



Agostino Massa

Utenti stranieri dei servizi sociali territoriali: il caso di Genova

L'aumento degli stranieri all'interno della popolazione residente nel nostro paese costituisce una delle principali sfide che i servizi sociali territoriali devono affrontare, in termini sia quantitativi che qualitativi. L'articolo si propone di verificare come questo cambiamento si declina in un ambito locale, attraverso l'analisi dei dati relativi agli accessi ai servizi sociali del Comune di Genova degli utenti stranieri, a confronto con quelli italiani.

Introduzione

L'aumento degli stranieri all'interno della popolazione residente nel nostro paese, in conseguenza dei processi che lo stanno rendendo (anche) una destinazione dei percorsi migratori, costituisce una delle principali sfide che i servizi sociali devono affrontare, in termini sia quantitativi che qualitativi, e che non sempre riescono a cogliere in modo efficace.

Gli stranieri regolarmente residenti in Italia erano nel 2016 poco più di cinque milioni, per un'incidenza dell'8,3% sul totale della popolazione. In termini generali, si caratterizzano per essere una realtà molto eterogenea, con riguardo alle aree geografiche di provenienza così come alle ragioni sottostanti il percorso migratorio. Utilizzando categorie i cui confini si vanno oggi sfumando, accanto a migranti economici negli ultimi anni è aumentato il numero di richiedenti asilo e rifugiati, mentre i soggetti presenti sul territorio in posizio-

AUTORE

► *Agostino Massa*, docente di Sociologia, Università degli Studi di Genova.

ne irregolare, secondo diverse stime intorno alle 500.000 unità, potrebbero aumentare in seguito a provvedimenti in materia recentemente assunti dal governo¹. Tra gli stranieri residenti, nel complesso, vi è un'età media più bassa rispetto alla popolazione autoctona e una presenza di anziani molto ridotta. Tra di essi, sono sovrarappresentati anche singoli soggetti e famiglie maggiormente a rischio di vulnerabilità ed esclusione sociale. La loro propensione a rivolgersi ai servizi sociali territoriali è pertanto più accentuata rispetto agli italiani.

Questo cambiamento nella composizione dell'utenza inoltre non è solo quantitativo, dal momento che costringe gli operatori a confrontarsi con un contesto di maggiore complessità sotto il profilo culturale e con una maggiore diversificazione dei bisogni sociali da soddisfare (Spinelli E., 2005; Barberis E. e Boccagni P., 2017).

Lavorare con utenti stranieri significa spesso per gli assistenti sociali interagire con soggetti che hanno esperienze e quadri valoriali di riferimento diversi e questo implica uno sforzo ulteriore per comprendere le situazioni e proporre misure di sostegno (Galesi D., 2016; Massa A., 2017; Pedone C., 2018; Perino M., 2017). Risultano a tale scopo di fondamentale importanza attività di formazione degli operatori e il loro affiancamento a mediatori culturali e linguistici.

Il presente articolo si propone di verificare come i termini di questo cambiamento si declinano in un ambito locale, attraverso l'analisi di alcune tendenze in atto a Genova, la sesta città italiana per numero di abitanti. Si procederà in particolare alla descrizione e al commento dei dati relativi alle segnalazioni ai servizi sociali territoriali dell'anno 2016, i più recenti disponibili².

Prendendo come riferimento il Comune oggetto di studio, ricordiamo che per «segnalazione» si intende il primo accesso effettuato da un soggetto presso il segretariato sociale di uno dei nove Ambiti territoriali sociali (Ats), operanti presso i Municipi del decentramento comunale, in cui sono organizzati sul territorio i servizi alla persona, oppure presso un apposito Ufficio che si occupa dei «cittadini senza territorio» (Ucost)³. L'accesso può avvenire in modo sia diretto che indiretto, ovvero da parte dello stesso utente oppure su indicazione di un soggetto terzo, che può essere una persona fisica (tipicamente un congiunto) o un Ente (ad es.

tribunale, Asl ecc.). La segnalazione può avere o meno un seguito, nel senso che l'utente può essere preso in carico da parte degli stessi servizi sociali, a seconda della valutazione effettuata da una apposita commissione costituita presso l'Ats, oppure può essere indirizzato verso altri servizi, per bisogni ad esempio di tipo occupazionale, economico o abitativo.

