

4. LA SOLIDARIETÀ VERSO I PIÙ DEBOLI

Sono tante e diverse le condizioni di fragilità che si aprono nel nostro tessuto sociale pur così opulento. Una realtà fatta di povertà, solitudine, disagio, esclusione sociale, cui tanto le istituzioni quanto la società civile devono dare risposte attente, personalizzate e preventive, in grado di restituire a tutti la possibilità di una vita dignitosa e socialmente inserita.

Il passaggio delle politiche pubbliche dall'offerta primaria alla centralità della domanda necessita di una più capillare e sistematica visualizzazione dei principali bisogni presenti sul territorio. Per questo Regione Lombardia ha avviato un processo per la costituzione di una serie di osservatori tematici.

Il primo in ordine di tempo è l'**Osservatorio sulla Multiethnicità**, operativo da alcuni anni presso la Fondazione ISMU e divenuto un punto di riferimento autorevole all'interno della comunità scientifica. Nel 2008 sono stati istituiti l'**Osservatorio sulle dipendenze** e l'**Osservatorio sui minori** e, più recentemente, l'**Osservatorio sull'Esclusione Sociale**, collocato presso la Fondazione ESAE. In tutti i casi viene sperimentato un modello che tende a connettere gli apporti dei diversi soggetti che oggi operano direttamente su tali fenomeni (istituzioni e Terzo settore) e che quindi possono fornire gli elementi di conoscenza e di previsione utili a cogliere l'evoluzione dei bisogni sociali e a orientare correttamente le decisioni.

I poveri

Il dato della povertà in Lombardia appare altalenante nell'ultimo quinquennio, attestandosi al 4,7% (contro l'11,1% nazionale). La povertà cresce al crescere della numerosità della famiglia e in particolare diventa più elevata in presenza di due o più figli, soprattutto se minorenni. Va osservato, peraltro, che al variare dei riferimenti territoriali o della procedura utilizzata per il calcolo della soglia di povertà vengono individuate incidenze di povertà di entità differente.

L'Osservatorio sull'Esclusione Sociale ha avviato sistemi di valutazione che consentano di superare i limiti della cd. povertà relativa, che enfatizzando le disuguaglianze reddituali senza confrontarle con il diverso costo della vita sul territorio nazionale offre una fotografia molto falsata della situazione sociale. Valutando invece la povertà in Lombardia sulle spese familiari confrontate con gli standard di consumo regionali nello stesso anno è stato possibile individuare più di 350mila famiglie lombarde relativamente po-

vere (il 9,5%). Quest'innalzamento dell'incidenza di povertà è dovuto all'utilizzo di una soglia di povertà più consona al reale standard di confronto delle famiglie della Lombardia, Regione in cui il costo della vita è fra i più alti del Paese.

Il primo *Rapporto sull'esclusione sociale in Lombardia*, prodotto dal nuovo Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale in Lombardia (ORES), mette in evidenza come, nonostante la recessione economica, il tessuto sociale lombardo non si sfaldi e l'alleanza tra pubblico e privato sociale riesca a fronteggiare i nuovi bisogni.

Per superare i limiti delle statistiche ufficiali, che producono informazioni con un ritardo di almeno due anni rispetto al momento della rilevazione, ORES ha utilizzato due modalità empiriche innovative: il censimento degli enti caritativi e una ricerca campionaria su 215 di questi enti.

Le prime stime relative alla fine del 2008 segnalano una crescita del numero di assistiti (25.000 nuovi utenti), ma anche che la povertà non è sempre un fenomeno permanente, se è vero che circa 16.000 persone sono state aiutate a uscire definitivamente dalla condizione di bisogno.

Gli interventi

Promozione della coesione sociale e prevenzione del degrado

La promozione di iniziative di coesione sociale nelle aree urbane maggiormente degradate, attraverso modalità innovative di coinvolgimento e valorizzazione delle reti non profit e delle comunità, ha visto nel 2006 l'avvio di due progetti biennali sul territorio del Comune di Milano: Quartiere Mazzini e Quarto Oggiaro.

Nel corso del 2007 il modello di intervento dei progetti sperimentato sul territorio di Milano è stato recepito nel secondo bando dei Contratti di quartiere; la fase preliminare di manifestazione di interessi ha visto l'adesione di 47 progetti.

