

# LOMBARDIA

# 2010

**RAPPORTO DI LEGISLATURA**

**FOCUS**

**LA POVERTÀ  
IN LOMBARDIA**

**ORES**

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

FOCUS  
**LA POVERTÀ IN LOMBARDIA**

ORES - Osservatorio regionale sull'esclusione sociale

**LOMBARDIA 2010**

**RAPPORTO DI LEGISLATURA**



**GUERINI  
E ASSOCIATI**

## Indice

<b>1.</b>	<b>La domanda di conoscenza di Regione Lombardia</b>	1
<b>2.</b>	<b>La diffusione del fenomeno</b>	1
2.1.	I dati di fonte ufficiale ISTAT	1
2.2.	Le rilevazioni ORES	4
<b>3.</b>	<b>Il profilo demografico dei poveri</b>	6
<b>4.</b>	<b>Cause e rischi di povertà</b>	9
<b>5.</b>	<b>Le risposte</b>	11
5.1.	Il livello locale	12
5.2.	La risposta del privato sociale	13
	<b>Bibliografia</b>	16

## 1. La domanda di conoscenza di Regione Lombardia

La Lombardia può indubbiamente essere considerata un territorio a elevato sviluppo, tuttavia il livello generale di benessere può spesso celare situazioni di povertà e soprattutto di disuguaglianza presenti fra le famiglie. È da questa preoccupazione che nasce la domanda di conoscenza della Regione Lombardia, premessa indispensabile per un monitoraggio attento e una risposta tempestiva ai bisogni emergenti.

Nel settembre 2007, prima ancora che si manifestasse la crisi economica dell'ultimo anno, attraverso una delibera della Giunta della Regione è stato costituito l'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale (ORES), un organismo di studio e monitoraggio della povertà, dell'esclusione sociale e della vulnerabilità nella società lombarda. Va ricordato per altro come le basi teoriche e metodologiche dell'Osservatorio furono per la prima volta sperimentate nell'ambito di una ricerca IReR, il cui rapporto finale (IReR, 2007) rappresenta di fatto il «numero zero» degli attuali Rapporti annuali ORES.

ORES si pone tre obiettivi prioritari. Innanzitutto indaga le forme e le cause dei fenomeni che vanno dalla vulnerabilità sociale all'esclusione sociale con un riguardo specifico al tema della povertà. In secondo luogo monitora le esperienze pubbliche e private ritenute utili per dare risposte adeguate ai bisogni reali, in linea con il principio di sussidiarietà, sviluppato in questi anni nell'esperienza lombarda su molti versanti delle politiche per la persona (Brugnoli e Vittadini, a cura di, 2008). Infine ORES mette in collegamento le molteplici forme di conoscenza elaborate dal mondo scientifico, dalle organizzazioni pubbliche e da quelle del privato sociale, fornendone una lettura d'insieme.

Proprio per il raggiungimento di questo ultimo obiettivo l'Osservatorio è stato dotato di un Comitato Scientifico dalla composizione eterogenea: rappresentanti delle istituzioni, rappresentanti delle Organizzazioni del Terzo Settore e rappresentanti del mondo accademico. La partecipazione all'Osservatorio, non solo di chi da anni studia questi fenomeni, bensì anche di chi opera attivamente in questo campo, ha lo scopo non secondario di promuovere una proficua circolazione delle rispettive esperienze e di giungere a un sistema condiviso di raccolta ed elaborazione delle informazioni più rilevanti.

Nei paragrafi che seguono vengono descritti i risultati più rilevanti dell'attività di ricerca dell'Osservatorio, giungendo a una lettura composita delle cause, della diffusione e degli interventi in ambito di povertà nel territorio lombardo.

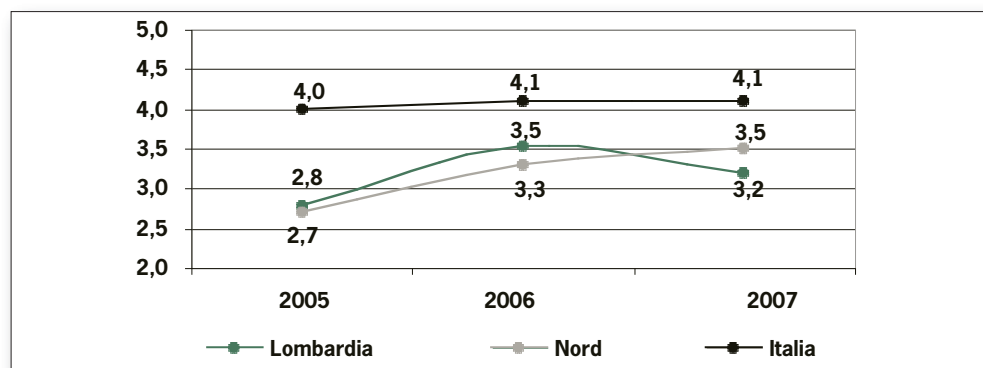
## 2. La diffusione del fenomeno

### 2.1. I dati di fonte ufficiale ISTAT

In Lombardia, al 2007 (ultimo anno disponibile), si stima la presenza di circa 125.000 famiglie povere in termini assoluti, con una conseguente incidenza

di povertà del 3,2%. Queste famiglie vivono in condizione di deprivazione rispetto a uno standard di vita minimamente accettabile, misurato a seconda dei bisogni primari tipici di ogni età e dei prezzi accessibili nell'area di riferimento (ISTAT, 2009a). È fondamentale precisare che questo standard è ben differente dal «livello minimo di sopravvivenza» che individua invece la condizione di povertà estrema.