I dati che presenteremo, pertanto, potranno essere utili per avere un profilo dei soggetti che si rivolgono per diverse esigenze agli sportelli dei servizi sociali comunali, ma non dei soggetti con i quali i servizi più direttamente lavorano. In altri termini, contribuiranno a delineare i tratti della domanda di servizi sociali piuttosto che della loro offerta.

In questo percorso di ricerca, un momento di fondamentale importanza consiste nella definizione di chi rientra nella categoria degli stranieri residenti, che in prima battuta possono essere considerati come persone con cittadinanza straniera o apolide iscritte all'anagrafe comunale⁴.

Gli stranieri possono avere residenza anagrafica in un Comune della Repubblica sulla base di diverse condizioni. Tra di essi, pertanto, ritroviamo ad esempio cittadini di paesi dell'Unione Europea, cittadini di altri paesi europei, ma anche cittadini di qualunque altro tra i circa 200 stati oggi esistenti. Questi soggetti devono essere legalmente presenti sul territorio nazionale e in grado di esibire un passaporto rilasciato dal paese di origine o un documento equipollente.

Si danno anche i casi di stranieri privi di dimora abituale, come quanti vivono per strada, oppure di richiedenti asilo o rifugiati, che possono avere dimora abituale presso un Centro di accoglienza. In questi casi l'iscrizione anagrafica può essere richiesta presso il Comune nel quale la persona soggiorna in maniera stabile⁵ oppure nel quale si trova il Centro di accoglienza che può essere così considerato luogo di dimora abituale.

Se si guarda a queste situazioni dal punto di vista dei servizi comunali, si può osservare che tra i residenti complessivamente intesi, i quali di norma si riferiscono per i loro bisogni sociali agli Ats dei Municipi presso i quali abitano, ce ne sono alcuni che rientrano tra i «cittadini senza territorio» (Cst), dei quali si occupa una struttura appositamente dedicata. Tra questi, la maggior parte è costituita da cittadini stranieri.

Nel Comune di Genova, all'interno della Direzione Politiche Sociali, l'Ufficio Cittadini Senza Territorio (Ucst) si rivolge a:

- Adulti comunitari e stranieri senza dimora.
- Adulti stranieri non residenti e non domiciliati.

- Progetto Sunrise – Vittime della tratta (Normativa: Art. 18 del Dlgs. 286/1998 Testo Unico Immigrazione).

- Minori stranieri non accompagnati (Normativa: Dpr 616/1977 – Dlgs. 286/1998 Testo Unico Immigrazione – L. 328/2000 – Lr 12/2006).

I Cst, come si vede, si connotano per particolari problematicità sociali, tanto che alcuni tra essi ottengono la residenza in un Comune proprio sulla base della loro inclusione in progetti che cercano di far fronte a tali situazioni. Tra questi, negli ultimi anni, particolarmente rilevanti sono stati i progetti Sprar⁶.

Nella presentazione e analisi dei dati, ci si propone di mettere in evidenza:

- le specificità della componente dei residenti stranieri che si rivolgono ai servizi sociali comunali, mettendola a confronto con la componente italiana;

- quanto la componente degli stranieri residenti incide sulla composizione della popolazione e sull'insieme dei bisogni sociali espressi dall'utenza complessiva dei servizi sociali, con particolare attenzione a quella degli Ats.

Gli accessi ai Servizi sociali del Comune di Genova

La popolazione residente a Genova era pari nel 2016 a 584.550 unità. All'interno di un trend discendente in atto da alcuni decenni, in particolare è diminuita di 68.979 unità tra il 1996 e il 2016, per un calo del 10,6%. L'incidenza degli stranieri è aumentata continuamente nel periodo considerato, passando dall'1,6% a valori stabili intorno al 9,5% negli ultimi cinque anni.

