e bisogni diversi, fatto di persone che hanno necessità spesso solo di una casa o una camera ad un prezzo accessibile, per ripartire. Persone che hanno conosciuto una fase di incertezza a partire da una vita più o meno socialmente "tutelata" e che infine hanno subito uno "scivolamento" verso zone di povertà cosiddette estreme.
Un mondo fatto però anche di persone che hanno una storia di grande sofferenza psichica che hanno bisogno di una rete di interventi stabili per non soccombere. Spesso, alla precarietà abitativa si affiancano problemi di tipo economico, sanitario e socio-relazionale e l'assenza di una residenza anagrafica. L'essere privo di una residenza anche solo formale impedisce l'esigibilità di alcuni diritti, tra cui il diritto alla cura e all'assistenza oltreché, di fatto, il diritto di voto. Senza un indirizzo di riferimento non c'è il rilascio della carta di identità; senza carta di identità non c'è libretto sanitario e accesso al Sistema Sanitario Nazionale, né all'Assistenza Sociale di territorio.

[19] Tratto dal "Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2004" – Commissione di indagine sull'esclusione sociale istituita ai sensi dell'art. 27 Legge 328/00 - Ministero del Lavoro

Da qui, la necessità di andare incontro e far emergere una domanda che non arriva ai servizi ma che è indispensabile "intercettare" per realizzare interventi di prevenzione secondaria, riduzione dei rischi e di facilitazione all'accesso al sistema dei servizi

Per quanto riguarda l'accesso ai servizi vale la pena specificare che esistono dei meccanismi di esclusione che i servizi stessi mettono in atto:

- territorialità: i servizi istituzionali hanno competenze per le persone residenti in un determinato territorio; questo che in termini positivi significa maggior legame con la comunità, una maggior conoscenza delle risorse informali, un maggior coinvolgimento della comunità sociale, può tradursi nell'espulsione di coloro che non appartengono ad alcun territorio;
- settorialità degli interventi proposti strutturati per trattare precise categorie di persone con canali di finanziamento diverso, rispondere a bisogni già determinati escludendo le persone con disagio multiplo e bisogni più articolati;
- metodologia di lavoro che prevede progetti a termine ai quale le persone devono aderire e adeguarsi: è il servizio che valuta la disponibilità, l'affidabilità dell'utente, la sua capacità di utilizzare correttamente nei tempi e nelle modalità previste le risorse che gli sono dedicate.[20]

Spesso gli unici servizi, accessibili per queste persone, sono quelli di emergenza (118, Ospedali ecc.) e quelli che si rivolgono direttamente alle persone in condizione di mancanza di dimora (dormitori, mense, centri ascolto, unità di strada, centri diurni ecc.) .

In estrema sintesi, sembra che le persone maggiormente a rischio per la propria salute siano quelle che corrono maggiori rischi di essere esclusi dal sistema dei Servizi.

Ed ecco che qui, entra un altro tema importante del rapporto fra pubblico e privato. Proprio perché queste persone che hanno estrema difficoltà ad essere intercettate dai Servizi, si trovano poi ad interagire con tutti quegli attori che hanno una modalità di accesso differente e che sono rappresentati o dai servizi professionali a bassa soglia, come le unità di strada, i centri diurni a bassa soglia ecc. – di cui si diceva in precedenza – o da tutte quelle opportunità che il mondo dell'associazionismo e del volontariato possono costruire: centri di ascolto, mense, accoglienze notturne o diurni ecc.

E' accaduto spesso che un servizio/struttura fosse costruito da un ente del privato sociale perché ne aveva colto la necessità sul territorio, poi che il Servizio Sociale ne iniziasse a far uso perché privo di altre risorse; questa situazione ha portato a volte a successive convenzioni fra il pubblico e il privato, spesso lasciando però nell'ambiguità il ruolo delle due parti: il rapporto fra il Servizio e l'ente privato, ad esempio, finisce per essere modulato dalle singole persone che operano nell'uno e nell'altro; mentra a livello istituzionale non c'è nessuna politica di contrasto e/o la strutturazione di una risposta, bensì di fronte alla propria incapacità di avere una tipologia di servizio, si appoggiano ad enti del privato che lo hanno messo in piedi.

[20] Si veda: A. Camposeragna, M. Stagnitta, 2005

LE PROGETTUALITÀ DI INTERVENTO RIVOLTE ALLA PERSONA

Per quanto attiene l'ingresso nelle strutture, un primo dato interessante da considerare riguarda le procedure e i requisiti di accesso. La riflessione su queste problematiche può essere assimilata per certi versi a quella che anima il dibattito intorno alla cittadinanza sociale e conseguentemente ai diritti sociali di cittadinanza. In breve, si tratta di definire "chi" può accedere a "cosa" o, da un'altra prospettiva, quali individui siano portatori di diritti *esigibili* e rispetto a quali opportunità di sostegno concretamente attivabili.

I diversi gradi di accessibilità che vengono individuati sono convenzionalmente detti a soglia "bassissima" (non è richiesta la residenza né la regolarità del soggiorno - nella maggior parte dei casi, è sufficiente l'esibizione di un documento di identità in corso di validità), "bassa" (l'accesso alla struttura non è vincolato all'invio di Servizi né solitamente all'iscrizione nei registri anagrafici del Comune, il permesso di soggiorno è invece richiesto), "alta" (invio dei Servizi, residenza e - ovviamente - permesso di soggiorno, con possibilità di restringere ulteriormente l'accesso richiedendo altri requisiti ancora).

Fatta eccezione per le "pronte accoglienze" per homeless e il caso di molti centri per immigrati quasi tutte le altre strutture oggetto della rilevazione (per donne con minori, per "disagio", ecc.) hanno tempi e modi di accoglienza tutt'altro che brevi e agevoli. Si tratta, in larga parte, di strutture dedicate alla cosiddetta seconda accoglienza, ove il processo di entrata prevede quindi un complesso iter che passa di da una decisione congiunta degli operatori, degli enti gestori con i servizi sociali di competenza e, nelle strutture più attente, a colloqui approfonditi con gli/le ospiti. Inoltre, in 80 casi viene richiesta la residenza (per 67 nel comune ove sussite la struttura): se ciò può essere più comprensibile a un tipo di accoglienza di secondo livello, è importante sottolineare ancora una volta che questo sistema esclude una larga fetta di popolazione in potenziale stato di bisogno.

Tabella 10. La procedura di ingresso si differenzia notevolmente in relazione ai target di utenza. Se per il target disagio/marginalità il 75% delle strutture prevede l'ingresso tramite i servizi sociali, ben diversa è la situazione delle strutture per homeless che, data anche l'emergenza e la tempestività con le quali sono chiamate ad operare, prevedono nel 30% dei casi la possibilità di presentarsi direttamente alla struttura. Un discorso diverso vale per l'area carcere (per la quale l'invio avviene prevalentemente dalle Case Circondariali e dal U.E.P.E.) e per l'accoglienza dei R.A.R.U. il cui ingresso in struttura richiede la segnalazione da parte del Servizio Centrale e/o dalla Prefettura. Il dato sulle procedure di ingresso è stato estrapolato dal questionario che abbiamo proposto alla strutture di accoglienza, prevedendo la possibilità di scelta multipla tra diverse voci. In conclusione dalla rilevazione risulta che circa il 50% delle risposte si è concentrata sull'ingresso mediante la segnalazione dei servizi sociali.

Procedura di ingresso					
	Carcere	Disagio/marginalità	Immigrati	Homeless	RARU
Invio dai servizi	9	78	9	9	5
Accesso diretto	8	9	3	9	1
domanda presso uno sportello o ente pubblico	0	7	8	2	3
Prefettura/Servizio Centrale	0	0	0	0	27
carcere/UEPE	6	0	0	0	0
altro: associazionismo, centri d'ascolto ecc.	1	8	0	3	0

Tabella 11. La tabella mostra come il 45% delle strutture di accoglienza con target disagio/marginalità richieda la residenza nel Comune in cui si trova la struttura poiché l'ingresso avviene prevalentemente tramite i servizi sociali.
Nel caso dei R.A.R.U. non compaiono requisiti richiesti poiché si tratta di persone in attesa del riconoscimento dello status; allo stesso modo coloro che si trovano a scontare la pena in carcere detengono un permesso di soggiorno temporaneo.

Target	*Nessuno*	*Residenza nel Comune*	*Residenza in Italia*	*Permesso di soggiorno*	*Soglia ISEE*	*documenti validi*	*altro*
Carcere	9	0	0	2	0	0	2
Disagio marginalità	7	55	13	30	6	2	9
RARU	19	0	0	1	0	0	0
Immigrati	1	9	0	15	3	0	5
Homeless	6	3	0	9	1	10	1
	42	67	13	57	10	12	17

Tabella 12. Possibilità di prendere la residenza presso la struttura. In particolare per i senza dimora

Target	*Concessione della residenza presso la struttura*		*Concessione della residenza a senza dimora*	
	sì	no	sì	no
Carcere	1	10	0	13
Disagio/marginalità	8	41	16	64
RARU	23	6	1	30
Immigrati	7	4	4	12
Homeless	3	16	1	18

La gravità di questa carenza si riscontra in particolare in relazione a quanto accennato più sopra, e cioè alla condizione di temporanea difficoltà, legata in particolare al bisogno, spesso immediato, di alloggio. Una condizione ancora più evidente per alcune categorie, quali le donne immigrate, che spesso si trovano in condizione di bisogno per aver perso un lavoro che nella maggior parte delle volte, in particolare per chi era occupata come bandante, significa anche la perdita di un alloggio.
Una volta nella struttura, viene attivato un progetto individuale di assistenza. Tali progetti verrebbero effettuati in 136 delle strutture censite, anche se in 50 i progetti riguardano solo alcuni delle persone accolte.

Tabella 13. Progetto individuale di assistenza per gli ospiti

Target	Sì, tutti	Sì, alcuni	No
Carcere	3	4	5
Disagio/marginalità	53	25	4
RARU	23	7	3
Immigrati	5	7	5
Homeless	4	7	8

Il rispetto dei tempi di permanenza rimane uno degli aspetti che mette in evidenza la sofferenza del sistema dell'accoglienza. La permanenza in struttura è molto variabile, ma in generale si osserva la prevalenza di tempi di permanenza medio-lunghi: 122 strutture ospitano le persone per un periodo di permanenza media effettiva che supera i 6 mesi (32) e va a oltre i 2 anni (32).

Tabella 14. Periodo di permanenza prevista

	carcere	disagio marginalità	RARU	immigrazione	homeless
non previsto	2	29	1	0	2
fino a 15 gg	5	2	0	0	9
fino a 3 mesi	1	8	0	3	5
fino a 6 mesi	2	21	32	2	1
fino a 1 anno	2	8	0	8	1
oltre 1 anno	0	21	0	4	1

Tabella 15. Periodo di permanenza media effettiva

	carcere	disagio marginalità	RARU	immigrazione	homeless
fino a 15 gg	6	0	0	0	6
fino a 3 mesi	0	5	0	0	7
fino a 6 mesi	1	9	0	5	2
fino a 1 anno	2	18	6	5	1
fino a 2 anni	1	31	23	3	0
oltre 2 anni	0	25	1	3	3

Il dato più significativo è quello inerente il rispetto di tali tempi, che per circa il 70% dei casi eccede quello previsto dal regolamento. Questo dato è indicativo perché, in generale il rispetto dei tempi di permanenza è più frequente se le strutture sono meglio gestite.

Per capire ancor meglio questi due tipi di dati – quello sulla presenza del progetto individuale e quello sui tempi di permanenza – è utile guardare all'informazione sulla costruzione o meno di un progetto abitativo in vista dell'uscita dalla struttura.

La forte crisi economica ha fatto sì che si allungassero i tempi di permanenza proprio di alcune strutture che hanno puntato parte del loro percorso di assistenza individuale sull'accompagnamento lavorativo.

