

## N O T I Z I E

### **L'esclusione sociale in Lombardia: caratteristiche, risposte e politiche**

Esiste un «problema esclusione sociale» in Lombardia? Quali sono le sue dimensioni? Quali sono i bisogni emergenti e le risposte che vengono dalla società lombarda? Sono queste le domande che hanno rappresentato il punto di partenza per la ricerca «L'esclusione sociale in Lombardia: caratteristiche, risposte e politiche», realizzata nel biennio 2005-2006 e di cui è prevista per l'estate la pubblicazione.

#### I presupposti e il disegno della ricerca

##### *Nuove esigenze di monitoraggio*

All'acquisizione di nuove competenze e potestà in materia di politiche sociali, determinate dalla riforma del Titolo V della Costituzione, corrispondono nuove esigenze di *monitoraggio* delle condizioni di vita della popolazione residente in Lombardia, con particolare attenzione ai processi culturali, economici e sociali che sono all'origine delle *forme manifeste e latenti di povertà e di esclusione sociale*.

Di questi processi e dei correlati effetti a livello individuale e collettivo tengono già conto i Piani socio-sanitari regionali che hanno definito piani di azione e di finanziamento di notevole rilievo quantitativo e qualitativo. Accanto a forme di disagio consolidate, per lo più intercettate dai servizi pubblici tradizionali, si confermano le forme di vulnerabilità legate ai processi migratori, al diffondersi di rapporti di lavoro con ridotta tutela e protezione sociale, al venir meno dei tradizionali vincoli familiari e delle reti di protezione «naturale» a essi collegati. Come ha illustrato il Rapporto IReR 2005, siamo di fronte a una trasformazione delle diverse forme di fragilità, che impone una revisione sia del tradizionale metodo di assistenza che del tradizionale sistema informativo.

##### *Bisogni informativi e coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore*

Una caratteristica dei fenomeni di esclusione sociale – siano essi riferiti alla povertà conclamata o a situazioni di vulnerabilità – è la loro differenziazione e mobilità, dovuta alla natura composita dei bisogni sottostanti, ai percorsi individuali di chi sperimenta situazioni di difficoltà (durevoli o temporanee), al turnover dei soggetti.

Al pari di altri processi sociali, anche la povertà e l'esclusione sociale assumono caratteri mutevoli: coinvolgono gli individui in modo episodico, o ricorrente, con fasi alterne; oppure hanno carattere permanente e di lunga durata; questa varietà di combinazioni ha conseguenze dirette sulle politiche, ma anche sulle procedure di monitoraggio dei bisogni e degli interventi. I canali amministrativi e informativi ufficiali, necessitano di tempi lunghi e sono dunque poco tempestivi; inoltre questi canali acquisiscono le informazioni attraverso la mediazione di agenzie formali, per definizione non a contatto con i mondi «informali», «atipici», «fluttuanti», «irregolari» in cui trovano accoglienza le diverse forme di povertà e marginalità.

Per questo IReR ha deciso di sperimentare a livello regionale una via innovativa, basata sul coinvolgimento di alcune organizzazioni del terzo settore proprio nella fase di raccolta delle informazioni. Sono state,

quindi, utilizzate le banche dati delle organizzazioni non profit direttamente a contatto con l'area sfuggente della povertà estrema, al fine di stimarne la consistenza, sia in termini di soggetti coinvolti che di aiuti erogati.

#### *Obiettivi specifici e fonti informative della ricerca*

La ricerca si compone di due parti: a) uno *studio di fattibilità di uno strumento di monitoraggio sistematico e continuativo*; b) la prima versione sperimentale di un *Atlante dell'esclusione sociale in Lombardia*.

In questa sede diamo conto della seconda parte: essa si compone dei seguenti approfondimenti:

- 1) inventario delle fonti statistiche ufficiali utilizzabili per elaborare indicatori e profili dell'esclusione sociale;
- 2) elaborazione e analisi comparata delle *indagini Istat sui consumi delle famiglie italiane* che hanno finora costituito la fonte per la stima ufficiale della povertà relativa a livello nazionale e regionale, limitatamente agli anni 2001-2004; l'obiettivo di questa parte è la proposta di soluzioni innovative per il calcolo della povertà e in particolare per la definizione di soglie di povertà regionale;
- 3) acquisizione, elaborazione e analisi comparata delle indagini Banca d'Italia sui redditi delle famiglie italiane effettuate negli anni 1993-2004, con specifico approfondimento sulla base dati della Lombardia;
- 4) elaborazione e analisi comparata delle *Indagini multiscopo Istat sul tenore di vita delle famiglie italiane*, limitatamente agli indicatori soggettivi di disagio economico-sociale dei residenti in Italia e in Lombardia (anni 2001-2005); l'obiettivo di questa parte è di definire una proposta di calcolo di una «soglia di povertà soggettiva»;
- 5) acquisizione, elaborazione e analisi comparata della banca dati «America» sui redditi delle famiglie milanesi nel quadriennio 2000-2004, messa a punto dall'Ufficio statistico del Comune di Milano e dal Dipartimento di Statistica e demografia dell'Università di Milano-Bicocca; l'obiettivo di questa parte è indagare in modo diacronico la situazione dei nuclei familiari, di reddito più basso e verificare pur con i limiti della fonte, quali indicazioni emergono;
- 6) elaborazione di un primo censimento dei servizi di risposta alla povertà estrema in Lombardia e dei loro utenti. Il censimento è stato effettuato acquisendo da fonti ufficiali le banche dati degli enti non profit direttamente coinvolti nel comitato tecnico-scientifico, integrate con dati provenienti dal registro regionale delle organizzazioni di volontariato; si tratta della prima organica articolazione di ciò che a regime diventerà un censimento universale dei servizi di risposta alla povertà estrema e, attraverso questi, delle persone in condizione di povertà ed emarginazione grave;
- 7) approfondimenti tematici su temi specifici dal punto di vista della domanda e dell'offerta: aspetti multidimensionali della povertà (abitazione, lavoro, salute, immigrazione), analisi puntuale e prospettica delle politiche di contrasto dell'esclusione sociale.