Se la composizione per genere delle due sotto-componenti, italiana e straniera, è sostanzialmente simile, anche in una prospettiva diacronica, con un valore di 89 maschi per 100 femmine, significative differenze emergono rispetto alla composizione per fasce d'età. Il dato più eclatante riguarda l'in-

cidenza degli ultrasessantacinquenni, che nel 2016 era pari al 30,9% tra i primi e al 3,8% tra i secondi. Conseguentemente, tra gli stranieri risultano maggiormente rappresentati gli adulti, 75,5% rispetto a 56,0% tra gli italiani nello stesso anno, e i minori, 20,7% rispetto a 13,1%.

I dati relativi alle segnalazioni ai servizi sociali verranno analizzati in primo luogo mettendo a confronto quelle che riguardano gli italiani e gli stranieri, quindi, all'interno di queste due sotto-componenti, i dati ottenuti includendo anche i Cst con quelli che li escludono. Successivamente, ci si occuperà solo delle segnalazioni relative alla popolazione residente esclusi i Cst, che a nostro avviso, come anticipato, possono descrivere in maniera più adeguata l'utenza, sia italiana che soprattutto straniera, degli Ats. I dati presentati nelle tabelle sono relativi al 2016, anche se nel testo si farà riferimento anche a serie storiche 2007-2016.

Se si considerano i dati complessivi, l'incidenza sul totale delle segnalazioni di quelle relative a stranieri passa dal 13,8% del 2007 al 26,0% del 2016, con un picco del 27,0% nel 2014 (Tab. 1).

Escludendo invece i Cst, tanto sugli stranieri quanto sugli italiani, l'incidenza sugli accessi dei primi sul totale degli accessi passa dal 10,3% del 2007 al 17,6% del 2016, con un picco del 20,0% nel 2011.

Se calcolata in questo modo, pertanto, l'incidenza degli stranieri sul totale delle segnalazioni – pur mantenendosi sovradimensionata rispetto alla loro incidenza sulla popolazione residente – diminuisce in modo significativo.

Osserviamo l'incidenza delle segnalazioni sul totale della popolazione residente, prima in termini generali e poi per cittadinanza (Tab. 2). In termini generali, tale incidenza sale dallo 0,67% del 2007 allo 0,82% del 2016⁷. Mentre tale incidenza è sostanzialmente stabile tra gli italiani, con valori che vanno dallo 0,62% del 2007 allo 0,66% del 2016, si presenta tra gli stranieri in deciso aumento, dall'1,53% al 2,23% nello stesso periodo.

I dati cambiano però in modo significativo se si escludono i Cst. Sul totale dei residenti, l'aumento è in questo caso appena percepibile, dallo 0,64% allo 0,69%, mentre l'incidenza delle segnalazioni cresce in modo molto meno marcato anche tra gli stranieri, dall'1,07% del 2007 all'1,29% del



Tab. 1 – Segnalazioni per cittadinanza, valori percentuali (2016)

Anno	Italiani	Stranieri	Totale	Valore assoluto
Inclusi Cst	74,0	26,0	100,0	4.728
Esclusi Cst	82,4	17,6	100,0	4.028

Fonte: nostra elaborazione su dati Comune di Genova

Tab. 2 – Segnalazioni su residenti per cittadinanza, valori percentuali (2016)

Anno	Italiani	Stranieri	Totale	Popolazione totale
Inclusi Cst	0,66	2,23	0,82	584.550
Esclusi Cst	0,63	1,29	0,69	584.550

Fonte: nostra elaborazione su dati Comune di Genova

Tab. 3 – Segnalazioni per cittadinanza e classi d'età (esclusi Cst), valori percentuali (2016)