Le difficoltà del mercato del lavoro, accentuate in particolar modo per le persone immigrate, ha fatto sì che si verificassero ritorni e parziali "fallimenti" dei percorsi di autonomia, anche dove co-costruiti insieme agli ospiti, oltre al fatto che molte strutture si trovano oggi in forte sofferenza di fronte all'allargarsi della domanda di accoglienza, che si è estesa a nuovi soggetti (come le famiglie italiane) e a nuove tipologie di bisogno.

A fronte di tutto ciò però si registra un forte cedimento del supporto professionale proprio nel passaggio della persona dalla struttura all'esterno.

Tabella 16. Progettazione di un percorso abitativo di uscita. Un elemento di riflessione riguarda il percorso di uscita dei R.A.R.U. che, in 19 strutture su 33, non è progettato. Questo è di fatto un elemento di debolezza nel sistema dell'accoglienza, ancor più perché si tratta di persone particolarmente vulnerabili dal punto di vista della condizione abitativa. La logica di emergenza che continua a prevalere in questo campo, non facilita certo una progettualità a lungo termine.

Target	Sì, sempre	Sì, in parte	No
Carcere	1	6	5
Disagio/marginalità	23	44	14
RARU	9	5	19
Immigrati	2	8	7
Homeless	1	11	7

Tabella 17. I percorsi di uscita prevalenti

Target	Rete parentale/amicale	Affitto	Altra struttura	Alloggio pubblico	Sconosciuta	Altro
Carcere	4	2	4	0	6	0
Disagio/marginalità	27	43	22	37	5	4
RARU	30	30	6	0	0	0
Immigrati	5	11	5	5	2	0
Homeless	8	4	4	3	6	4

Di fronte, quindi, alle difficoltà macrostrutturali quello che emerge è una sorta di *impasse* degli operatori del privato e del pubblico che soffrono spesso:

- di una mancanza di formazione specifica,
- di una rete territoriale locale sovente troppo debole e
- di un necessario intervento ad un livello istituzionale più alto (politiche per il lavoro e politiche per la casa, protocolli con imprese del territorio, offerta di alloggi pubblici o affitti calmierati ecc.).

Questo dato ci riporta anche a quanto dicevamo nel paragrafo 5 rispetto agli approcci e al lavoro sociale dei servizi. Infatti, se circa i due terzi delle strutture prevedono un progetto individuale, ma molte meno prevedono un percorso abitativo in visione della fuoriuscita (spesso, tra l'altro, informale), ci si chiede se questo progetto individuale non sia troppo spesso sulla carta o troppo spesso rivolto al lavoro sulla persona come individuo (psicologizzazione dell'intervento sociale) e poco a ciò che riguarda il suo mondo sociale, la costruzione di opportunità concrete sul piano abitativo e lavorativo. In un contesto di gestione dei rischi, la protezione sociale si rifonda spostandosi sull'individuo e, come fa notare Rose (2000), l'esclusione diviene una condizione soggettiva[21].

[21] Sulla psicologizzazione dei problemi sociali e dell'intervento sociale, si veda almeno Castel (1981), Bresson (a cura di) (2006).

QUANDO IL PROBLEMA È LA CASA

La ricerca sulle strutture di accoglienza permette di avere uno sguardo ravvicinato sull'entità quantitativa del fenomeno in Toscana, sulle caratteristiche socio-abitative delle persone e delle famiglie coinvolte, e quindi sulle risposte del pubblico (cui si aggiunge la mobilitazione del terzo settore): il sistema di protezione sociale.

Questa indagine mette in luce innanzitutto che il "trattamento" delle povertà poggia ancora su una concezione eccessivamente assistenziale. Fanno sempre più eccezione alcune risposte avanzate e innovative che è possibile rinvenire nel panorama regionale, ma in generale questi segmenti di popolazione non vedono riconosciuto il proprio diritto a forme di sostegno non episodiche e realmente efficaci. Non solo per una scarsità di risorse dedicate, che pure fa sentire il suo peso, ma anche per prassi consolidate agite nei confronti di queste categorie. Innanzitutto, per una parte della popolazione in marginalità grave non avviene alcuna presa in carico da parte del pubblico: gli immigrati irregolari e i cittadini italiani privi della residenza anagrafica, come di vedrà, hanno in effetti limitate chances di essere sostenuti nei propri disagi. Settori non indifferenti di quste situazioni di grave disagio ancora non sono intercettate dai servizi, e trovano risposte più o meno efficaci solo nell'azione solidaristica del terzo settore. Ma anche quando vi è una presa in carico dei servizi, ci troviamo di fronte ad un'organizzazione del sistema di welfare che stenta nel garantire a soggetti problematici (ed anche multi-problematici) un reale punto di ripartenza, cosicchè l'esito più frequente è una prolungata permanenza nello stato di povertà.

Alla base di questo insuccesso vi è anche una generalizzata riluttanza a intervenire con soluzioni abitative stabili, nonostante sia evidente che l'interminabile succedersi di permanenze in strutture d'accoglienza non fa che produrre, alla lunga, l'aggravarsi delle situazioni di disagio. Nel caso specifico delle marginalità estreme, se da un lato solo con servizi integrati che prevedano oltre al reinserimento alloggiativo anche interventi di accompagnamento di vario tipo si possono avviare progetti di una qualche efficacia, dall'altro è altrettanto vero che qualsiasi tentativo di reinserimento sociale non può che presupporre l'alloggio come perno dell'intervento. E sempre più in crescita appare un'area del disagio socio-economico la cui condizione di crisi è rappresentata dalla perdita o dal mancato accesso ad un'abitazione, dunque un disagio che si prefigura come essenzialmente abitativo, o se si vuole, di natura economica dato l'andamento ormai fuori controllo dei valori delle locazioni.

Ma anche limitando il campo alle soluzioni in accoglienza, una delle questioni prioritarie è quella dell'insufficienza quantitativa delle strutture e dei "posti-letto", che si manifesta soprattutto in alcuni contesti urbani – dunque strutture per la pronta accoglienza – come di centri di ospitalità per persone in stato di momentanea indigenza o a necessità di sostegno di tipo sociale, psicologico o semplicemente economico, i "quasi-poveri" o i "casi sociali" in carico ai servizi locali.

Nella gran parte delle province toscane, inoltre, i sistemi di accoglienza appaiono appiattiti su soluzioni di emergenza, privi della necessaria articolazione per livelli successivi del bisogno ("catene" o "filiere" alloggiative), deficitari nell'accompagnamento abitativo che succede alla permanenza nelle strutture in vista del recupero della piena autonomia alloggiativa, inutilmente burocratizzati nelle soglie di accesso e non esenti da vistose contraddizioni nel trattamento delle

situazioni problematiche, tanto da costituire in molti casi più una componente del problema che la soluzione dei percorsi di povertà.
E' necessario uno sforzo di innovazione particolare per le figure in grande/estremo disagio: le situazioni di povertà estrema o di esclusione sociale/abitativa, alla quale sono destinati poche risorse o pportunità di assistenza abitativa. In molti casi questo significa esigenza di approcci integrati, che trattano diversi fattori alla base del processo di impoverimento o di esclusione o di emarginazione; in altri casi invece la domanda specifica di abitazione rappresenta il problema prevalente su cui concentrare l'intervento.
L'insistenza sul potenziamento delle politiche abitative non pregiudica in alcun modo l'opportunità di misure specifiche, di decidere che – nella situazione di particolare svantaggio e di specificità dei bisogni – il loro diritto alla casa debba passare attraverso misure ad hoc. Le specificità dei problemi e le difficoltà aggiuntive che alcune figure sociali incontrano, giustificano un adattamento delle politiche, e anche uno sforzo particolare, anche istituzionalmente esplicito, rivolto a queste popolazioni. Per quanto riguarda l'alloggio sociale "speciale" (per urgenze, domande temporanee, situazioni di marginalità ecc.), in quest'area c'è un vuoto di offerta e una arretratezza culturale che rendono necessarie un forte impegno innovativo. L'articolazione della domanda verso il basso chiede che si realizzino sul territorio strutture "non ordinarie". Si tratta di strutture che rispondono a funzioni e situazioni differenti, spesso confuse nella concreta predisposizione di queste unità di offerta: urgenza/emergenza, prima assistenza per immigrati, alloggi di inserimento per persone emarginate, alloggi di transizione ecc. Quando si tratta di situazioni di marginalità o fortemente problematiche, in diversi casi (ma non sempre) all'offerta alloggiativa devono accompagnarsi altre forme di aiuto (accompagnamento sociale ecc.): questa è una delle ragioni della diffusa presenza in quest'area di progetti concordati con organizzazioni del terzo settore.
Un criterio generale può essere trovato nell'esigenza di assicurare soluzioni che siano "abitative". In molti casi il ricorso a forme alloggiative "speciali" non è necessario, le funzioni sopra indicate potrebbero essere assicurate anche con sistemazioni abitative "normali". Si tratta quindi di premiare le azioni che cercano di superare le logiche di soluzione non abitative, e anche quelle che nel realizzare soluzioni "speciali" cercano di assicurare il massimo di abitabilità.

Riprendendo i concetti che abbiamo trattato all'inizio, è opportuno soffermarsi su alcune questioni. All'interno delle accoglienze – strutture, politiche, servizi – gravitano e si fa riferimento a persone estremamente eterogenee, che potrebbero essere raggruppate secondo svariati criteri. Di fronte ad una fluidità delle situazioni di vita, ci preme qui sottolineare il momento in cui nell'esperienza biografica il problema, forse non unico ma prioritario, è quello della casa. In questo senso, potremmo dire che nelle accoglienze troviamo numerose persone e famiglie per le quali non riuscire a sostenere i costi del mercato immobiliare è il motivo, più di ogni altro, che le fa stare in una struttura; viceversa, troveremo persone e famiglie per le quali questo rappresenta una sola delle ragioni della loro permanenza. La discrasia fra la crescente fragilità economica e la rigigidità del mercato immobiliare, porta molti a soffrire di una preclusione ad esso o di una forte difficoltà nel mantenere l'alloggio affittato. La storica debolezza delle politiche per la casa fa da sfondo alla crisi economica producendo un'eplosione degli sfratti per morosità: in Toscana delle oltre 7.500 istanze di sfratto avanzate nel 2009, oltre l'80% era per morosità. Un dato allarmante se messo anche in relazione al numero delle domande di alloggi Erp inevase, circa 22.000.

Inoltre, accade che una persona o un nucleo abbia attraversato più "livelli" dell'accoglienza, passando nel tempo – ad esempio – da un dormitorio ad un mini-alloggio; in questi casi, l'elemento alloggio, prima secondario, diventa fondamentale per uscire finalmente dalle strutture.
In un panorama di questo tipo, rispetto ad un sistema delle accoglienze, dunque, ci appare importante poter lavorare verso alcune direzioni:

- l'incremento dell'autogestione da parte degli ospiti all'interno delle strutture. Vuol dire che le persone debbono essere messe nella condizione di entrare ed uscire dalla struttura liberamente; poter usufuire della cucina potendo prepararsi i propri pasti e in orari flessibili; personalizzare i propri spazi di vita; concorrere secondo il proprio reddito alle spese di mantenimento della struttura;
- lo sviluppo di prassi e percorsi per l'attivazione di percorsi di fuoriuscita: troppo spesso informali e troppo deboli per dare una soluzione almeno di medio periodo.
- la creazione di opportunità abitative concretamente affrontabili dalle persone una volta uscite dalle accoglienze, per spezzare il continuo passaggio da struttura a struttura (si veda anche più avanti il paragrafo conclusivo).