Figura 2.1 Incidenza di povertà assoluta. Lombardia, Nord e Italia (anni 2005/2007)



Fonte: elaborazione ORES su dati ISTAT "I Consumi delle famiglie"

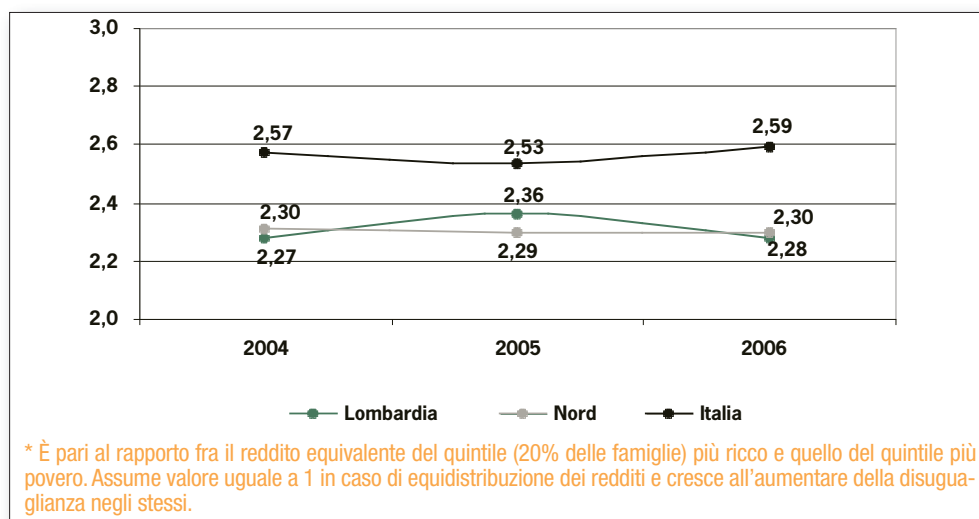
In termini comparativi nel territorio lombardo si osserva una minore diffusione della povertà assoluta rispetto sia alla media del Nord Italia sia soprattutto alla media nazionale (incidenza al 2007 rispettivamente del 3,5% e del 4,1% delle famiglie). I trend degli ultimi tre anni (dal 2005 al 2007) mostrano, a seconda dell'area territoriale, comportamenti differenziati: in Italia l'incidenza di povertà assoluta è rimasta pressoché stabile, nel Nord si è registrato un incremento, mentre in Lombardia, dopo un picco nel 2006, nel 2007 si è registrata una riduzione della diffusione del disagio (le stime riferite al periodo antecedente al 2005 non sono confrontabili con le successive a causa di un'interruzione della serie dovuta a modifiche metodologiche nel calcolo delle soglie di povertà introdotte da ISTAT).

Anche in termini di disuguaglianza nella distribuzione dei redditi la Lombardia si è mantenuta su valori inferiori sia rispetto alle altre regioni del Nord (avendo riassorbito il picco negativo segnalato nel 2005) sia soprattutto rispetto alla media nazionale (fig. 2.2).

Fra i bisogni dei poveri, sicuramente di basilare importanza è la soddisfazione delle esigenze alimentari. Negli ultimi anni sia istituzioni pubbliche e del terzo settore sia parte della comunità scientifica, che indaga temi connessi alla povertà, hanno mostrato attenzione al fenomeno «povertà alimentare», concedendo a questa specifica misurazione una posizione prioritaria in termini di ricerca (Campiglio e Rovati, 2009).

Per quantificare la dimensione del fenomeno, le famiglie «alimentarmente povere» sono state identificate come quelle che sostengono una spesa mensile

Figura 2.2 Misura di disuguaglianza: rapporto interquintile dei redditi equivalenti\* (anni 2004/2006)



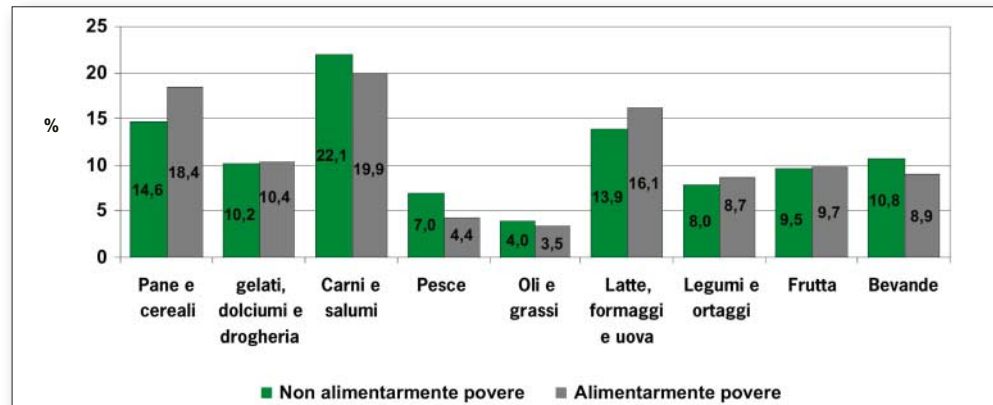
Fonte: elaborazione ORES su dati ISTAT "IT-SILC", anni 2004-2006

inferiore a una soglia di riferimento. Tale soglia per una famiglia di due componenti è pari a 207,25 euro (spesa mensile media pro-capite in alimenti dei lombardi) (ISTAT, 2009b) ed è variabile al crescere del numero di componenti, passando dai 138,85 euro per una persona sola ai 497,40 euro per una famiglia con 7 o più componenti.

Dall'utilizzo di questa metodologia risulta che in Lombardia circa 140.000 famiglie si trovano in condizione di povertà alimentare, con una conseguente incidenza del fenomeno al 3,5%. È bene per altro ricordare come il termine di confronto utilizzato per questa misurazione è «relativo»: la spesa utilizzata come soglia non è stata definita da un equippe di esperti sui bisogni nutrizionali (cosa che viene invece fatta nella quantificazione della soglia di povertà assoluta), bensì essa viene stimata a partire dai consumi effettivi dei lombardi ed è pertanto influenzata dagli standard di riferimento e dalle abitudini di consumo locali. Utilizzando questo metodo di misurazione è per altro interessante osservare i comportamenti di consumo per specifiche tipologie di prodotto, identificando in questo modo una sorta di «dieta dei poveri». Le famiglie alimentariamente povere spendono per il cibo e le bevande mediamente solo 141 euro al mese (spesa equivalente per una famiglia di due componenti), mentre quelle non alimentariamente deprivate, spendono mediamente più del triplo (468 euro).