	<= 18	19-64	>= 65	Totale	Numero
Italiani	27,1	26,8	46,1	100,0	3.318
Stranieri	61,6	36,1	2,3	100,0	710
Totale	33,2	28,5	38,4	100,0	4.028

Fonte: nostra elaborazione su dati Comune di Genova

Tab. 4 – Segnalazioni per cittadinanza e genere (esclusi CST), valori percentuali (2016)

	Femmine	Maschi	Totale	Numero
Italiani	56,3	43,7	100,0	3.318
Stranieri	50,1	49,9	100,0	710
Totale	55,2	44,8	100,0	4.028

Fonte: nostra elaborazione su dati Comune di Genova

Tab. 5 – Segnalazioni per cittadinanza e soggetto attivatore (esclusi CST), valori percentuali (2016)

	Persone	Enti	Totale	Numero
Italiani	59,2	40,8	100,0	(3.318)
Stranieri	68,3	31,7	100,0	(710)
Totale	60,8	39,2	100,0	(4.028)

Fonte: nostra elaborazione su dati Comune di Genova

2016. In altri termini, limitando l'esempio agli ultimi tre anni considerati, se si includono i Cst l'incidenza degli accessi degli stranieri residenti risulta circa 3,5 volte quella degli italiani, escludendo i Cst invece è poco più che doppia.

Un'ultima serie di dati evidenzia che gli accessi ai servizi sociali da parte di Cst sono complessivamente triplicati in termini assoluti tra il 2007 e il 2016, con un'incidenza che è passata dal 5,6% al 14,8% delle segnalazioni totali. Tale incidenza presenta però forti differenze tra residenti italiani e stranieri. Mentre tra i primi gli accessi di Cst sono stabili negli ultimi quattro anni intorno al 5,0%, in

aumento dall'1,8% del 2007, tra i secondi tale incidenza è stata pari al 42,2% nel 2016, in aumento dal 29,8% del 2007.

Si passerà adesso a una descrizione dei caratteri dell'utenza straniera dei servizi sociali territoriali, utilizzando i dati relativi alle segnalazioni dell'anno 2016 con l'esclusione dei Cst.

I dati relativi alle segnalazioni per classi d'età presentano differenze significative tra italiani e stranieri, che riflettono le differenze all'interno della popolazione totale (Tab. 3). In termini generali, se si escludono i Cst, gli accessi ai servizi riguardano per il 38,4% gli ultrasessantacinquenni,

per il 33,2% gli infradiciottenni e per il 28,5% la fascia adulta dei residenti. Tra gli italiani, però, la fascia degli ultrasessantacinquenni incideva per il 46,1% a fronte di un 2,3% tra gli stranieri. Erano relative invece a minori il 61,6% delle segnalazioni tra gli stranieri, mentre erano del 26,2% tra gli italiani. Si può senz'altro affermare che la presenza degli stranieri ha contribuito all'aumento dell'incidenza delle segnalazioni di minori e adulti, così come a una diminuzione di quella degli anziani.

Con riferimento alle segnalazioni per genere, il dato che esclude i Cst presenta una prevalenza delle femmine rispetto ai maschi, con un'incidenza che scende però tra il 2007 e il 2016 dal 59,1% al 55,2% del totale (Tab. 4). Si osserva però che tra gli italiani questa tendenza è lievemente più accentuata, con le femmine in calo nel periodo dal 60,3% al 56,3%. Tra gli stranieri invece si osserva un sostanziale equilibrio.

In generale, nel 2016, le segnalazioni sono state attivate in poco più di sei casi su dieci da persone invece che da enti, senza significative differenze per cittadinanza (Tab. 5). Mentre il dato relativo agli italiani è sostanzialmente in linea con quello complessivo, tra gli stranieri le segnalazioni attivate da persone sono più diffuse, raggiungendo il 68,3% dei casi.