In generale, comunque, abbiamo notato l'importanza per gli ospiti di poter gestire autonomamente i propri spazi e i propri tempi, elemento che si rispecchia positivamente non solo nella vivibilità della propria quotidianità, ma anche in tutto il percorso che la persona sta affrontando. Questo, certamente, riguarda in particolare strutture che prevedono una permanenza di medio-lungo periodo. Ad esempio, poter personalizzare i propri spazi attravarso poster, fotografie, l'introduzione di piccola mobilia, dare – insomma – a quella camera la propria impronta, modellarla per quanto possibile sulle proprie necessità e bisogni, contribuisce molto ad una convivenza rispettosa tra gli ospiti della struttura.
Troppo spesso abbiamo visto far capolino intenzioni di natura pedagogico-educativa da parte degli operatori (del privato e del pubblico) e atteggiamenti che prediligono il controllo o l'idea che le esigenze della struttura e di natura gestionale vengano prima di quelle degli ospiti e come tali siano immodificabili.

Tabella 18. I diversi gradi di autonomia consentiti dalle strutture. Per quanto riguarda il target homeless emerge che le strutture prevalentemente si configurano come accoglienze notturne; di conseguenza gli ospiti devono rispettare degli orari di accesso e di uscita, possono usufruire degli spazi che spesso si riducono alle sole camere da letto e, dato che si tratta di ospitalità notturna, non possono ricevere visite.

Target	*orari di accesso/uscita*		*fruizione di spazi comuni*		*possibilità di ricevere gli ospiti*	
	Sì	No	Sì	solo in parte	Sì	No
Carcere	8	3	10	1	10	1
Disagio/marginalità	39	49	60	20	68	11
RARU	8	25	31	2	31	2
Immigrati	7	9	16	1	14	3
Homeless	17	2	12	6	4	15

SI PUÒ PARLARE DI UN SISTEMA?

La tipologia di soluzioni residenziali e di servizi di accoglienza che, pur nella loro diversificazione, sono riunite nelle definizioni della Legge regionale 41 del 24 febbraio 2005 e del successivo Regolamento sono in larga parte eredità di una tradizione delle politiche che ha visto procedere separatamente le politiche abitative (anche quelle di carattere più sociale, come l'edilizia pubblica) e le politiche socioassistenziali.

In campo abitativo, la domanda sociale è stata rappresentata sin dal primo dopoguerra da quella fascia di famiglie che avevano difficoltà economiche ad accedere ad una casa ai costi di mercato; la famiglia-tipo destinataria di questa offerta era la famiglia con un solo reddito da lavoro dipendente e con alcuni figli carico, di gran lunga la tipologia di famiglia prevalente negli anni della ricostruzione e del boom economico. Le politiche indirizzate a questa famiglia-tipo sono state quelle tradizionalmente definite come "aiuto al mattone": offerta di alloggi pubblici a canone sociale (o ad affitto- riscatto, come nel caso del Piano Ina-Casa), e – per una fascia appena più forte economicamente – il sostegno alla costruzione di case in proprietà (tipicamente, le agevolazioni alla casa costruita in cooperativa).

Si è lungamente pensato che questa offerta di casa – che ha prodotto fino agli anni Ottanta un fortissimo incremento dello stock abitativo complessivo – riuscisse non solo ad essere sufficiente quantitativamente, ma ad offrire quella gradazione di opportunità rispondente alle differenti situazioni economiche e sociali della popolazione. Come oggi sappiamo, l'aumento enorme del numero di abitazioni proseguita senza sosta sino agli anni Ottanta non solo non ha perseguito l'obiettivo di fornire a tutti una abitazione, ma le politiche che lo hanno accompagnato si sono rivelate inadeguate a rispondere alla ricomparsa di fenomeni di povertà e di precarietà (anche abitativa) e alla nuova articolazione della domanda di casa.

Sul versante delle politiche socio-assistenziali, l'affermazione di "non competenza" rispetto alla condizione abitativa è stata a lungo la norma, con il rimando ad altre competenze e ad altri percorsi. Solo per particolari categorie sono state pensate e messe in atto soluzioni o servizi residenziali "a parte", solitamente non comunicanti con le strategie ordinarie di accesso all'abitazione: è stato il caso dei senza dimora, delle persone in uscita da strutture psichiatriche e, dall'inizio degli anni Novanta, degli immigrati, per i quali furono previsti specifici "centri di accoglienza".

I limiti di queste "soluzioni a parte" sono oggi noti: pur se motivati da effettive situazioni di emergenza – e non sempre questo è stato vero – si sono prodotte nella grande maggioranza dei casi fenomeni di istituzionalizzazione, di cronicizzazione, di perdita di autonomia personale, con connotazioni di assistenzialismo che superavano spesso anche le effettive criticità.

Negli ultimi decenni varie sperimentazioni hanno cercato di superare questa storica separatezza tra politiche abitative e politiche sociali. In molte realtà locali sono state sviluppate iniziative che, anche introducendo formule inedite, non previste nel nostro sistema istituzionale, hanno cercato di offrire sistemazioni 'intermedie' o specifiche per figure sociali particolari, e di incrementare l'offerta sociale al di là di quanto prefigurabile con gli strumenti tradizionali.

I risultati di questo monitoraggio evidenziano questa transizione: ad approcci tradizionali di assistenza e di contrasto alla povertà si affiancano innovazioni che non sempre, però, riescono a permeare le culture e le professioni e a tradursi in una efficace azione di rete locale e sovra-locale.

LE DOMANDE EMERGENTI E I CAMBIAMENTI POSSIBILI

Sebbene il numero delle accoglienze sia notevole, le esperienze sono così differenti per approcci, metodi e organizzazione del servizio, oltre che per la natura e gli obiettivi degli enti gestori, che non è possibile parlare al momento di "sistema". Inoltre, laddove si trovano interconnessioni fra territori vicini, queste sono rette da collaborazioni create a livello personale fra operatori di strutture. A volte, le accoglienze possono non essere neanche in rete fra di loro e i rapporti con i servizi – quando non si hanno specifiche convenzioni – ancora una volta possono passare attraverso rapporti personalistici o addirittura rimanere latenti fra le pieghe delle storie biografiche delle persone accolte.

La creazione di un database quale patrimonio comune dei Servizi e del Terzo Settore può essere un punto di partenza per:

- individuare possibilità da un lato di "messa a sistema" almeno di alcune realtà, dall'altra di ripensamento nei rapporti fra questi Pubblico e Privato;
- dare uno strumento operativo ai Servizi.

Integrando il database con l'analisi proposta in queste pagine, è possibile individuare anche i "vuoti" delle accoglienze e lanciare l'ipotesi di tracciare un percorso fra i soggetti che operano nel sociale al fine di condividere alcuni presupposti di fondo sia a livello teorico che pragmatico. Tutto questo potrebbe essere affiancato anche da una rivisitazione delle tipologie delle strutture previste dalla Legge Regionale 41/2005 che prenda in considerazione anche i "livelli" di accoglienza, dando per ognuno di essi alcuni criteri, in primis quelli riguardanti gli accessi e l'autogestione dei soggetti accolti rispetto alla loro vita nelle strutture, e la progettazione della fuoriuscita dalla struttura stessa della persona. E' fondamentale, inoltre, soffermarsi anche sulla formazione degli operatori sociali, che al momento – come abbiamo detto più sopra – risente di un'ambiguità controproducente per la qualità delle accolgienze.

Per quanto riguarda i "vuoti" dell'accoglienza, emerge il rischio di lasciare scoperto il versante della pronta ospitalità, che invece ancora oggi appare assolutamente necessario, ma con modalità diverse da quelle del passato. Siamo, infatti, di fronte ad una situazione in cui avvengono circa due sfratti al giorno in media nella sola città di Firenze, e a questo non siamo in grado di rispondere perché mancano situazioni che danno la possibilità ai singoli o alle famiglie di accedere immediatamente ad una possibilità abitativa alternativa.

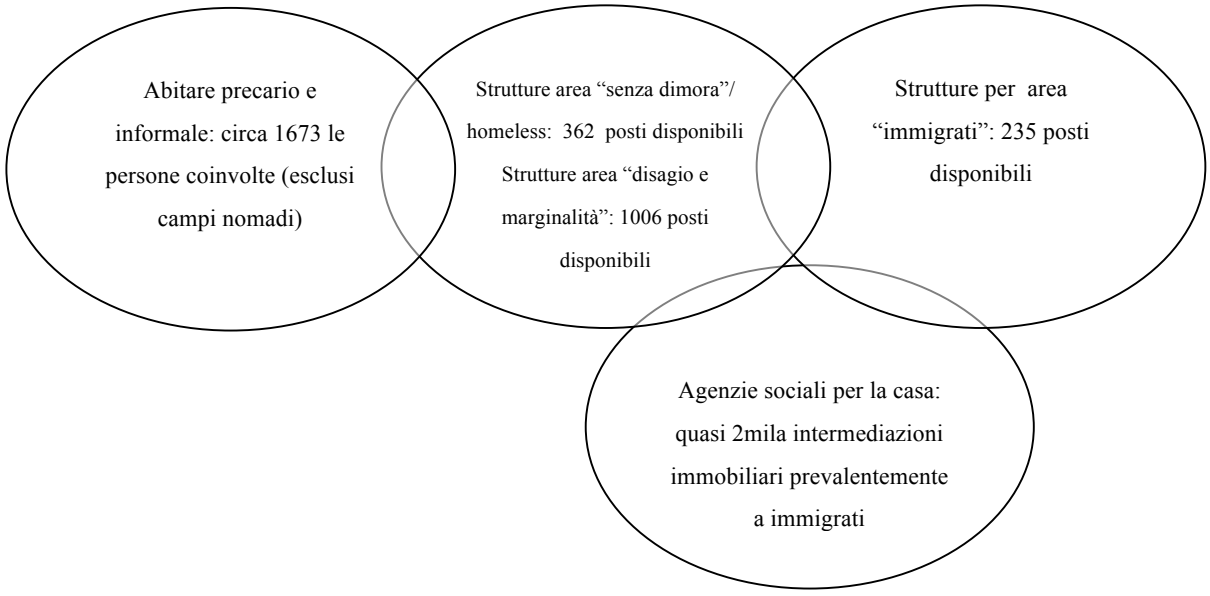
Dall'altro lato, per quanto riguarda, invece, la soluzione degli alloggi come accoglienze, i punti di attenzione risultano due:

- In primo luogo, si rilevano i casi di soggetti che, stabilizzatisi nella posizione giuridica e nella condizione lavorativa, sono ospitati in alloggi "di inclusione", di solito a permanenza temporale definita, poiché soffrono di quelle forme di svantaggio specifico che riguarda soltanto la loro condizione di immigrati (pregiudizio, discriminazione, difficoltà di accesso al credito, ecc.). Quella del contrasto alla discriminazione è appunto la finalità che si danno le "immobiliari sociali", verso le quali quindi queste situazioni dovrebbero essere reindirizzate – cosa che non sempre avviene.
- In secondo luogo, vi sono individui e famiglie che, oltre alle diverse forme di discriminazione di cui sopra, soffrono anche di altri svantaggi (come una "normale" condizione di debolezza

economica). Per queste situazioni si avverte la mancanza di soluzioni alloggiative che, nell'insufficienza dell'offerta di Erp, possano comunque risultare accessibili come costo, e magari essere affiancate da un servizio di accompagnamento per la ricerca di opportunità adeguate (pubbliche o private). Si tratta di sperimentazioni presenti in diverse situazioni locali, ma ancora lontane dal costituire un modello consolidato di intervento. Ne sono efficaci esempi le già citate abitazioni collegate ad alcune Agenzia Casa, i mini-appartamenti gestiti dall'immobiliare sociale Domus nel Valdarno Inferiore.

Lo schema seguente cerca di illustrare, pur con molte semplificazioni, l'offerta sociale complessiva delle soluzioni abitative, e i "vuoti" rispetto ai bisogni, sia emergenti recentemente che cronicizzati nel tempo.