La distribuzione percentuale della spesa complessiva nelle differenti categorie di consumo alimentare mostra inoltre che non si tratta solo di una differenza complessiva di spesa, bensì anche in termini di dieta effettivamente praticata. Le famiglie alimentariamente povere, avendo minori risorse da dedicare all'acquisto di generi alimentari, sono portate a ridurre in maniera significativa l'acquisto di alimenti più costosi quali la carne e il pesce, in modo tale

**Figura 2.3** Distribuzione della spesa per tipologia di consumo alimentare al variare della condizione di povertà alimentare, 2006



Fonte: elaborazione ORES su dati ISTAT "I Consumi delle famiglie", anno 2006

da potersi permettere maggiori quantitativi di alimenti a basso costo quali per esempio i farinacei e i latticini (fig. 2.3). È dunque una dieta più ricca di prodotti nutrizionalmente poveri e più povera di prodotti ricchi.

## 2.2. Le rilevazioni ORES

Le indagini campionarie su fonti ufficiali consentono di stimare lo stock delle famiglie e delle persone che risultano povere rispetto a parametri convenzionali, fissati ex ante, ma non permettono di indagare, in via diretta, gli effettivi bisogni dei soggetti definibili «materialmente poveri».

Con lo scopo di colmare questa carenza informativa delle fonti ufficiali, ORES ha dato il via a un monitoraggio degli enti lombardi del terzo settore che intervengono a sostegno dei bisogni di base delle persone in difficoltà. Il monitoraggio, effettuato per la prima volta in via sperimentale nel biennio 2005-2006 (IReR, 2007), si basa sulla fusione di fonti informative private (Associazione Banco Farmaceutico, Caritas Ambrosiana, Caritas Lombardia, Fondazione Banco Alimentare, Gruppi di Volontariato Vincenziano, Opere degli ordini francescani, Società San Vincenzo de Paoli - Conferenze San Vincenzo) e pubbliche (Registro delle organizzazioni di volontariato, Registro delle cooperative sociali).

Tramite questo monitoraggio sono stati quantificati gli assistiti che in Lombardia ricevono risposta gratuita ai principali bisogni di base manifestati quali:

- mangiare (servizio mensa o distribuzione pacchi alimentari);
- curarsi (distribuzione di farmaci o assistenza sanitaria);
- dormire (prestazioni domestico alberghiere quali dormitori, case d'accoglienza ecc.);
- vestirsi (distribuzione abbigliamento);

- lavarsi (servizi per l'igiene);
- reddito minimo vitale (erogazione di contributi monetari o pagamento utenze).

A fine 2007 la registrazione degli assistiti che nel corso dell'anno si sono rivolti almeno una volta agli enti del terzo settore ammontava complessivamente a circa 315.000 individui. Nella tabella 2.1 viene riportata la distribuzione di questi individui nelle province lombarde. Come era lecito attendersi, la provincia di Milano, essendo la più popolosa, è anche quella in cui si colloca la quota superiore di individui «materialmente poveri» (il 64,5% del totale regionale), tuttavia pulendo questo dato dall'effetto «numero di residenti» e cioè confrontandolo con la distribuzione della popolazione residente è sempre Milano e provincia a esprimere la situazione più preoccupante (è l'unica provincia in cui la quota di assistiti è superiore alla quota di residenti).

**Tabella 2.1 | Numero e distribuzione % degli assistiti, distribuzione % della popolazione residente e differenza fra le due distribuzioni. Province lombarde, 2007**

Province	Numero assistiti	Distribuzione % assistiti	Distribuzione % popolazione residente	Differenza peso assistiti e peso popolazione
Varese	17.791	5,7	9,1	-3,4
Como	9.529	3,0	5,7	-2,7
Sondrio	4.006	1,3	1,3	0,0
Milano	202.817	64,5	41,9	22,6
Bergamo	19.328	6,2	11,2	-5,1
Brescia	24.543	7,8	12,1	-4,3
Pavia	9.486	3,0	5,0	-2,0
Cremona	12.600	4,0	3,7	0,3
Mantova	5.056	1,6	4,2	-2,6
Lecco	4.891	1,6	3,5	-1,9
Lodi	4.190	1,3	2,2	-0,9
Totale	314.237	100	100	0,0

Fonte: elaborazione ORES

Le stime effettuate sui dati raccolti alla fine del 2008 mostrano una crescita degli utenti di circa l'8% (340.000 utenti complessivi), confermando le attese legate alla crisi economica. È tuttavia interessante notare come in una quota significativa di casi la povertà assume forma provvisoria. Oltre la metà degli enti intervistati ha infatti segnalato percentuali più o meno consistenti di persone che nel corso del 2008, anche grazie all'aiuto ricevuto dai soggetti del privato sociale, sono riusciti a fuoriuscire dalla condizione di disagio conclamato (nel 12% degli enti si segnala una quota di assistiti usciti dal bisogno superiore al 20%).

### 3. Il profilo demografico dei poveri

Al variare delle caratteristiche socio-demografiche familiari spesso muta l'esposizione al rischio di povertà della famiglia. Nelle famiglie mono-componente (in particolare anziani soli) l'incidenza di povertà assoluta è significativamente elevata (circa una famiglia ogni venti): per esempio, rispetto a una famiglia a due componenti, una persona sola ha il doppio del rischio di povertà assoluta. Per quanto riguarda invece le famiglie più numerose (con cinque o più componenti), pur non potendo effettuare delle stime specifiche per la Lombardia, i dati su base nazionale evidenziano per questo specifico target un maggior rischio di povertà assoluta.