Interventi per il recupero e la prevenzione della grave marginalità sociale

Alcuni di questi progetti sono stati cofinanziati da Fondazione CARIPLO.

Sperimentazione sportelli in rete Sostegno e accompagnamento educativo agli adulti in difficoltà, svolto sui territori del Comune di Brescia e del Comune di Milano: sono state raggiunte complessivamente 2.866 persone (adulti in difficoltà sociale e occupazionale).

Housing sociale per le famiglie con difficoltà abitative Progetto realizzato dal Comune di Vigevano, per favorire l'accesso al mercato degli alloggi di cittadini in condizione di disagio e il reinserimento sociale degli stessi. La ri-

strutturazione di sette immobili concessi dal Comune di Vigevano ha garantito l'inserimento abitativo di sette adulti in difficoltà che sono stati presi in carico dal Comune stesso, in collaborazione con soggetti del Terzo Settore del mondo imprenditoriale. Il finanziamento della Fondazione CARIPLO è stato di 258mila euro.

Progetto nel Comune di Brescia Promozione e supervisione di un sistema di interventi a rete a favore di persone che versano in stato di povertà e senza fissa dimora.

Progetto In & Out Sperimenta modalità di intervento integrative dell'offerta di servizi rivolti a persone in condizioni di grave difficoltà per garantire una maggiore fruibilità del sistema dei servizi, attraverso l'attivazione di un Centro Diurno nel Comune di Pavia e la realizzazione di attività di prevenzione e di reinserimento sociale e lavorativo. I destinatari dell'intervento sono: giovani, adulti, minori e nuclei familiari.

Villaggi solidali Realizzati per l'integrazione sociale delle persone a rischio di marginalità sociale, in collaborazione con la direzione Casa e Opere Pubbliche, in attuazione del Programma Regionale per l'edilizia residenziale pubblica. Sono stati finanziati cinque interventi per l'inclusione sociale con 248 posti letto (villaggi solidali che ospitano uomini, donne e nuclei familiari) nei Comuni di Pavia, Lecco, Milano, Cologno Monzese e Casalmaggiore (CR) con l'assegnazione di quasi 5 milioni di euro a fronte di un costo complessivo di 10,4 milioni di euro.

Progetti equal I destinatari dei progetti appartengono a una pluralità di soggetti, sia per tipologia (soggetti che non presentano discriminanti, migranti e minoranze etniche, disabili fisici, disabili psichici, disabili mentali, tossicodipendenti ed ex tossicodipendenti, senzatetto, detenuti ed ex detenuti) sia per stato lavorativo (occupati, disoccupati o in altre condizioni rispetto al mercato del lavoro come studenti, soggetti in cerca di prima occupazione, lavoratori atipici). Sono stati coinvolti nel progetto:

- 9.680 soggetti occupati, in gran parte appartenenti alla categoria «immigrati» nella fascia di età 25/50 anni;
- 42 soggetti disoccupati, appartenenti a varie tipologie in prevalenza rientranti nella fascia di età 25/50 anni;
- soggetti in altre condizioni rispetto al mercato del lavoro prevalentemente «immigrati» nella fascia di età inferiore ai 25 anni.

Convenzione per il ritiro e la ridistribuzione delle eccedenze alimentari

Con la l.r. 25/2006 «Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti ai

fini di solidarietà sociale», Regione Lombardia ha previsto uno stanziamento di 2,1 milioni di euro per il triennio 2007-2009 nell'ambito della convenzione con il Banco Alimentare Onlus.

I numeri

Complessivamente le organizzazioni che si rivolgono alle persone in condizione di povertà materiale censite nel 2008 sono state 1.513. I servizi erogati da questi enti coprono una vasta gamma di bisogni a partire da quelli alimentari; in particolare il 70% degli enti distribuisce pacchi di viveri e il 34,5% eroga pasti completi. Il numero di persone che hanno usufruito di tali servizi risulta pari a circa 315.000 utenti.