Figura 14. Bisogni di accoglienza in Toscana e risposta delle politiche. Nota al grafico. Per il numero di 1673 persone circa in situazione di abitare precario, esclusi i Rom e i Sinti nei campi nomadi e nelle aree private critiche, si rileva una quasi totale mancanza di collegamento con la rete delle accoglienze. Inoltre, se si sommano i posti disponibili e si guarda agli ingressi per ogni area di accoglienza, possiamo notare l'insufficienza della risposte disponibili. Le Agenzie si collocano quindi pienamente nel sistema dell'accoglienza, e fungono da cerniera tra le situazioni di disagio conclamato e le possibilità di una loro positiva soluzione.



Le condizioni di homelessness più tradizionale e di "marginalità", sebbene si riferiscano a una componente minoritaria dell'immigrazione, coinvolgono in maniera asimmetrica gli immigrati, e non sempre coloro che sono arrivati recentemente. Negli immobili occupati non è irrilevante la presenza di persone che hanno trascorso periodi in strutture di accoglienza e che non hanno avuto l'opportunità o le risorse per una qualche forma di inclusione abitativa; o di richiedenti asilo e rifugiati, o ancora di italiani. Tra i "senza dimora", è cospicuo il numero di persone in grave stato di disagio sociale e anche economico che si trovano in Italia da molti anni e hanno perso l'occupazione o l'alloggio.

La presenza straniera è cospicua anche nell'area del "disagio" dove i caratteri di marginalità sono meno accentuati; in tal caso, si tratta di individui e nuclei che hanno alle spalle un percorso di inserimento loro malgrado fallimentare. Tuttavia, la distinzione tra questo target e i precedenti è abbastanza netta, come netta è la separazione tra le caratteristiche delle strutture dedicate, non foss'altro che per i requisiti di ingresso, assai più stringenti nel caso del target "disagio" rispetto a quello per "homeless", e anche per "migranti". Nel grafico abbiamo perciò tralasciato questa casistica, che, se per un verso presenta più di un punto di sovrapposizione con le altre categorie, per altro verso se ne distanzia abbastanza marcatamente.
Tralasciando quindi quest'ultimo ambito, è opportuno soffermarsi sulle altre strutture e le altre situazioni. Nel caso delle figure di *homeless* più tradizionali è ragionevole pensare ad una qualificazione e ad un ripensamento della rete già esistente (comunque non esigua), ma la questione più importante resta quella del cambiamento di mentalità e metodologie, nonché della formazione degli operatori. Nei confronti delle situazioni dell'abitare informale e precario – oltre che tale questione - appare opportuno un riorientamento maggiormente deciso dell' accoglienza.
Le direzioni in cui operare, alla luce dei risultati dell'indagine effettuata, sono principalmente due.
Innanzitutto, la necessità di un'offerta diretta al disagio grave e alle situazioni di abitare precario. Non è qui in discussione la necessità di preservare le strutture di accoglienza per stranieri come quelle descritte in questa sezione del rapporto - il cui ruolo va anzi riconosciuto - bensì l'opportunità di una loro estensione, anche con formule di intervento sperimentali, all'area della marginalità più grave, in modo da rispondere, per quanto parzialmente, ad un ambito del disagio verso il quale "non esiste una previsione istituzionale di percorsi adatti" (Tosi, 2008). Senza tale riposizionamento, dinanzi all'evidenza di migliaia di immigrati che con le strutture non intrattengono alcun rapporto, che non ne conoscono l'esistenza, che sono portatori di condizioni abitative inedite, complesse, spesso drammatiche, l'organizzazione di un sistema di accoglienza per migranti non può dirsi compiuta.
La seconda direzione attiene:

- da un lato, a una maggiore ricucitura tra azioni di accoglienza e di alloggio sociale, e le esperienze delle immobiliari sociali – una direzione che in effetti già si manifesta in alcune aree, e che viceversa se mancante può complicare la fuoruscita dal sistema di sostegno di singoli e famiglie che non sarebbero in grado di sostenere appartamenti a canoni di mercato;
- e, dall'altro, all'esigenza di approntare situazioni di alloggio temporaneo "ordinario" per quelle famiglie che non hanno il solo problema della difficoltà di reperimento di un'abitazione, ma anche quello di una certa debolezza socio-economica. Il punto di equilibrio tra domanda e offerta, finora raggiunto con i posti in residenze collettive, deve essere spostato in avanti, verso modelli pienamente abitativi: *case, non posti letto*.

Va, poi, sottolineato come alcune situazioni richiedano interventi mirati e specifici: l'accoglienza per le donne in difficoltà, con o senza figli che, salvo la generale carenza di posti, sembra comunque essere tra le più avanzate quanto qualità delle strutture (ma – di nuovo - queste forme di accoglienza non toccano le donne che vivono nelle situazioni di abitare precario, dove sono oltre un terzo delle presenze); e le soluzioni per i lavoratori stranieri, per esempio gli stagionali.
E veniamo all'accoglienza per i lavoratori singoli; in effetti, non poche delle strutture monitorate prevedono, più o meno esplicitamente, che questa sia la condizione dei propri ospiti, con un riferimento un po' datato alle prime fasi dell'immigrazione nel nostro paese. Solitamente, ciò motiva

un lieve aumento dei costi di permanenza, che pare comunque abbastanza sostenibile, sempre che, appunto, duri – cosa affatto scontata – la disponibilità di un lavoro.
Oggi, prevedere un'adeguata offerta di alloggi per lavoratori migranti in special modo se stagionali, nel senso di garantire spazi improntati a maggiore autonomia nelle strutture di prima accoglienza e realizzare soluzioni di pensionato "leggero", è senza dubbio una priorità.
In conclusione, svolgeremo alcune considerazioni sulle tradizionali distinzioni tra accoglienza "pronta e provvisoria", di "primo" e "secondo" livello, che appaiono ormai inadeguate, e che del resto non vengono riprese neppure dalla Legge. Inadeguate rispetto, ad esempio, ai fenomeni emergenti come l'abitare precario delle baraccopoli e dei ripari di fortuna, che la pronta accoglienza non intercetta; oppure rispetto all'assottigliarsi e il confondersi dei confini tra "prima" e "seconda" accoglienza, entrambe offerte prevalentemente di "non casa" dove il secondo modello finisce con l'implodere nel primo, dal quale si distingue solo per la maggiore qualità degli immobili e dei servizi forniti agli ospiti; e ancora, rispetto ad un deficit di riflessione su quelle soluzioni di quasi normalità, com'è il caso degli alloggi "sociali", o "di inserimento".
L'universo eterogeneo delle esperienze rilevate fa emergere in maniera evidente la necessità di distinguere nettamente più livelli di sostegno alloggiativo, a tal punto che appare arduo, oggi, parlare indistintamente di "accoglienza". Lo stesso concetto, infatti, deve essere nuovamente contestualizzato, evitando di tenere insieme l'ospitalità "temporanea" (che dovrebbe forse essere fatta rientrare nei più generali servizi di emergenza abitativa), l'alloggio temporaneo o di inserimento, infine gli interventi per gruppi in forte disagio o esclusione abitativa quale quelli per gli abitanti degli insediamenti non autorizzati o le occupazioni o ancora i ripari di fortuna.
La proposta, anche terminologica, che si avanza in questo senso è quella di semplificare e sistematizzare i modelli di accoglienza, tenendo a mente che il criterio decisivo non è il "livello" dell'offerta ma l'adeguatezza rispetto ai bisogni e alle opportunità reali a livello macrostrutturale.
Dal monitoraggio effettuato emerge quindi l'idea di classificare e modulare l'offerta di sostegno abitativo secondo le tre tipologie seguenti. Si distinguono:

1. **la pronta accoglienza**, soluzioni cioè immediatamente disponibili, che sappiano rispondere al fenomeno dell'abitare precario e delle altre situazioni di particolare debolezza ed esclusione, oppure alla temporanea mancanza di alloggio, alle situazioni di esecuzioni di sfratto per morosità;
2. **la residenza di breve-medio periodo**, (6-18 mesi) per famiglie o singoli, con vario mix di spazi privati e collettivi, e possibilmente con un servizio (diretto o tramite le agenzie sociali) di costruzione di un percorso abitativo all'esterno delle strutture;
3. **gli alloggi sociali**, soluzioni pienamente abitative a medio-lungo periodo (12-24-36 mesi), a canone moderato, per persone o famiglie che hanno bisogno di consolidare le risorse di autonomia e di reddito in attesa di un inserimento indipendente in alloggi di con affitto calmierato o, se in caso, di edilizia pubblica.

Va detto che oggi molte famiglie non reggono i canoni di affitto del mercato privato, oltre il fatto che trovare un lavoro con un reddito che lo permette è sempre più difficile, quindi è fondamentale connettere tutti i percorsi delle persone - sia in pronta accoglienza, che in residenza temporanea, che in alloggi di inserimento - con possibilità abitative che non impattano direttamente il mercato privato. Le Agenzie Casa – e il loro miglioramento e sviluppo – in questo senso possono rappresentare una risorsa adatta a creare soluzioni pressoché definitive per le persone, in modo da

non obbligarle a prendere una casa in affitto e trovarsi nuovamente dopo un anno in una situazione di sfratto per morosità.
La classificazione poposta potrebbe essere utilizzata anche per elaborare una tipologia delle strutture differente da quella prevista dalla normativa, che di fatto delle accolgienze prende in considerazione più il lato "strutturale" (comunità di tipo familiare o struttura di accoglienza) e "quantitativo" (maggiore o minore di 8 posti).
Potremmo così ipotizzare queste distinzioni:

- Pronta accoglienza: A. gruppo appartamento; B. comunità di tipo familiare o famiglia; C. struttura di accoglienza di tipo collettivo h.24; D. struttura di accoglienza di tipo collettivo notturna.
- Residenza di breve-medio periodo: A. gruppo appartamento; B. comunità di tipo familiare o famiglia; C. struttura di accoglienza collettiva.
- Alloggi sociali: A. gruppo appartamento; B. comunità di tipo familiare o famiglia.

Oltre l'emergenza

Il nuovo intreccio tra precarietà sociale e lavorativa, disagio abitativo, esclusione urbana mette in crisi i livelli acquisiti del sistema di protezione sociale. Siamo di fronte ad una dislocazione delle politiche, che richiede una messa a punto della stessa definizione di "sociale", e una ridefinizione dei confini e degli ambiti di competenza delle politiche. Questo vale anche per territori, come la Toscana, che del welfare locale hanno fatto un modello, sino ad ora, di grande efficacia. Il quadro che emerge dall'Atlante è però un quadro di luci ed ombre, di molte innovazioni culturali e di poche effettive sperimentazioni, di passi in avanti ma anche di pigrizie e di ripiegamenti su soluzioni consolidate. Porsi come obbiettivo la difesa di questi livelli di prestazioni vuol dire non comprendere a fondo la natura strutturale e di lungo periodo dei fenomeni di povertà e di precarietà che riguardano fasce crescenti della popolazione. Il continuo ricorso a logiche e a risposte emergenziali rischia, aldilà delle migliori intenzioni, di cronicizzare situazioni di disagio e di esclusione, di disperdere risorse, di riprodurre forme di assistenzialismo. Inoltre, ad una osservazione ravvicinata, molte delle persone e delle famiglie che transitano (e spesso lungamente permangono) nel circuito delle strutture dedicate hanno solo (o prevalentemente) bisogno di una casa, e di poco o nessun accompagnamento. Si trovano invece spesso, in nome di una malintesa trasversalità degli interventi, al centro di un reticolo di interventi e di forme di sostegno che dovrebbero essere attivati solo di fronte a situazioni effettivamente multiproblematiche, e misurati sul reale grado di bisogno delle persone. La presenza in queste strutture è spesso, in tutta evidenza, un'offerta sostitutiva di un alloggio a canone sociale, un surrogato di una soluzione che il sistema dell'edilizia sociale non è in grado di offrire perchè gravato da due problemi strutturali che lo affliggono: l'insufficienza quantitativa di alloggi, e l'obsolescenza dei dispositivi di accesso. Anche di fronte a situazioni di disagio non solo abitativo, in molti casi l'offerta di un alloggio autonomo risulterebbe sufficiente a riguadagnare quel grado di autodeterminazione che mette le persone in grado di affrontare le altre problematiche (sociali, economiche o personali) che le mettono in difficoltà. Questo approccio avrebbe, inoltre, una grande ricaduta in termini di risorse economiche ed abitative: sottrarre al costoso circuito dell'emergenza e dell'assistenza il maggior numero possibile di situazioni consentirebbe di utilizzare quelle risorse per produrre un'offerta abitativa rivolta al complesso della popolazione, e in particolare a quegli strati che la