Per quanto riguarda le famiglie più giovani è da segnalarsi l'aumento del rischio di povertà, seppur su livelli inferiori alla media, già alla nascita del primo figlio: in Lombardia l'incidenza di povertà assoluta nelle coppie senza figli è dell'1,6%, mentre in quelle con un figlio è del 2,2%.

**Tabella 3.1** | Incidenza di povertà assoluta per alcune caratteristiche familiari. Lombardia e Italia, 2007

	Lombardia	Italia
<b>Ampiezza della famiglia</b>		
1 componente	5,0%	5,0%
2 componenti	2,4%	3,4%
3 componenti	2,4%	3,3%
4 componenti	2,2%	3,4%
5 o più componenti	NR	8,2%
<b>Tipologia familiare</b>		
Persona sola con meno di 65 anni	4,0%	3,2%
Persona sola con 65 anni e più	6,2%	6,6%
Coppia con p.r. con meno di 65 anni	1,6%	1,8%
Coppia con p.r. con 65 anni e più	2,7%	3,7%
Coppia con 1 figlio	2,2%	2,6%
Coppia con 2 figli	NR	3,3%
Coppia con 3 o più figli	NR	8,0%
Monogenitore	2,4%	4,9%
Altre tipologie	6,6%	7,0%
<b>Presenza di minori o anziani in famiglia</b>		
Almeno un figlio minore	NR	3,9
Almeno un anziano	4,5	5,4
NR: dato non rappresentativo		

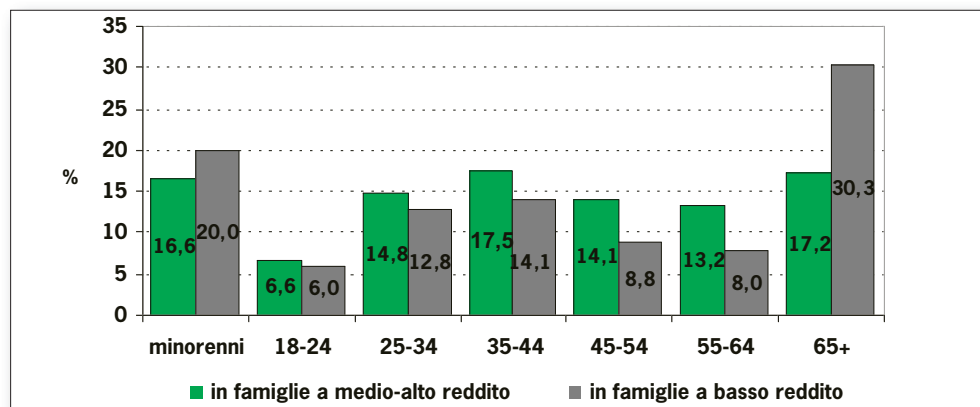
Fonte: elaborazione ORES sui dati ISTAT "I Consumi delle famiglie", anno 2007

Conferme di questi dati vengono anche dall'analisi degli effetti della nascita del primo figlio sui percorsi di reddito delle famiglie milanesi lungo un arco

temporale complessivo di cinque anni (2000-2005). Dai dati di fonte AMERICA emerge come la nascita di un figlio produca un repentino arretramento del reddito equivalente familiare che solo alcune delle famiglie riescono, nel medio periodo, a compensare. I nuclei familiari possono essere pertanto suddivisi in due gruppi: quelli che nell'arco dei quattro anni successivi alla nascita del figlio riconfermano o migliorano le proprie condizioni di reddito equivalente rispetto al periodo antecedente la maternità (circa il 55%), e quelli che invece soffrono di un peggioramento prolungato nel tempo (circa il 45%). Solo le fasce di reddito più elevate rimangono sostanzialmente nelle loro posizioni, rimodulando con più efficacia i redditi nei momenti di necessità familiare e mantenendo sempre una condizione di sostanziale benessere, mentre per le fasce intermedie e le medio-basse la nascita di un figlio è in grado di determinare arretramenti prolungati nella distribuzione dei redditi equivalenti.

L'analisi sulle caratteristiche familiari apre la strada a ulteriori approfondimenti sulla composizione delle famiglie a basso reddito. La figura 3.1 mostra la distribuzione per età degli individui che vivono in famiglie a basso reddito a confronto con quella degli individui in famiglie a medio-alto reddito. Al 2006 emerge che le fasce a maggior rischio sono gli anziani e i minorenni: circa un individuo ogni tre che vive in famiglie a basso reddito è anziano e uno ogni cinque è minorenne.

**Figura 3.1** Distribuzione per età degli individui in famiglie a basso reddito e in quelle ad alto reddito. Lombardia, 2006



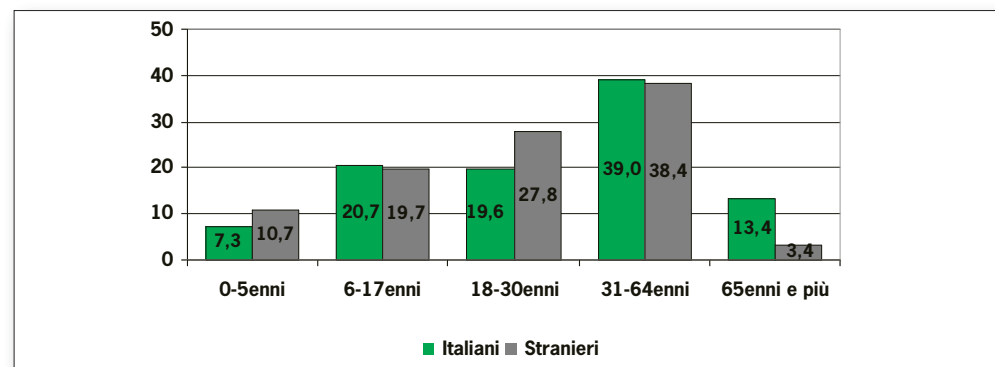
Fonte: elaborazione ores su dati ISTAT "IT-SILC", anno 2006

Particolare attenzione va rivolta alla situazione di *child poverty*: come noto, infatti, le condizioni economico-sociali della famiglia d'appartenenza possono influenzare, spesso in modo irreversibile, il futuro di una persona. Tra i minori che vivono in famiglie a basso reddito si registra una maggiore quota di coloro che non proseguono gli studi dopo la scuola dell'obbligo o che l'abbandonano (il 20,7% dei minori in famiglie a basso reddito contro il 12,9% di quelli in famiglie a reddito medio-alto).