Consideriamo da ultimo il tipo di problemi segnalati negli accessi ai servizi sociali nel 2016, tenendo conto del fatto che per ogni accesso poteva essere indicato più di un motivo e che, come abbiamo avuto modo di sottolineare nell'introduzione, a un accesso non corrisponde necessariamente una presa in carico diretta da parte dei servizi sociali. A differenza dei precedenti, i dati qui presentati si intendono riferiti all'utenza generale dei servizi, includendo quindi anche i Cst.

Si osservano differenze tra utenti italiani e stranieri, che riflettono la diversa composizione per classi d'età dei due sottoinsiemi.

Tra gli utenti italiani, i principali motivi di accesso ai servizi sono costituiti da problemi sanitari e legati alla non autosufficienza, con un'incidenza rispettivamente pari al 16,8% e al 16,2%, seguiti da problemi economici e di organizzazione familiare, entrambi con il 13,9%. Tra gli stranieri, invece, i problemi più pressanti sembrano essere nettamente quelli economici, con il 26,0% e quelli alloggiativi, con il 22,6%. Gli accessi in relazione alla non

autosufficienza, per contro, non raggiungono l'uno per cento (Massa A., 2018).

La concentrazione delle segnalazioni degli stranieri sui problemi economici ha fatto sì che questi diventassero prevalenti anche rispetto all'utenza complessivamente intesa, con il 17,4%, seguiti dai problemi sanitari, con il 13,0% e da quelli relativi all'organizzazione familiare, con il 12,0%. In termini generali, la non autosufficienza pesa per il 12,7%.

Conclusioni

L'utenza straniera dei servizi sociali, così come risulta dall'analisi dei dati relativi alle segnalazioni agli stessi servizi, costituisce un insieme assai eterogeneo, che include, tra gli altri, soggetti presenti in modo stabile sul territorio, richiedenti asilo e minori non accompagnati. A questo proposito, è stato utile mettere a confronto i dati delle segnalazioni relative agli utenti stranieri inclusi i Cst con quelli che li escludono, ritenendo che solo questo secondo insieme di dati permette di definire con maggiore precisione le caratteristiche dell'utenza straniera specifica dei servizi sociali territoriali.

Le differenze tra il primo insieme di dati e il secondo, viceversa, evidenziano le caratteristiche socio-anagrafiche dei Cst. In estrema sintesi, considerando i dati che li includono, si rileva:

- una maggiore incidenza di segnalazioni di stranieri sul totale delle segnalazioni;
- una maggiore incidenza di segnalazioni sul totale della popolazione residente.

Si osserva inoltre:

- una maggiore incidenza di adulti e una minore di infradiciottenni;
- una maggiore incidenza di maschi;
- una maggiore incidenza di segnalazioni attivate da enti e non da persone.

Consideriamo adesso i dati relativi alle segnalazioni di residenti stranieri, ponendoli a confronto con quelle degli italiani, escludendo in entrambi i casi i dati relativi ai Cst. Si osserva innanzitutto che l'incidenza delle segnalazioni che riguardano gli stranieri è sempre più elevata di quelle degli italiani, sebbene in termini più contenuti rispetto ai dati che includono i Cst.

Si conferma pertanto che gli stranieri residen-

ti, in generale, risultano maggiormente a rischio di povertà, deprivazione materiale ed esclusione sociale, e tendono pertanto a rivolgersi ai servizi con maggiore frequenza rispetto agli autoctoni. Questo non significa tuttavia, come si è già avuto modo di dire, che a ogni contatto corrisponda necessariamente l'erogazione di un servizio da parte del Comune.

Si osservano inoltre forti differenze nella ripartizione delle due sottocomponenti per classi d'età. In particolare, nel 2016 i minori interessavano tra gli stranieri poco più di sei accessi su dieci ma meno di tre su dieci tra gli italiani. Tra i secondi inoltre quelli relativi agli anziani erano il 46,1% ma solo il 2,3% tra i primi.