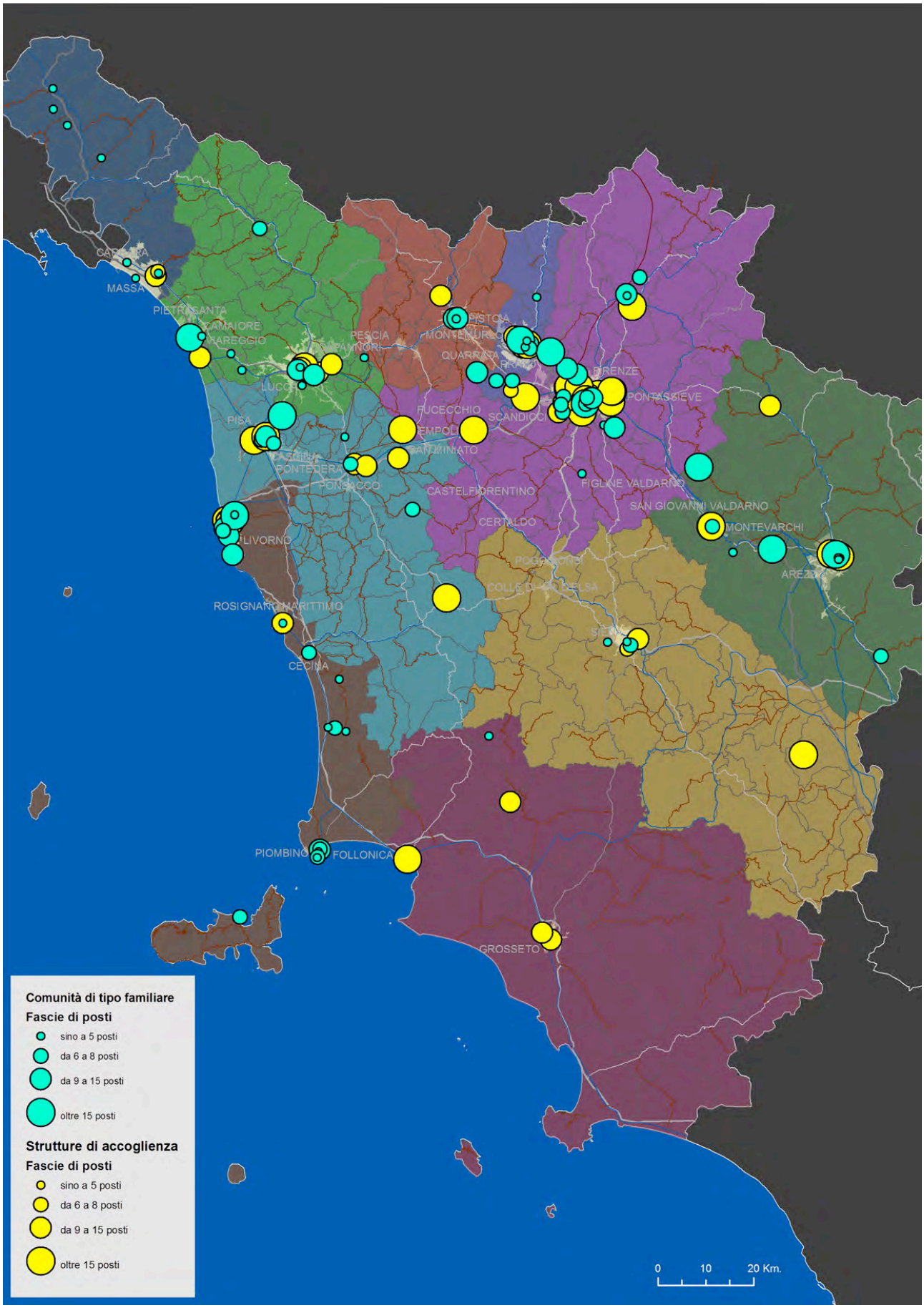
precarizzazione ha trascinato in una situazione di rischio abitativo finora sconosciuto. Occorre quindi operare contemporaneamente in due direzioni:

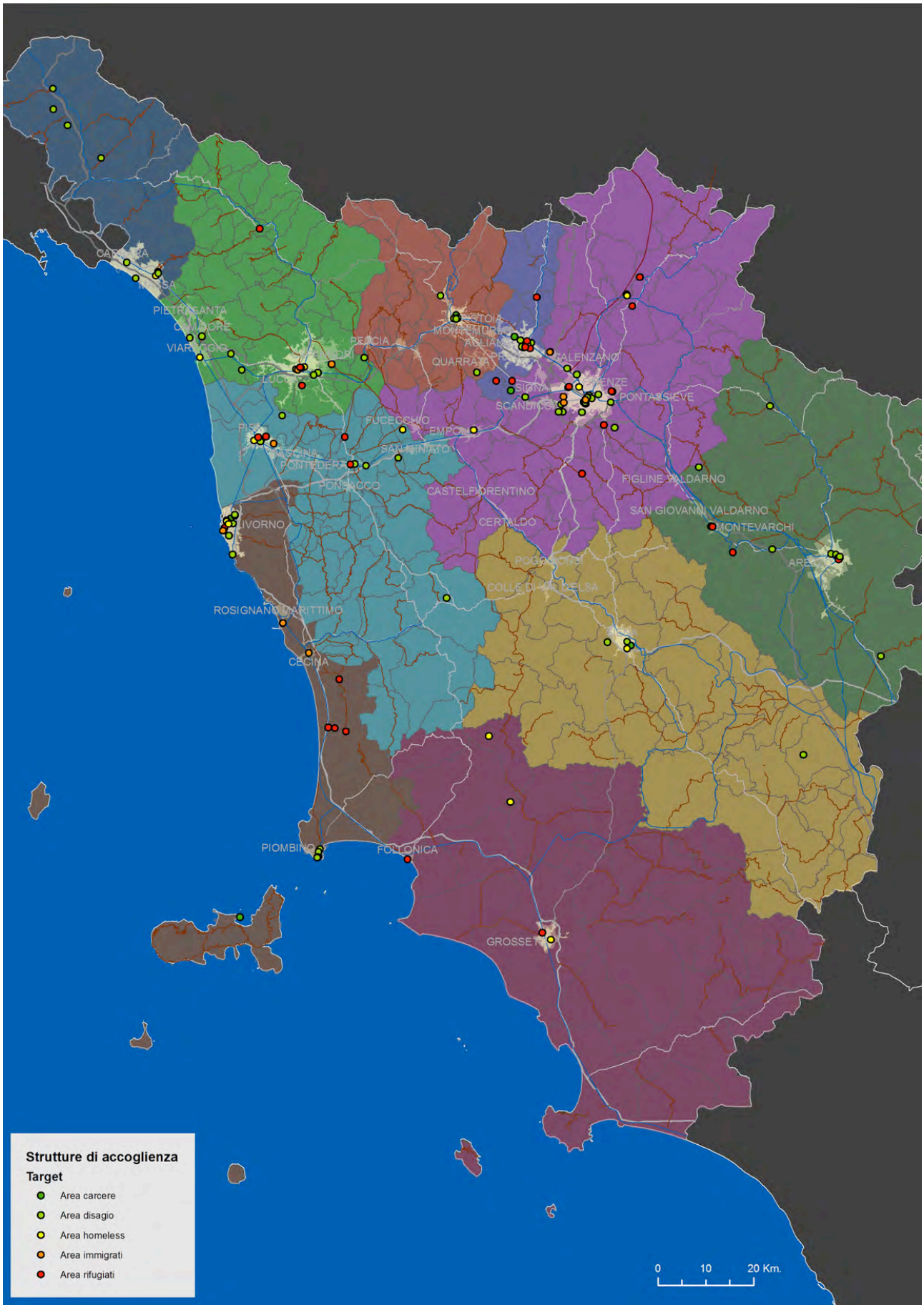
1. innovare e ampliare la gamma dell'offerta abitativa tradizionale, fino ad includervi la grande varietà delle condizioni di disagio e di precarietà abitativa (giovani e giovani coppie, famiglie mononucleari, anziani soli e famiglie di anziani, immigrati, etc.);
2. produrre un'offerta forte di soluzioni per il disagio grave, fino alle condizioni più estreme di esclusione totale. Soluzioni che rappresentino, pur nell'emergenza, nella transitorietà, nella compresenza di forme di sostegno e accompagnamento, un chiaro segno di sicurezza abitativa e una chiara direzione verso l'autonomia, superando la logica dei contenitori e dell'istituzionalizzazione. Una offerta di alloggio sociale "speciale" non contraddice la necessità di allargare le maglie dell'offerta tradizionale, ma può andare a colmare un vuoto di offerta e una arretratezza culturale che rendono necessarie un forte impegno innovativo nel campo delle soluzioni "non ordinarie": urgenza/emergenza, prima assistenza per immigrati, alloggio temporaneo per popolazioni mobili, alloggi di inserimento per persone emarginate, alloggi di transizione ecc. Quando si tratta di situazioni di marginalità o di forte problematicità, in diversi casi (ma non sempre) all'offerta alloggiativa devono accompagnarsi altre forme di aiuto (in particolare di accompagnamento sociale e/o abitativo): questa è una delle ragioni della diffusa presenza, in questi specifici campi, di progetti concordati con organizzazioni del terzo settore.