Il quadro demografico descritto attraverso l'uso di indicatori di fonte ufficiale viene confermato e arricchito quando si passa a indagare il profilo dell'utenza che si rivolge agli enti del terzo settore per ricevere risposta ai bisogni di base. L'indagine di approfondimento svolta su un campione casuale di 215 enti ha infatti portato ai seguenti risultati:

- due assistiti su tre sono di nazionalità non italiana;
- un terzo degli assistiti è composto da minorenni, soprattutto di sesso maschile;
- tra gli adulti di 18-64 anni (e in particolare tra la fascia più giovane, da 18 a 30 anni) prevalgono nettamente le donne, soprattutto quelle straniere;
- gli anziani sono soprattutto italiani e donne.

**Figura 3.2** Distribuzione dell'utenza del terzo settore per età e cittadinanza (valori %). Lombardia, ottobre 2008



Fonte: elaborazione ORES

Si è visto nel precedente paragrafo che rispetto allo scorso anno (il 2007) il trend generale appare in netta crescita (solo l'1,9% degli enti dichiara che il numero di persone assistite quotidianamente è diminuito, mentre, nel resto dei casi, l'andamento è per lo più cresciuto (55,4%) o rimasto stabile (42,7%).

L'aumento delle persone in condizione di povertà materiale registrato ha coinvolto in particolar modo alcuni profili d'utenza: l'incremento dei soggetti bisognosi è a livello massimo tra i minorenni e gli adulti stranieri e inoltre tra gli adulti italiani.

La Lombardia deve fare i conti con un'ulteriore disparità economica e sociale dovuta alla forte presenza di lavoratori immigrati, con redditi e consumi per lo più medio-bassi. Questa parte di popolazione richiede adeguate forme

di monitoraggio, effettuabili grazie ai dati raccolti ogni anno dall'Osservatorio regionale sull'immigrazione (ORIM).

Prendendo a riferimento, in particolare, gli stranieri provenienti dai Paesi a forte pressione migratoria, gli indicatori di povertà relativa evidenziano una situazione di forte criticità: l'incidenza della povertà risulta ben 10 volte superiore a quella degli italiani residenti in Lombardia (confrontando i consumi degli immigrati con la soglia nazionale di povertà degli italiani emerge al 2008 un'incidenza di povertà pari al 40,3%). Va tuttavia specificato che tale divario dipende fortemente anche dalle differenze, rispetto agli italiani, nello stile di vita e nelle abitudini di consumo degli immigrati; calcolando l'incidenza della povertà relativa rispetto ai consumi medi della sola popolazione immigrata si ottiene infatti un valore assai basso pari al 2,3%. Va tuttavia detto che se è vero che c'è forte omogeneità fra i consumi delle famiglie immigrate, è anche vero che rispetto al tenore di vita degli italiani quello degli stranieri ha ancora standard nettamente inferiori (consumo pro-capite mensile di 495 euro contro i 1.216 degli italiani).

#### 4. Cause e rischi di povertà

La descrizione del profilo demografico dei poveri fornisce un primo scenario. Sicuramente più utile, a scopi preventivi e di intervento tempestivo, è la comprensione dei meccanismi, e quindi delle cause, che caratterizzano i percorsi di impoverimento.

Una prima indicazione in termini di rischio di povertà ci viene fornita dal livello di istruzione e della condizione professionale della persona di riferimento del nucleo familiare, che si confermano essere significativi predittori della situazione economica familiare.

Il rischio di povertà assoluta delle famiglie si riduce infatti notevolmente al crescere del livello d'istruzione della persona di riferimento. Solo una ogni 100 famiglie lombarde con persona di riferimento almeno diplomata è povera, mentre lo è circa una ogni 25 quando il capofamiglia ha licenza media e una ogni 16 quando invece non ha alcun titolo di studio o esclusivamente la licenza elementare.

Quando la persona di riferimento è occupata il rischio di povertà è ovviamente ben più basso rispetto a quando è ritirata dal lavoro o in cerca d'occupazione. Fra gli occupati si osserva in particolare che tra i lavoratori autonomi il rischio di povertà (1,1%) è notevolmente inferiore rispetto a quello dei lavoratori dipendenti (2,5%). Da sottolineare la condizione dei profili operai, tra i quali l'incidenza della povertà risulta significativamente elevata (5,4%), leggermente superiore anche rispetto alle medie nazionali.