Gli stranieri

La Lombardia accoglie un crescente numero di immigrati, che risiedono nel territorio lombardo. Al 31 dicembre 2008 gli stranieri regolari presenti in Lombardia erano 904.816, con un'età media di 30 anni. La Lombardia è la regione italiana con il maggior numero di immigrati (nel territorio lombardo risiedono infatti circa il 23% degli stranieri presenti in Italia) e con il più alto tasso di incidenza della popolazione straniera sulla popolazione totale, pari al 9,3% (rispetto alla media nazionale del 6,6%), un dato in costante aumento negli ultimi cinque anni (nel 2002 era pari al 4,2%), secondo un trend simile a quello registrato mediamente in Italia.

In Lombardia le famiglie con almeno un componente straniero e le famiglie in cui è straniero il capofamiglia rappresentano rispettivamente il 9,9% e l'8,4% del totale delle famiglie lombarde (4.203.176 alla fine del 2008).

Oltre tre su quattro stranieri residenti in Lombardia hanno un'età compresa tra i 16 e i 64 anni, con un picco nelle classi centrali (26-45 anni): rientrano quindi tra la popolazione potenzialmente attiva.

All'interno di questa popolazione, è possibile stimare la popolazione cd. nomade (popolazioni rom e sinti) in un numero di presenti compreso tra 9.600 e 11.000 unità.

I permessi validi e intestati a extra-comunitari sono stati nel 2008 pari a 521.295 di cui il 54% rilasciati alla componente maschile. La motivazione prevalente è sempre quella lavorativa (62%) anche se tra le donne prevalgono i motivi familiari.

La Regione, anche tramite il suo Osservatorio sull'immigrazione, ha sviluppato e promosso iniziative e interventi mirati all'inserimento e all'integrazione della popolazione immigrata che vive e lavora in Lombardia,

adottando strumenti di «ricerca-azione», capaci di affiancare lo studio delle iniziative progettuali.

I progetti pilota di Regione Lombardia

Certifica il tuo italiano. La lingua per conoscere e farsi conoscere

Promosso dal 2006 attraverso l'Osservatorio, con il sostegno del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e una proficua collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale, offre corsi di italiano gratuiti per giovani e adulti stranieri finalizzati al raggiungimento della certificazione linguistica.

Semina - Servizi ai Migranti per l'Integrazione/Accompagnamento

Si pone come obiettivo principale la ricerca programmatica delle buone pratiche capaci di sviluppare soluzioni innovative ai problemi che la famiglia immigrata incontra in ambito sociale, sanitario ed educativo nel nuovo contesto di vita. L'iniziativa nasce dalla consapevolezza che la famiglia immigrata è divenuta un nuovo interlocutore per gli operatori del sociale e per promuovere la stabilizzazione e l'integrazione dei singoli.

Radici

Un programma che diffonde regole per il mercato dell'alloggio, informazioni e condivide interventi.

Telefono mondo

Servizio telefonico multilingue che offre consulenza gratuita.

Crescere bene insieme: sostegno psicologico di minori e adolescenti e delle loro famiglie

Si propone di diffondere l'approccio della *clinica transculturale* per la messa in rete dei servizi e l'utilizzo di una metodologia integrata nella presa in carico dei minori migranti e delle loro famiglie.

Abitare la lingua italiana... si può

Un programma televisivo (20 puntate) di formazione trasmesso su una emittente locale per diffondere la lingua e la cultura italiana.

Mediazione linguistico-culturale

In collaborazione con Ufficio scolastico provinciale di Milano, ASL di Milano e Comune di Pavia.

Laboratori artistici per minori stranieri

Percorsi di integrazione per minori e adolescenti.

Valore lavoro

Percorsi di inserimento lavorativo per Rom e Sinti, in collaborazione con la Fondazione ISMU e gruppo di *co-partner* territoriali.

Progetti Area Tratta

Per contrastare il fenomeno della tratta attraverso la realizzazione di azioni di assistenza e integrazione.

Le dipendenze

Attraverso l'analisi e la rielaborazione dei risultati e delle sperimentazioni finanziate con il Fondo nazionale di lotta alla droga da parte dello Stato («RELIGO», «MOSAICO», «SESIT» E «MDMA»), sono state predisposte e adottate le linee guida regionali di prevenzione delle diverse forme di dipendenza nella popolazione preadolescenziale e adolescenziale. Regione Lombardia ha assegnato a ciascuna delle 15 ASL lombarde risorse economiche pari a circa 20mila euro, al fine di creare un lavoro di coordinamento a vari livelli, che con modalità e fini comuni possano dare il via a una strategia vincente nell'ambito della prevenzione alla dipendenza. All'ASL milanese il contributo più consistente, 129.500 euro, sia per la vastità del territorio di competenza sia per il tipo di attività che le sono richieste. Si è così dato vita anche a un vero e proprio Dipartimento Dipendenze, come anello di congiunzione fra i gruppi di lavoro tecnico e le unità operative. Questa nuova operazione, insieme alla istituzione del fondo per lo sviluppo delle comunità terapeutiche per soggetti tossicodipendenti e per disagiati, serve a garantire una rete fra le ASL della Regione Lombardia.