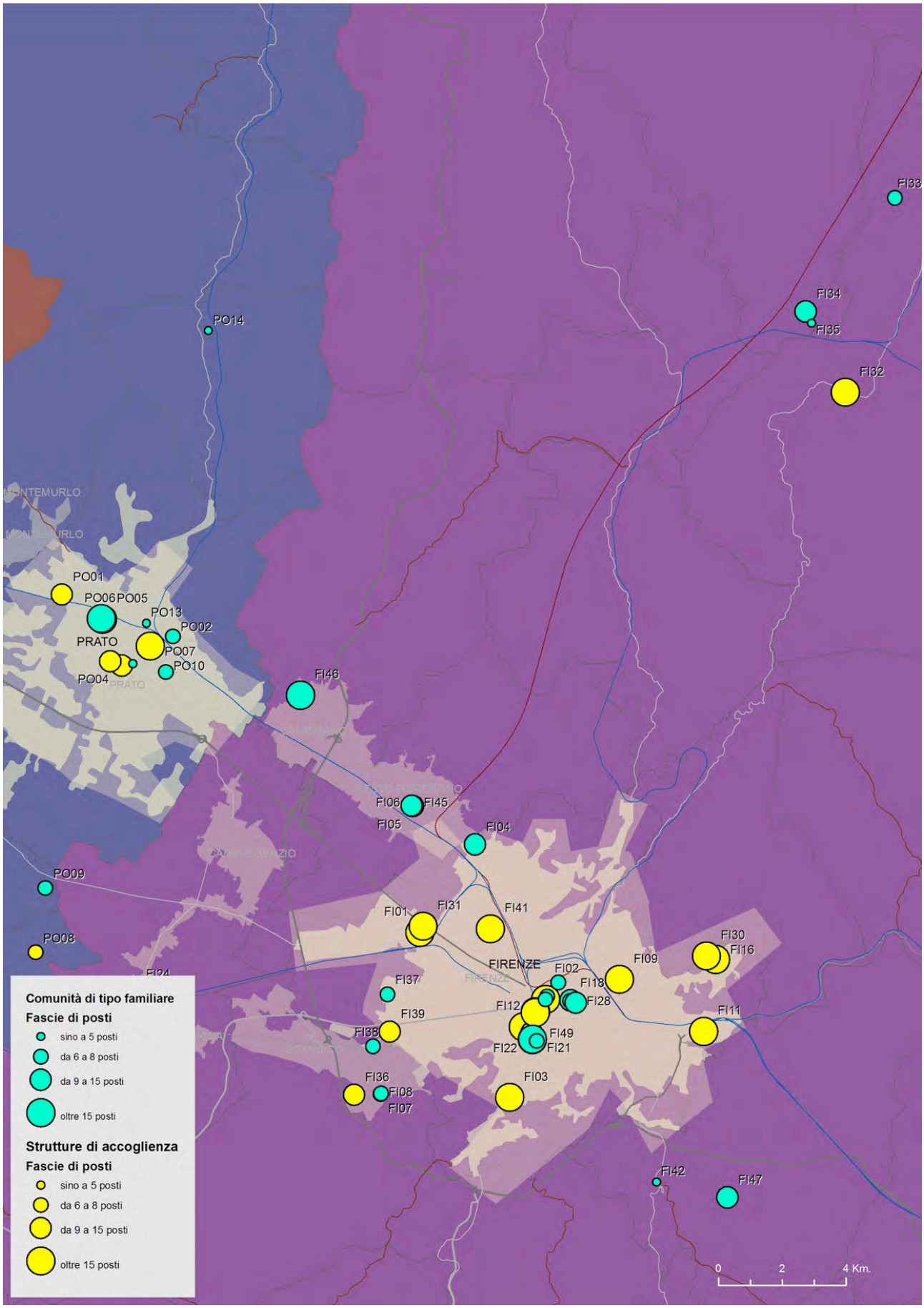
Il ruolo di un terzo settore abitativo

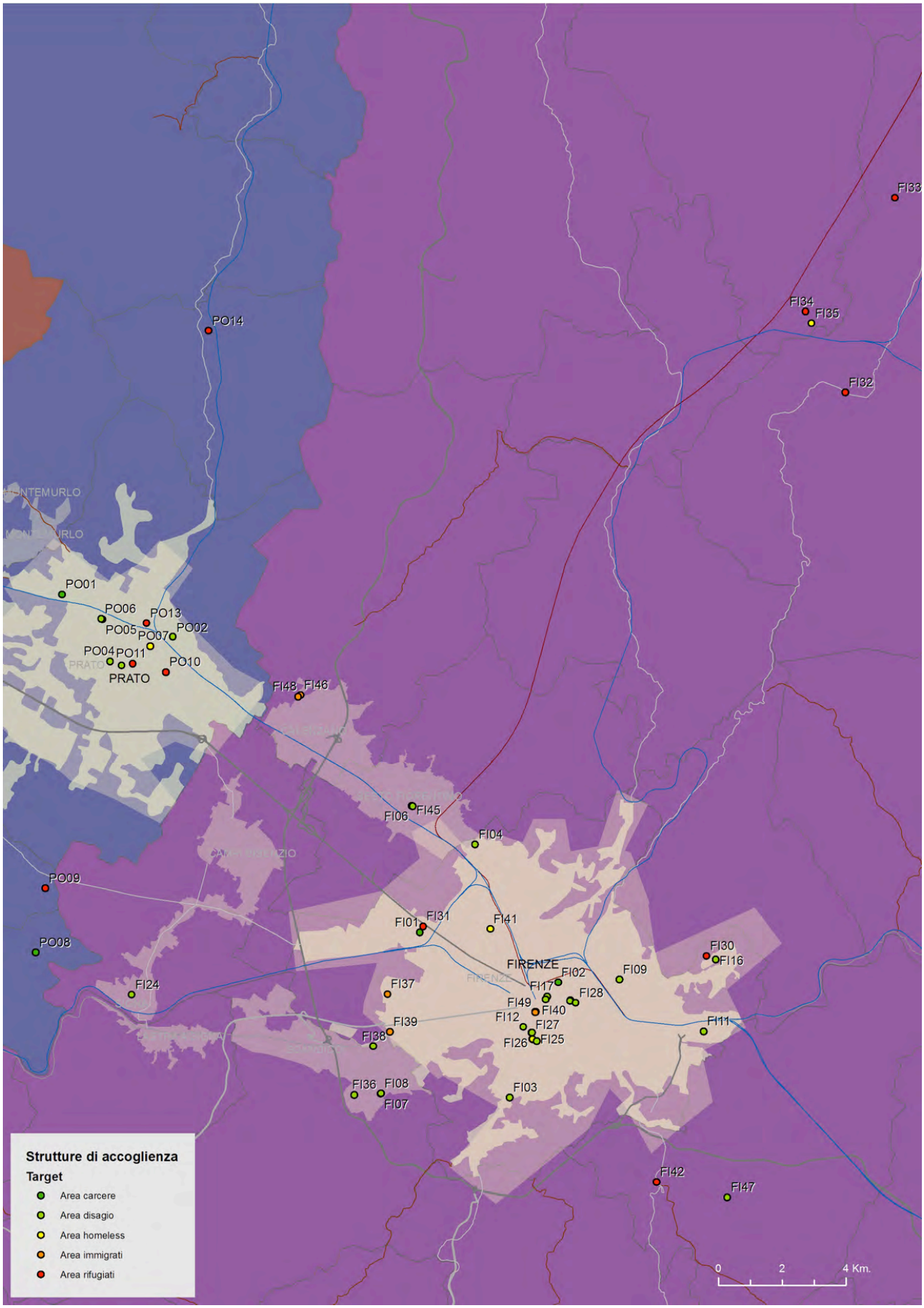
Infine, da questo lavoro di ricerca emerge come fattore decisivo l'impegno messo in campo dai più vari soggetti del volontariato, del terzo settore, della cooperazione. Anni di intensa sperimentazione locale sui problemi di accesso alla casa delle fasce vulnerabili di popolazione da parte di questi soggetti mostrano con chiarezza che esiste uno spazio notevole su cui lavorare per sviluppare efficaci iniziative locali; ma nello stesso momento si evidenziano i limiti che queste iniziative incontrano, e che rinviano in gran parte alla mancanza di un contesto adeguato (sul piano normativo, delle politiche pubbliche, delle risorse) nel quale i soggetti del terzo settore si muovono faticosamente. Creare contesti più favorevoli è il compito prioritario che chiama decisamente in causa Regione e Comuni. A livello regionale, vanno creati riferimenti di contesto (normativi e procedurali) per favorire queste esperienze, riconoscerne il ruolo e lo spazio operativo, rendere loro possibile l'accesso a risorse adeguate. A livello dei Comuni, è necessario che queste iniziative (che sinora hanno viaggiato su binari separati e paralleli alle politiche ordinarie) siano maggiormente integrate entro programmi locali di politiche abitative, e ne implementino la gamma di soluzioni e le risorse. Ma questa azione di rinnovamento del quadro di riferimento non potrà avvenire senza che il terzo settore sviluppi una adeguata azione di innovazione delle sue stesse pratiche e modalità operative. La risorsa civile, quella messa a disposizione dal volontariato, dalle associazioni del terzo settore, è stata decisiva. Queste esperienze hanno rappresentato, in molti casi, gli aspetti di maggior interesse e innovazione in un quadro che vede le politiche sociali tradizionali spiazzate dal dover trattare l'intreccio crescente tra povertà e disagio abitativo, e le politiche abitative dal dover fronteggiare direttamente fenomeni di precarizzazione economica e sociale e di vera e propria esclusione.