**Tabella 4.1 | Incidenza di povertà assoluta per livello di istruzione e condizione professionale della persona di riferimento. Lombardia e Italia, 2007**

	Lombardia	Italia
<b>Titolo di studio</b>		
Nessuno o elementare	6,0	7,4
Media Inferiore	3,8	4,3
Media superiore e oltre	1,1	1,5
<b>Condizione e posizione occupazionale</b>		
Occupato	2,1	2,7
Dipendente	2,5	3,2
Dirigente / impiegato	0,5	1,3
Operaio o assimilato	5,4	5,2
Autonomo	1,1	1,4
In cerca di occupazione	3,4	10,0
Ritirato dal lavoro	3,8	4,8

Fonte: elaborazione ORES su dati ISTAT "I Consumi delle famiglie", 2007

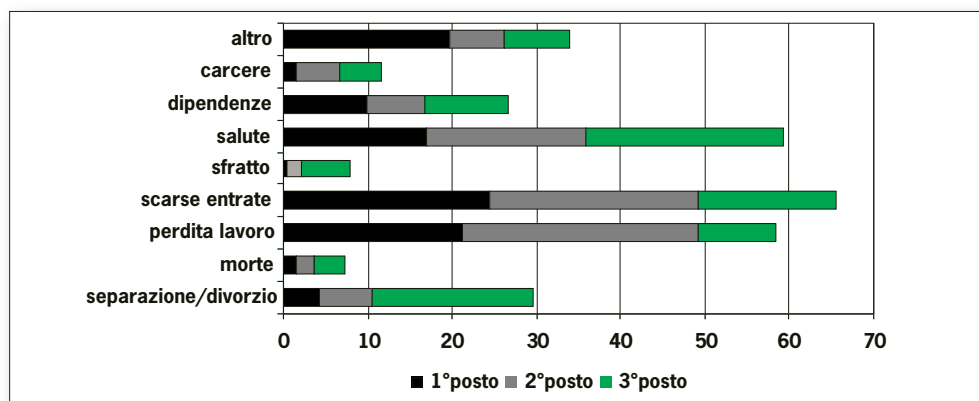
Le informazioni relative all'utenza che si rivolge al terzo settore forniscono indizi aggiuntivi indispensabili per fare luce sulla natura delle cause di povertà. Innanzitutto si registra che nel periodo ottobre 2007-ottobre 2008 erano aumentate soprattutto le persone che avevano perso il lavoro, le madri sole con minori e gli uomini separati o divorziati.

Passando invece al dettaglio sulle cause e i principali eventi che provocano lo stato di bisogno prevalgono lo scarso reddito (24,2%) e la perdita o mancanza del lavoro, a questi elementi seguono i motivi di salute (16,7%), le dipendenze (9,8%) e le separazioni o i divorzi dal coniuge (4,2%), mentre un peso decisamente inferiore spetta alla morte del coniuge (1,4%), al carcere (1,4%) o allo sfratto (0,5%). Va inoltre considerato che, in via di fatto, l'incidenza dei problemi famigliari è assai più rilevante di quanto possano far pensare questi primi dati in quanto la modalità «altro» – che ha raccolto il 19,5% delle risposte – presenta un'ampia ed eterogenea gamma di riferimenti alle dinamiche famigliari, tra cui compaiono i maltrattamenti e gli abusi, i mancati ricongiungimenti familiari e le adozioni non andate a buon fine.

Ciò che è stato fin qui argomentato si riferisce a una visione oggettiva della povertà, ma bisogna considerare che lo stato di bisogno è sempre mediato dalla percezione del soggetto, al quale compete, in senso proprio, effettuare le scelte che aggravano o che migliorano la sua situazione.

La dimensione della consapevolezza e della scelta può essere indagata utilizzando i dati di fonte IT-SILC, attraverso il confronto tra l'autopercezione e la corrispondente condizione monetaria effettiva. I risultati emersi confermano la presenza di situazioni di povertà «percepita» ma non reale: la diffusione delle famiglie che dichiarano di arrivare a fine mese con difficoltà (24,4% al 2006) può essere certamente interpretata come un segnale di vulnerabilità potenziale,

**Figura 4.1** I tre principali eventi che provocano le situazioni di bisogno dichiarate dagli enti (valori %). Lombardia, ottobre 2008



Fonte: elaborazione ORES

tuttavia il fatto che quasi il 60% di queste famiglie abbia un reddito medio-alto ci porta ad affermare la presenza di una propensione psicologica fortemente mediata dal clima sociale e culturale del contesto consumistico, determinando una negatività di percezione del tutto indipendente dalle reali condizioni economiche familiari.

Alla luce di questo problema d'aspettative di consumo, il tema dell'indebitamento delle famiglie assume un peso quanto mai determinante fra le cause di vulnerabilità. L'attuale crisi finanziaria potrebbe, nel breve-medio periodo, avere delle ripercussioni importanti sul benessere delle famiglie, acuendo in particolar modo proprio il grado di vulnerabilità di quei nuclei familiari che hanno contratto debiti per l'acquisto della casa o di beni di consumo. In Lombardia questo universo riguardava nel 2006 quasi 680.000 famiglie che stavano pagando le rate per l'acquisto di beni attraverso la modalità «credito al consumo» e poco più di 760 mila famiglie che stanno pagando il mutuo per l'acquisto della casa principale. In particolare è da sottolineare che, di queste ultime, circa 46.000 famiglie (il 6,1%) hanno riscontrato delle difficoltà nell'onorare l'impegno economico preso in quanto hanno avuto, negli ultimi 12 mesi, dei periodi in cui sono state in arretrato con il pagamento delle rate (fonte ISTAT «IT-SILC», anno 2006).

## 5. Le risposte

Regione Lombardia, pur mancando ancora la definizione di un sistema integrato di politiche e interventi, si è mossa da un lato potenziando la dimensione preventiva lungo la filiera dell'istruzione, della formazione e delle politiche per l'impiego (si pensi per esempio al sistema Dote), dall'altro attraverso la valorizzazione dell'attività dell'iniziativa privata esistente.

La l.r. 25/2006 «Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione delle attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale» ha dato il via in Lombardia a una sperimentazione triennale di sostegno alle realtà della carità attive nel contrasto alla povertà alimentare, con un investimento complessivo più di 2 milioni di euro. Terminata nel 2009 la sperimentazione, è in fase di preparazione una nuova norma, questa volta di natura strutturale.