Data la diversa struttura per classi d'età della popolazione straniera rispetto a quella italiana, diverse sono anche le esigenze sociali da fronteggiare. Il problema della non autosufficienza degli anziani, che è uno dei principali tra la popolazione autoctona, è praticamente inesistente tra gli stranieri, che si rivolgono invece ai servizi sociali in gran parte per problemi relativi agli adulti o ai minori, questi ultimi anche per casi di tutela.

I dati delle segnalazioni degli stranieri per il momento non modificano il quadro dell'utenza complessivamente intesa. Ci si chiede tuttavia quali potrebbero essere a questo proposito le conseguenze di un aumento dell'incidenza percentuale degli stranieri sulla popolazione residente totale e se pertanto i servizi dovranno prima o poi pensare a ricalibrare la loro offerta.

SUMMARY

The increase in the number of foreign citizens within the population resident in Italy is one of the main challenges that territorial social services have to cope with, in quantitative as well as in qualitative terms. The article is set to verify how this change is developing in a local area, through the analysis of the data about access of foreign users to the social services of the City of Genova, in comparison with those of the Italians.

Note

- 1 Ci si riferisce in particolare al D.L. 113/2018, convertito con la L. 132/2018, che ha eliminato la «protezione umanitaria». Cfr. https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812?gclid=EAIaIQobChMIhYG7n8rp4QIVgeJ3Ch0w5Q0LEAAAYASAAEgIYNfD_BwE.
- 2 Saranno presentati in tabelle i dati relativi al 2016, mentre nel testo per alcune variabili si farà riferimento anche a serie storiche 2007-2016.
- 3 Sull'organizzazione dei servizi sociali territoriali nel Comune di Genova, cfr. Massa (2015).
- 4 Sulla residenza come requisito di accesso ai servizi sociali, cfr., tra gli altri, Pitino (2018).
- 5 Questo vale anche per gli italiani senza fissa dimora.
- 6 L'acronimo si riferisce al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (L. 189/2002).
- 7 Ricordiamo, a mero titolo d'esempio, che questo dato significa che nel 2016 ci sono stati 82 accessi di utenti ai servizi sociali per 10.000 residenti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Barberis E. e Boccagni P. (2017), *Il lavoro sociale con le persone immigrate. Strumenti per la formazione e la pratica interculturale nei servizi*, Maggioli, Rimini.
- Galesi D. (2016), *Con occhiali nuovi. La consultazione transculturale come strumento di analisi e intervento con le persone di cultura minoritaria*, Paper presentato alla IX Conferenza ESPAnet Italia (Macerata), 23 settembre 2016.
- Massa A. (2015), *Organizzazione e funzionamento del decentramento comunale. I servizi alla persona nei Municipi del Comune di Genova*, Aracne, Roma.
- Massa A. (2017), *La relazione con utenti di minoranze etniche nella percezione degli operatori dei servizi sociali. Uno studio nell'area genovese*, in «Lavoro Sociale», Vol. 17, suppl. al n. 4, pp. 45-59.
- Massa A. (2018), *Integrazione delle famiglie appartenenti a minoranze etniche*, in «Studi Zancan», XVII, n. 1, pp. 34-40.
- Pedone C. (2018), *Madres ecuatorianas bajo la lupa del Estado italiano: miradas discriminatorias de las relaciones de género y relacionales de las familias migrantes*, in: Tamanini M., Heidemann F.G., Portes Vargas E. e Castro de Araújo S.M. (a cura di), *O cuidado em cena: desafios políticos, teóricos e práticos*, UDESC, Florianópolis.
- Perino M. (2017), «Cambiare lenti». *Una proposta per l'assistente sociale che lavora con la popolazione di origine immigrata*, contributo presentato alla prima CIRSS (Torino 26 maggio). <http://www.cirss2017.org/>
- Pitino A. (2018), *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano*, Giappichelli, Torino.
- Spinelli E. (2005), *Immigrazione e servizio sociale. Conoscenze e competenze dell'assistenza sociale*, Carocci, Roma.