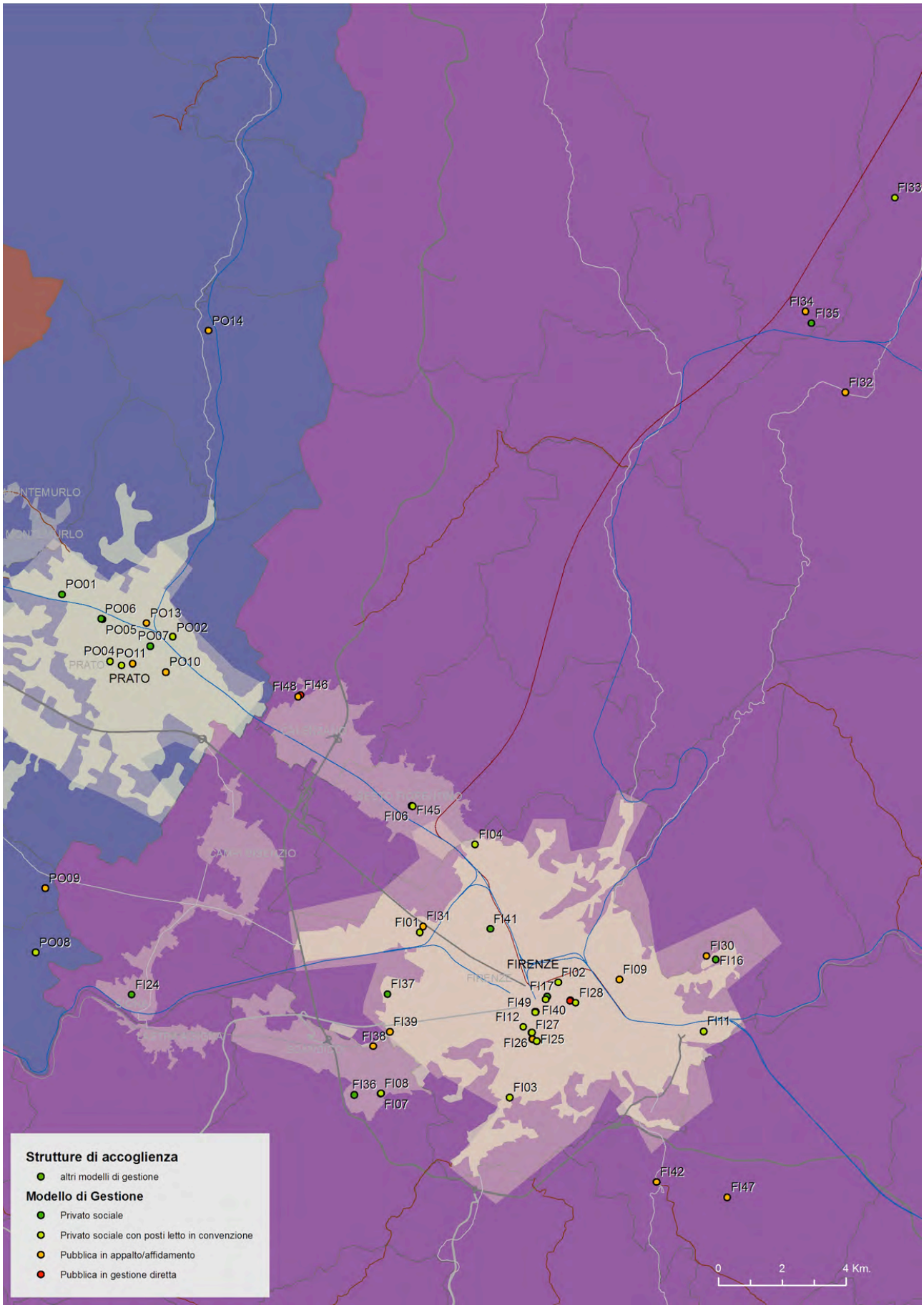
Cartografie georeferenziate

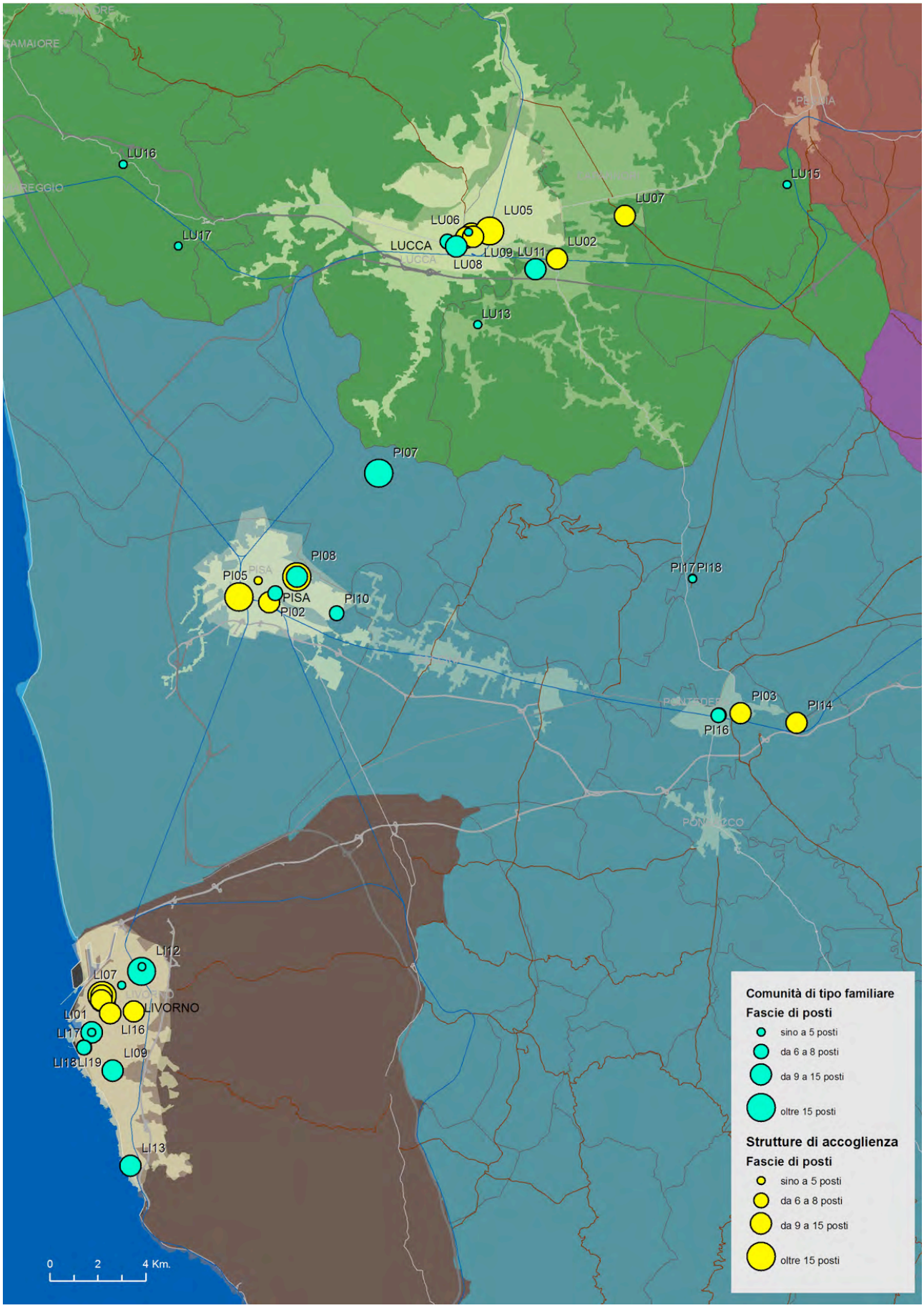

MASSA
PIETRASANTA
CAMAIORE
VIAREGGIO
PESCIA
PISTOIA
MONTEMURLO
QUARRATA
PRATO
FIRENZE
PONTASSIEVE
LUCCA
PISA
FUCECCHIO
SCANDICCI
EMPOLI
SAN MINIATO
CASTELFIORENTINO
FIGLINE VALDARNO
SAN GIOVANNI VALDARNO
MONTEVARCHI
CERTALDO
POGGIBONSI
COLLE DI VAL D'ELSA
ROSIGNANO MARITTIMO
CECINA
PIOMBINO
FOLLONICA
GROSSETO
Comunità di tipo familiare
Fascie di posti
sino a 5 posti
da 6 a 8 posti
da 9 a 15 posti
oltre 15 posti
Strutture di accoglienza
Fascie di posti
sino a 5 posti
da 6 a 8 posti
da 9 a 15 posti
oltre 15 posti
0
10
20 Km.

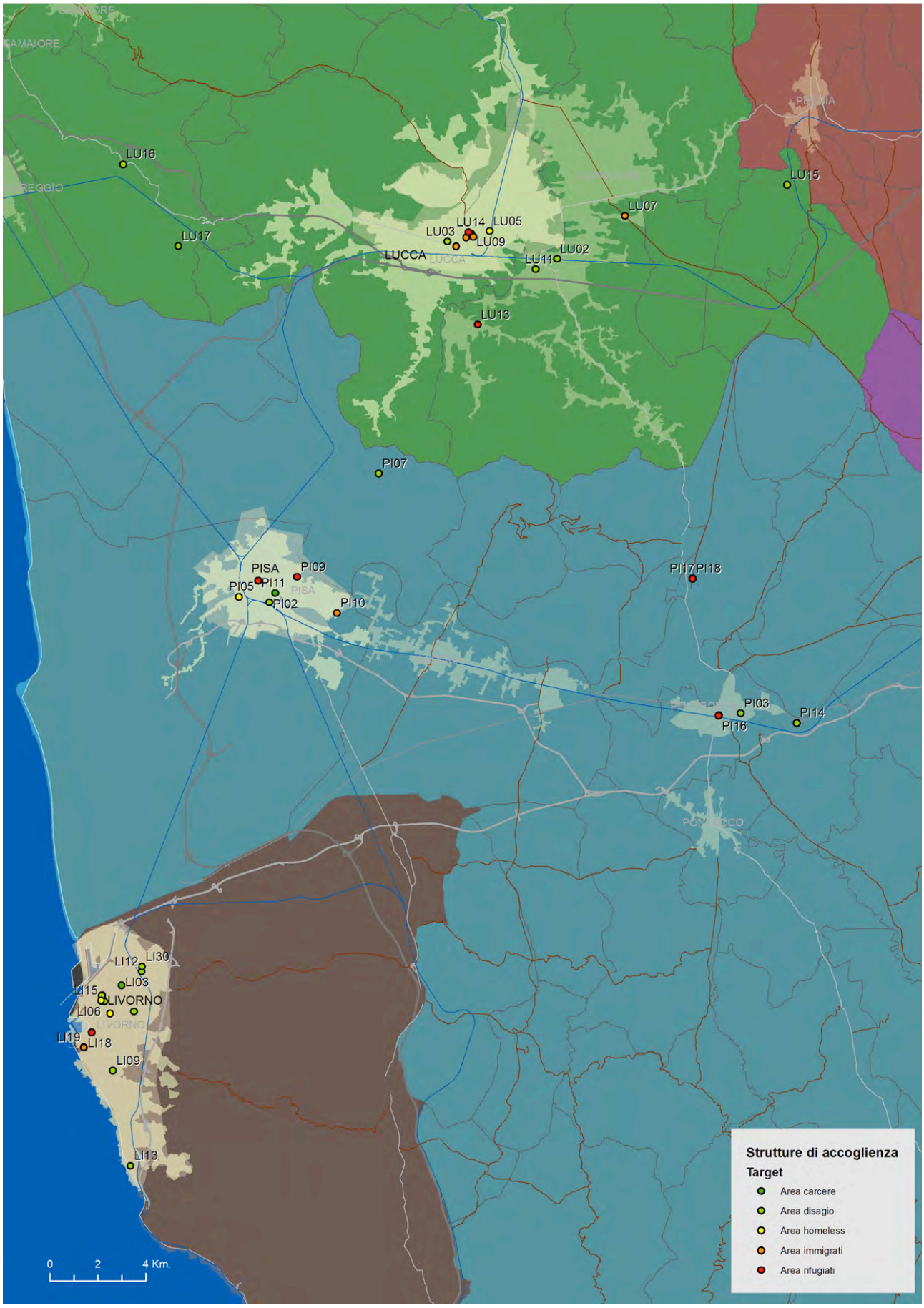

Strutture di accoglienza
Target
Area carcere
Area disagio
Area homeless
Area immigrati
Area rifugiati
0
10
20 Km.
PIETRASANTA
VIAREGGIO
LUCCA
PESCIA
PISTOIA
QUARRATA
CALENZANO
SIGNA
PONTASSIEVE
SCANDICCI
FUCECCHIO
EMPOLI
SAN MINIATO
PONTEDERA
PONSACCO
CASTELFIORENTINO
FIGLINE VALDARNO
SAN GIOVANNI VALDARNO
MONTEVARCHI
CERTALDO
LIVORNO
ROSIGNANO MARITTIMO
CECINA
PIOMBINO
FOLLONICA
GROSSETO

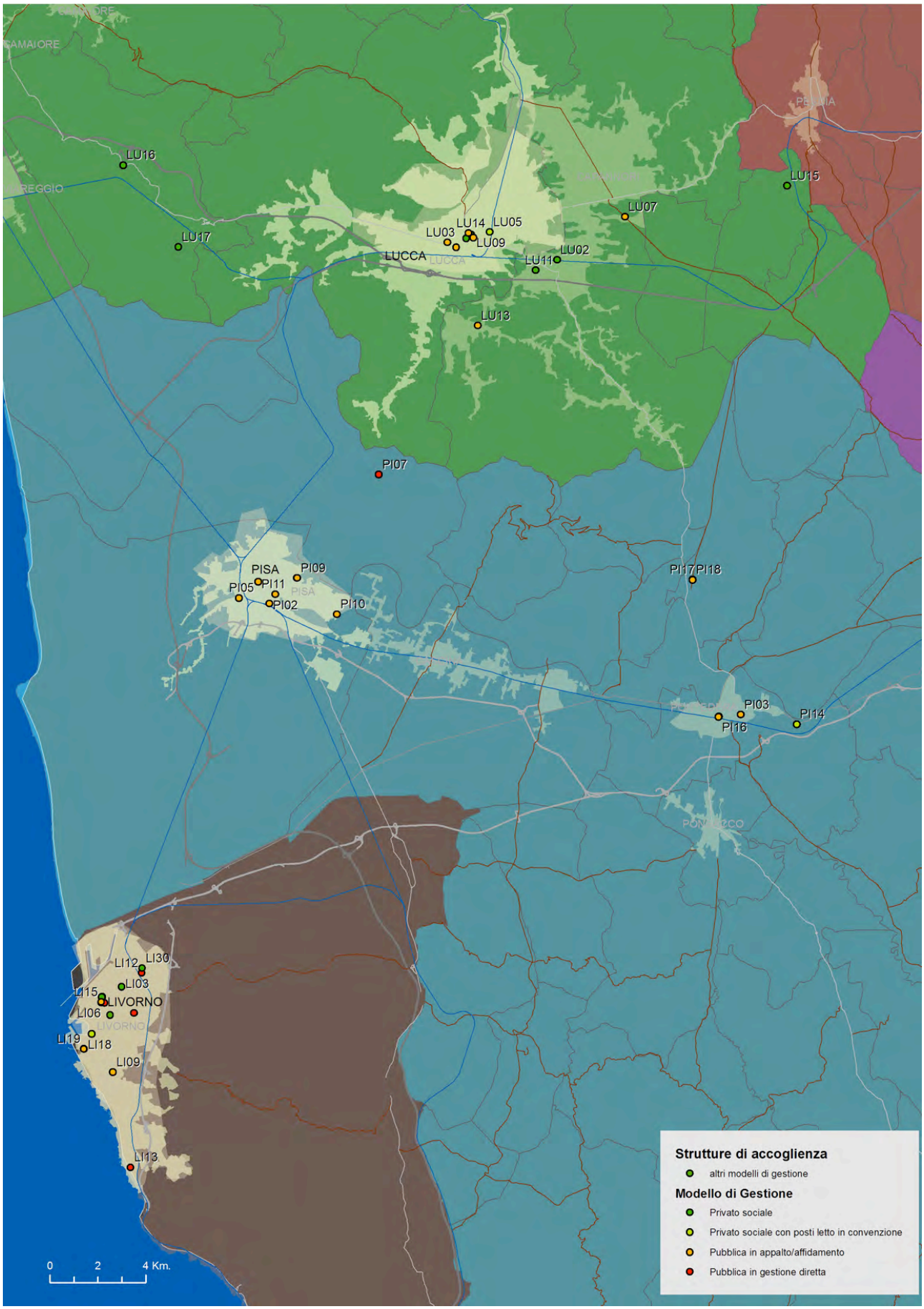

PO14
FI33
FI34
FI35
FI32
PO01
PO06
PO05
PO13
PO02
PRATO
PO07
PO10
PO04
FI46
FI06
FI45
FI05
FI04
PO09
FI01
FI31
FI41
PO08
FI30
FI16
FIRENZE
FI02
FI09
FI37
FI18
FI28
FI12
FI39
FI11
FI38
FI49
FI22
FI21
FI36
FI03
FI08
FI07
FI42
FI47
Comunità di tipo familiare
Fascie di posti
sino a 5 posti
da 6 a 8 posti
da 9 a 15 posti
oltre 15 posti
Strutture di accoglienza
Fascie di posti
sino a 5 posti
da 6 a 8 posti
da 9 a 15 posti
oltre 15 posti
0
2
4 Km.