In termini di spesa, una recente analisi della Fondazione Zancan su dati Is-sirfa (Caritas Italiana e Fondazione Zancan, 2009) sugli interventi per assistenza sociale delle Regioni a statuto ordinario mostra come la Lombardia si ponga al primo posto come spesa pro capite in valore assoluto (630 euro nel 2007, rispetto a una media Italia di 95 euro) e come incidenza percentuale sul totale della spesa regionale (7,27% rispetto al 3,08% della media italiana).

### 5.1. Il livello locale

La natura multidimensionale della povertà richiede necessariamente un profondo ripensamento delle tradizionali forme di intervento.

Innanzitutto il livello locale, essendo il più vicino al cittadino e quindi il primo, fra le diverse istituzioni di ordine pubblico, a percepire gli effettivi bisogni di chi si trova in condizione di disagio, rappresenta un luogo privilegiato per l'applicazione delle politiche di inclusione e di contrasto alla povertà. Ai Comuni è stata quindi affidata (in base alla l. 328/2000) la responsabilità degli interventi assistenziali diretti. Se a livello concettuale il sistema sembra reggere, nel passaggio alla pratica resta problematico il fatto che i Comuni operino in un contesto che affida la maggior parte delle risorse finalizzate al contrasto della povertà al livello nazionale, nelle molteplici forme cui è affidata la per altro non efficiente leva redistributiva.

Tutto ciò si ripercuote sull'effettiva capacità di intervento degli enti locali. L'analisi sui servizi di assistenza sociale previsti nei Piani di Zona lombardi mostra infatti un panorama sicuramente migliorabile. Pur registrando una crescente tendenza alla diffusione degli spazi di scelta da parte delle persone, appaiono ancora molto contenuti gli interventi di trasferimento per il sostegno al reddito e soprattutto appare fortemente carente la dimensione dell'integrazione dei servizi, fenomeno che costringe l'intervento pubblico a una elevatissima segmentazione di interventi settoriali la cui efficacia risulta forzatamente meno significativa di quanto in realtà ci si attenderebbe. Inoltre, analogamente a quanto accade con i trasferimenti nazionali, anche in sede locale il capitolo «anziani» drena la stragrande maggioranza delle risorse, costringendo le altre categorie su percentuali di spesa decisamente modeste.

Ciò accade per altro in un quadro quantitativo molto contenuto, soprattutto se si pensa che l'area toccata dagli interventi non è semplicemente quella della povertà ma più in generale quella della vulnerabilità: i beneficiari dei voucher sociali sono stati circa 9.500 nel 2007, mentre i beneficiari dei buoni sono stati circa 22.000, valori che appaiono del tutto irrisori di fronte a una diffusione ben più consistente del fenomeno.

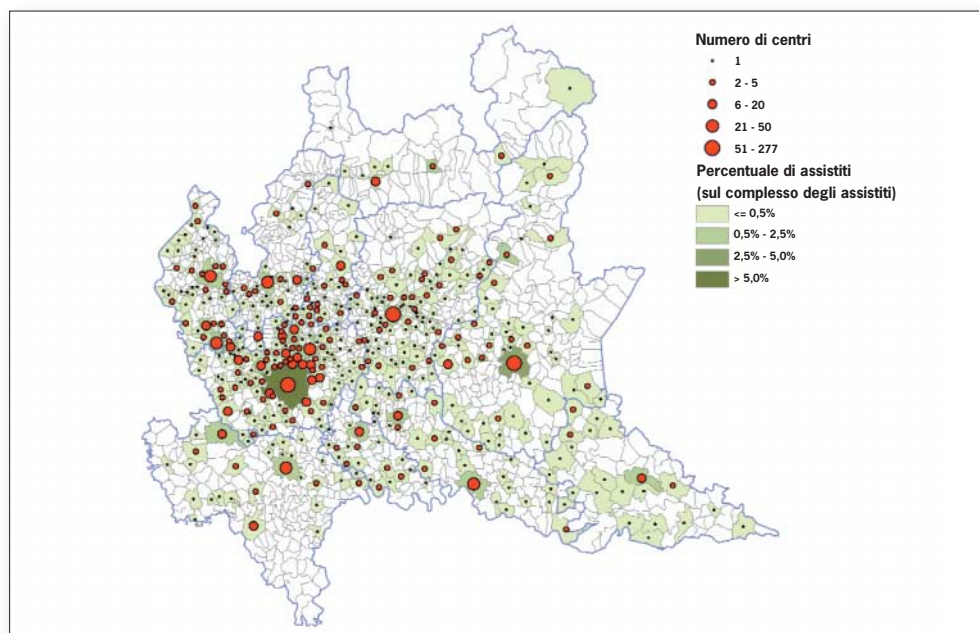
L'eliminazione dei fattori di rischio e delle differenti forme di povertà richiederebbe invece una serie integrata di politiche e di servizi rivolti alle persone, alle famiglie, alle comunità locali, in cui la dimensione della partnership operativa con il terzo settore assumesse una dimensione strutturale e non episodica in un modello di welfare sussidiario e partecipativo.

## 5.2. La risposta del privato sociale

Come detto la logica su cui si è sviluppato l'intervento diretto da parte di Regione Lombardia si fonda su un principio di sussidiarietà come valorizzazione dell'iniziativa privata. Il monitoraggio ORES delle realtà del terzo settore che offrono alle persone in difficoltà risposta gratuita ai bisogni di base, ha registrato nel 2008 la presenza di 1.513 enti nel territorio lombardo.

La maggior parte degli enti ha un solido radicamento nella comunità di appartenenza e rappresenta quindi un punto di riferimento non solo per gli utenti, ma anche per l'insieme dei cittadini e dei responsabili delle amministrazioni locali. In quanto protagonisti della sussidiarietà orizzontale, gli enti non profit sono diventati interlocutori stabili delle politiche pubbliche sia come attuatori di programmi istituzionali sia come responsabili di progetti innovativi che trovano sostegno pubblico. A ragione di questa collocazione, le interazioni sui casi concreti diventano una prassi quotidiana più che un'eccezione e si traducono sia nell'invio ai servizi sociali delle persone bisognose di assistenza specialistica sia nella richiesta di aiuto da parte dei servizi sociali per rispondere a situazioni particolari.