A conclusione delle sperimentazioni su nuovi modelli organizzativi di intervento (SMI, Servizi Multidisciplinari Integrati) e su nuove tipologie di servizi residenziali, sono state definite le caratteristiche gestionali e strutturali di questi nuovi servizi.

Interventi e risultati

Servizi e strutture

La rete dei Servizi dipendenze territoriali e dei Servizi multidisciplinari integrati copre, anche se in modo diversificato, tutto il territorio lombardo.

Nel 2008 sono stati complessivamente 37.579 gli utenti dei Servizi dipendenze territoriali accreditati, di cui 27.505 tossicodipendenti e 10.074 alcoldipendenti. I nuovi utenti sono stati 10.612.

Le strutture socio-riabilitative per tossicodipendenti presenti in Lombardia sono 207 (anno 2005), pari al 16,6% del totale nazionale.

Tabella 27 | Servizi Territoriali Dipendenze/Multidisciplinari Integrati (SMI) autorizzati/accreditati - anno 2009

ASL	N. strutture complesse	N. unità semplici	N. s.m.i.
BG	2	4	
BS	2	10	1
CO	1	7	
CR	2	1	
LC	1	1	1
LO	1	2	
MN	1	5	
MIC	5	9	1
MI1	1	9	
MI2	1	3	
Provincia Monza Brianza	1	7	
PV	1	2	
SO	1	5	
VA	2	5	
VALC	1		

Tanto nei servizi quanto nelle strutture si registra un *mix* di offerta pubblica e privata (es. comunità terapeutiche), selezionata, autorizzata e immessa nel circuito di risposta pubblica attraverso il sistema di accreditamento di Regione Lombardia.

Tabella 28 | Strutture socio-riabilitative per tossicodipendenti per tipologia

Dipendenze - Posti residenziali e semi-residenziali accreditati						
Regione	Periodo	Area terapeutica		Accoglienza	Area specialistica	
		Posti residenziali e semi-res.li	Posti residenziali e semi-res.li		Comorbidità	Coppie Alcol
	2003	1994	526			
	2004	1612	448	85		305
	2005	1654	425	99		302
	2006	1607	424	99		328
	2007	1607	413	140		362
	2008	1601	397	140		421

Inserimento lavorativo

L'iniziativa regionale per l'inserimento lavorativo delle persone con problematiche di dipendenza ha portato al finanziamento di 32 progetti presentati dalle comunità accreditate per circa un milione di euro. Nel 2006 si sono conclusi 13 progetti, i restanti 19 nel 2007.

Riepilogo degli strumenti e dei fondi erogati

Tabella 29 | Fruttori Buoni sociali 2006/2008

	2006	2007	2008	Variazione % 2006-2008
Totale regionale	19.401	22.178	22.755	17,29%

Tabella 30 | Buoni sociali fruttori per area di intervento - anno 2008

	Anziani	Disabili	Minori e famiglia	Salute mentale	Emarginazione povertà e dipendenze	Immigrazione	Totale ASL
Totale regionale	10.775	2.977	6.273	247	2.206	277	22.755
	47%	13%	28%	1%	10%	1%	100%

Tabella 31 | Voucher sociali: fruttori

	2006	2007	2008	Variazione %
Totale regionale	5.933	9.434	10.877	15,30%

Tabella 32 | Voucher sociali – prestazione tipologia acquistata - anno 2008

	Acquisto prestazioni sociali da servizi autorizzati / accreditati	Altro	Lavanderia	Pasti	Ricoveri sollievo	Sostegno domiciliare assistenziale (SAD)	Sostegno educativo (ADM)	Trasporto
Totale regionale	9.144	71.128	11	79.428	203	368.897	56.556	45.414