PO14
FI33
FI34
FI35
FI32
PO01
PO06
PO13
PO05
PO07
PO02
PO04
PO11
PO10
PRATO
FI48
FI46
FI45
FI06
FI04
PO09
FI01
FI31
FI41
PO08
FI30
FI16
FIRENZE
FI02
FI09
FI24
FI37
FI17
FI28
FI49
FI40
FI12
FI27
FI39
FI11
FI38
FI25
FI26
FI36
FI08
FI03
FI07
FI42
FI47
Strutture di accoglienza
Target
Area carcere
Area disagio
Area homeless
Area immigrati
Area rifugiati
0
2
4 Km.


FI33
FI34
FI35
FI32
PO14
PO01
PO06
PO13
PO05
PO07
PO02
PO04
PO11
PO10
PRATO
FI48
FI46
FI45
FI06
FI04
PO09
FI01
FI31
FI41
PO08
FI30
FI16
FIRENZE
FI02
FI09
FI24
FI37
FI17
FI28
FI49
FI40
FI12
FI27
FI39
FI11
FI38
FI26
FI25
FI36
FI08
FI03
FI07
FI42
FI47
Strutture di accoglienza
altri modelli di gestione
Modello di Gestione
Privato sociale
Privato sociale con posti letto in convenzione
Pubblica in appalto/affidamento
Pubblica in gestione diretta
0
2
4 Km.


LU16
LU17
LU15
LU07
LU05
LU06
LUCCA
LU09
LU11
LU02
LU08
LU13
PI07
PI08
PI05
PISA
PI02
PI10
PI17
PI18
PI03
PI14
PI16
LI12
LI07
LIVORNO
LI01
LI17
LI16
LI09
LI18
LI19
LI13
0
2
4 Km.
Comunità di tipo familiare
Fascie di posti
sino a 5 posti
da 6 a 8 posti
da 9 a 15 posti
oltre 15 posti
Strutture di accoglienza
Fascie di posti
sino a 5 posti
da 6 a 8 posti
da 9 a 15 posti
oltre 15 posti


LU16
LU17
LU15
LU07
LU14
LU05
LU03
LU09
LUCCA
LU11
LU02
LU13
PI07
PISA
PI09
PI05
PI11
PI02
PI10
PI17
PI18
PI03
PI14
PI16
LI12
LI30
LI03
LI15
LIVORNO
LI06
LI19
LI18
LI09
LI13
0
2
4 Km.
Strutture di accoglienza
Target
Area carcere
Area disagio
Area homeless
Area immigrati
Area rifugiati


LU16
LU17
LU03
LU14
LU05
LU09
LUCCA
LU11
LU02
LU07
LU15
LU13
PI07
PISA
PI09
PI05
PI11
PI02
PI10
PI17
PI18
PI03
PI16
PI14
LI12
LI30
LI03
LI15
LIVORNO
LI06
LI19
LI18
LI09
LI13
0
2
4 Km.
Strutture di accoglienza
altri modelli di gestione
Modello di Gestione
Privato sociale
Privato sociale con posti letto in convenzione
Pubblica in appalto/affidamento
Pubblica in gestione diretta

Bibliografia

BERGAMASCHI M. (1999), Ambiente urbano e circuito della sopravvivenza, Franco Angeli, Milano.

ID. (2003), "Servizio sociale e forme emergenti di bisogno", in C. Landuzzi, G. Pieretti (a cura di), Servizio sociale e povertà estreme, Franco Angeli, Bologna.

ID. (2004), "L'emergenza dell'esclusione sociale come categoria amministrativa", in Sociologia Urbana e Rurale, n° 74-75.

BERGAMASCHI M., PALTRINIERI F. (2003), Habiter les confins. Un laboratoire de participation active de SDF : l'expérience de "Piazza Grande" à Bologne, paper presentato al convegno "Visibles, proches, citoyens: le SDF", Maison de la RATP, Parigi, 15-16 Dicembre 2003.

BIFULCO L., VITALE T. (2005), "La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale" in Bifulco, L. (a cura di), Le politiche sociali, Roma, Carocci.

BOURDIEU P. (1984), "Espace social et genèse des 'classes'", in Actes de la recherche en sciences sociales, 52-53, pp.3-12.

Bresson M. (a cura di) (2006), *La psycologisation de l'intervention sociale: mythes et réalités*, Paris, L'Harmattan.

CAMPOSERAGNA A., STAGNITTA M. (2005), Sostanze senza dimora, Roma, Comunità Edizioni.

CARDANO M., MEO A., OLAGNERO M., (A CURA DI) (2003) "Discorsi sulla povertà. Operatori sociali e volontari a Torino", Franco Angeli, Milano.

CASTEL R. La gestion des risques. De l'antipsychiatrie à l'après psychanalyse, Minuit, Paris.

ID. (1991), "De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation", in Donzelot (ed.) Face à l'exclusion : le modèle français, Esprit, Paris.

ID. (1993), "Reddito minimo di inserimento e politiche di integrazione", in P. Guidicini, G. Pieretti (a cura di), Le residualità come valore, Franco Angeli, Bologna, pp.275-282.

ID. (1996), "Le insidie dell'esclusione", in Assistenza Sociale, n. 2 aprile- giugno.

CENTEMERI L., OTA DE LEONARDIS O., MONTELEONE R. (2006), "Amministrazioni pubbliche e Terzo Settore nel welfare locale. La territorializzazione delle politiche sociali tra delega e cogestione", in Studi Organizzativi, 1.

DEHAVENON A. L. (A CURA DI.) (1996) There's No Place Like Home: Anthropological Perpectives on Housing and Homelessness in The United States, Bergin & Garvey.

DONATI P., FOLGHERAITER F. (a cura di) (1991), Community care. Teoria e pratica del lavoro sociale di rete, Erickson, Trento.

FASSIN D. (1996), « Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux États-Unis et en Amérique latine », in Revue Française de Sociologie, XXXVII-1, pp. 37-75.

FOLGHERAITER F. (1994), Interventi di rete e comunità locali. La prospettiva relazionale nel lavoro sociale, Erickson, Trento.

GABORIAU P. (1993), Clochard: l'univers d'un groupe de sans-abri parisiens, Julliard, Paris.

GABORIAU P., TERROLLE D. (2003) (A CURA DI), Ethnologie des sans-logis. Étude d'une forme de domination sociale, L'Harmattan, Paris.

GIANNICHEDDA M.G. (2006), Marginalità Urbane e Salute Mentale: politiche e percorsi di integrazione, intervento al Convegno "Servizi a bassa soglia quale integrazione nel campo delle politiche sociali e sanitarie?", Roma, 06/12/2006.

GLASSER I., BRIDGAM R. (1999), Braving the Street. The Anthropology of homeless, Berghahn Books, New York-Oxford.

GUI L. (1995), L'utente che non c'è: emarginazione grave, persona senza dimora e servizi sociali, Franco Angeli, Milano.
ID. (2003), "Una ricerca di nuovi percorsi di aiuto", in C. Landuzzi, G. Pieretti (a cura di), Servizio sociale e povertà estreme, Franco Angeli, Bologna, pp.103-125.
GUIDICINI P., PIERETTI G., BERGAMASCHI M. (A CURA DI) (1997), Gli esclusi dal territorio, Franco Angeli, Milano.
IDD. (A CURA DI) (1995), Povertà urbane estreme in Europa. Contraddizioni ed effetti perversi nelle politiche di welfare, Franco Angeli, Milano.
KLEINMAN A., DAS V., LOCK M. (A CURA DI) (1997), Social Suffering, Berkeley, University of California Press.
LAKOFF G., JOHNSON M. (1998), Metafora e vita quotidiana, Milano, Bompiani.
LASCOUMES P., LE GALES P. (a cura di) (2004), Gouverner par les instruments, Press de Sciences-Po, Paris.
MAGUIRE L. (1989), Il lavoro sociale di rete. L'operatore sociale come mobilizzatore e coordinatore delle risorse informali della comunità, Erickson, Trento.
MONTELEONE R. (2005), "La contrattualizzazione nelle politiche sociali: il caso dei voucher e dei budget di cura" in Bifulco L. (a cura di), Le politiche sociali, Roma, Carocci.
OLAGNERO M. (2003), "Riflessioni a margine di una ricerca", in CardanoM., Meo A., Olagnero M., (a cura di), op.cit., pp. 11-18.
PAUGAM S. (A CURA DI) (1996), L'exclusion. L'état des savoirs, Èdition la Découverte, Paris.
Id. (2006), "Les trois formes de la pauvreté en Europe", in Sciences Humaines-Mensuel n.168.
PIASERE L. (2002), L'etnografo imperfetto. Esperienza e cognizione in antropologia, Laterza, Roma-Bari.
PIAZZI G. (1995), La ragazza e il direttore, Franco Angeli, Milano.
QUARANTA I. (2006), "Introduzione", in Antropologia, Anno 6 numero 8 "Sofferenza sociale", Meltemi, Roma.
SIMMEL G. (2001), Il povero, Armando Editore, Roma (ed. or. 1906).
SNOW D.A., ANDERSON L., QUIST T., CRESS D. (1996), Material Survival Strategies on the Street: Homeless People as Bricoleurs, in BAUMOHL J. (ED.), Op. cit.
STAGNITTA M. (2005), I Servizi, paper non pubblicato.
STAGNITTA M., TOSI CAMBINI S. (2005), "Documento di sintesi del gruppo senza fissa dimora", in Gruppo Abele (a cura di), Atti del Convegno Strada Facendo 2, Perugia 29-29-30 ottobre 2005
STARK, L. R. (1994), The Shelter as a 'Total Institution' in "American Behavioral Scientist" XXXVII(4), pp. 553-562.
TOSI A. (1994), Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa, Il Mulino, Bologna.
ID. (2001), Access to housing in Italy National Report 2000, European Observatory on Homelessness, Feantsa, Maggio 2001.
TOSI CAMBINI S. (2004), Gente di sentimento. Per un'antropologia delle persone che vivono in strada, CISU, Roma.
EAD., "Riconoscersi soggetti culturali. Per una rivisitazione antropologica del bagaglio di chi opera nel scoiale", in Animazione Sociale n. 220, anno 2008.