Figura 5.1 Numero di enti e distribuzione percentuale degli assistiti. Comuni lombardi, 2007



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Come mostra la figura 5.1 le organizzazioni del terzo settore appaiono sufficientemente distribuite sull'intero territorio regionale, con una maggiore concentrazione dell'area di Milano e *hinterland*, dovuta ovviamente alla più elevata densità urbanistica della zona e alla maggior dimensione dei fenomeni di povertà. Nella Provincia di Milano si concentra infatti più del 40% degli enti; seguono per numerosità di enti la Provincia di Bergamo e quella di Varese, mentre all'ultimo posto è Sondrio.

Osservando il numero medio di enti per Comune, ancora una volta Milano si conferma al primo posto con una media di 5,4 enti per Comune, distanziando il resto delle Province in cui la media è di circa 2-3 enti per comune.

**Tabella 5.1** | Numero di enti, distribuzione percentuale e numero medio per comune. Province lombarde, 2007

Province	Numero enti	Distribuzione % enti	N. medio enti per comune
Varese	143	9,5	3
Como	95	6,3	2,9
Sondrio	18	1,2	2
Milano	626	41,4	5,4
Bergamo	194	12,8	2,1
Brescia	128	8,5	2,6
Pavia	88	5,8	3,1
Cremona	88	5,8	2,8
Mantova	37	2,4	1,7
Lecco	53	3,5	2,1
Lodi	43	2,8	2,3
Totale	1.513	100	3,2

Fonte: elaborazione ORES

Queste organizzazioni del terzo settore sono alquanto eterogenee sia sotto il profilo della forma giuridica sia per ragione sociale e identità associativa: si tratta di istituzioni religiose (ordini e congregazioni), gruppi di ispirazione cristiana (per esempio Caritas parrocchiali e Conferenze di San Vincenzo) e anche organizzazioni di utilità sociale di varia natura (Onlus, cooperative sociali, organizzazioni di volontariato o associazioni varie).

Gli enti monitorati offrono gratuitamente servizi di vario tipo, nell'ottica delle differenti sfaccettature che la povertà può assumere e quindi nella necessità multivariata e integrata degli interventi. Sul fronte dell'offerta si può subito rilevare come l'attività di gran lunga prevalente riguardi la risposta ai bisogni alimentari (oltre l'82% delle strutture eroga pasti o distribuisce alimenti); tra gli altri servizi, quello di assistenza sanitaria è il prevalente ed è svolto da circa un terzo degli enti, ma anche l'erogazione di sussidi monetari

ha un peso importante, giungendo a interessare un quarto degli enti. Infine, si apprezza una certa frequenza anche relativamente ai servizi di sostegno psicologico: l'ascolto e l'accompagnamento coinvolgono circa un quinto delle strutture. Marginali sono invece i servizi di ricovero per i senzatetto.

Significativo è inoltre il fatto che tre enti su quattro erogano più forme di aiuto, talora complementari e talora alquanto differenziate, e sono quindi in grado di farsi carico (almeno in parte) di situazioni personali e familiari anche complesse.

**Tabella 5.2 | Numero di enti per servizio prestato. Lombardia, 2007**

Numero enti	1.513
Servizio mensa o distribuzione cibo e pacchi alimenti	1.243
Distribuzione farmaci o assistenza sanitaria	429
Prestazioni domestico alberghiere (dormitori, case d'accoglienza)	138
Distribuzione abbigliamento	288
Servizi per l'igiene (docce)	46
Erogazione di contributi monetari o pagamento utenze (bollette, ecc.)	379
Ascolto	385
Accompagnamento	306

Fonte: elaborazione ORES

## Bibliografia

- Brugnoli A., Vittadini G. (2008), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini e Associati, Milano
- Campiglio L., Rovati G. (2009), *La povertà alimentare in Italia, prima indagine quantitativa e qualitativa*, Guerini e Associati, Milano
- Caritas Italiana, Fondazione Zancan (2009) (a cura di), *Famiglie in salita. Rapporto 2009 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna
- IReR (2007), *L'esclusione sociale in Lombardia. Caratteristiche, risposte e politiche*, Guerini e Associati, Milano
- ISTAT (2009a), «La misura della povertà assoluta», in *Metodi e Norme*, n. 39, Roma
- ISTAT (2009b), *La povertà in Italia nel 2008, Statistiche in breve*
- ORES (2009), *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2008*, Guerini e Associati, Milano

## Autori

L'Osservatorio regionale sull'esclusione sociale è un organismo di studio e monitoraggio della povertà, dell'esclusione sociale e della vulnerabilità nella società lombarda. L'Osservatorio si pone i seguenti obiettivi: rispondere all'esigenza di conoscenza dei fenomeni utilizzando metodologie innovative che si affiancano alle fonti ufficiali; monitorare le esperienze pubbliche e private ritenute ottimali per tradurre i bisogni reali in risposte adeguate; collegare tutti i segmenti di conoscenza del fenomeno già attivi a livello locale.

*ORES – Osservatorio regionale sull'esclusione sociale*

IReR – Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia  
via Copernico 38, 20125 Milano  
[www.irer.it](http://www.irer.it)

Responsabile editoriale: Sabrina Bandera

Assistente editoriale: Romina Menegazzi

© 2009 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA  
viale Filippetti 28, 20122 Milano  
[www.guerini.it](http://www.guerini.it)  
e-mail: [info@guerini.it](mailto:info@guerini.it)

Copertina di Arti Grafiche Fiorin - Silvia Uggeri

Le fotocopie per uso del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana, 108 – 20122 Milano, e-mail [segreteria@aidro.org](mailto:segreteria@aidro.org) e sito web [www.aidro.org](http://www.aidro.org).