### Principali contenuti e prospettive

Le fonti statistiche ai punti da 1 a 3 permettono di stimare l'incidenza e l'intensità della povertà in base ad alcune soglie monetarie convenzionali. Ai fini della nostra ricognizione è risultato opportuno rivisitare le soglie di povertà tradizionali con analisi tarate sul tenore di vita effettivo della popolazione residente in Lombardia, ed elaborando quindi soglie di povertà lombarde. L'utilizzo di tale soglia di povertà – applicata ai dati Istat sui consumi – pone di fronte uno scenario critico in termini di numero di famiglie in condizioni di povertà relativa. Emerge una situazione nella quale soffrono maggiormente le famiglie numerose, i nuclei monogenitoriali, le famiglie con persona di riferimento anziana, disoccupata o con basso titolo di studio.

Nello studio della povertà effettuato utilizzando la spesa per consumi delle famiglie lombarde si è voluto inoltre sperimentare la quantificazione delle famiglie povere al netto della spesa per l'affitto reale e imputato. Si è deciso di verificare gli effetti di questa variante a causa della scarsa affidabilità della stima degli affitti imputati, la cui determinazione si basa esclusivamente su una valutazione soggettiva degli intervistati.

Attraverso questa prima serie di elaborazioni innovative si raggiungono due risultati: si perviene a stime

più realistiche del numero di famiglie che hanno un tenore di vita inferiore agli standard regionali; si riesce, in secondo luogo, a mettere a fuoco quante famiglie sono coinvolte nell'area «grigia» della vulnerabilità economico-sociale, pur disponendo di alcune risorse (come la proprietà dell'abitazione e il lavoro) che pure dovrebbero mettere al riparo dalla povertà relativa, così come è misurata convenzionalmente. Ci si avvicina, in altri termini, non solo al mondo della povertà conclamata, che identifica i ceti sociali più disagiati/deprivilegiati, ma anche a una parte del cosiddetto ceto medio-basso che avverte (e lamenta) un tendenziale peggioramento delle sue condizioni di vita.

A questi stessi risultati conducono anche le analisi condotte sui redditi delle famiglie italiane rilevati periodicamente dalla Banca d'Italia, con però importanti informazioni integrative sulle dinamiche della disuguaglianza e della redistribuzione del reddito tra le categorie sia economiche sia socio-professionali.

In Lombardia, tra gli anni Novanta e i primi anni Duemila le entrate si sono redistribuite a vantaggio dei percentili più bassi di reddito. Nel tempo, si evidenzia una ricomposizione della distribuzione a vantaggio dei percettori di reddito da pensione – i cui valori sono cresciuti più della media – e dei dirigenti, e a sfavore dei redditi da lavoro dipendente, sia impiegatizio che operaio, e autonomo. Le entrate sono poi diminuite in termini reali solo nelle famiglie numerose (con cinque e più componenti); sono aumentate maggiormente nelle famiglie con capofamiglia donna, smussando il *gap* di genere.

Ancorché utilizzate con modalità innovative, le fonti convenzionali non consentono di scendere al di sotto del livello regionale: restano dunque escluse analisi a livelli provinciali e comunali.

Una risposta a questa esigenza conoscitiva è stata ottenuta utilizzando una pionieristica iniziativa dell'Ufficio Statistico del Comune di Milano che ha dato vita alla banca dati «America», mediante la quale è possibile analizzare – a livello cittadino – la distribuzione dei redditi. Ciò permette di osservare le variazioni di status economico sperimentate dai milanesi nel quinquennio 2000-2004 e di stimare la loro eventuale permanenza in condizioni di disagio economico (in base al reddito dichiarato). La permanenza nello stato di povertà risulta moderatamente superiore alla media per le famiglie con figli minorenni e leggermente inferiore per quelle con presenza di anziani.

Se i dati finora disponibili si riferiscono solo al Comune di Milano, è possibile e auspicabile estendere questa metodologia anche ad altri territori (comunali, zionali, provinciali), con evidenti progressi informativi.

Un ulteriore avanzamento delle conoscenze è stato raggiunto attraverso la prima versione sperimentale del monitoraggio dei servizi offerti sul territorio lombardo da Organizzazioni del privato sociali che erogano gratuitamente aiuti di prima necessità alle persone in condizione di povertà estrema. Attraverso l'indagine si sono raggiunti diversi obiettivi, tra loro interconnessi:

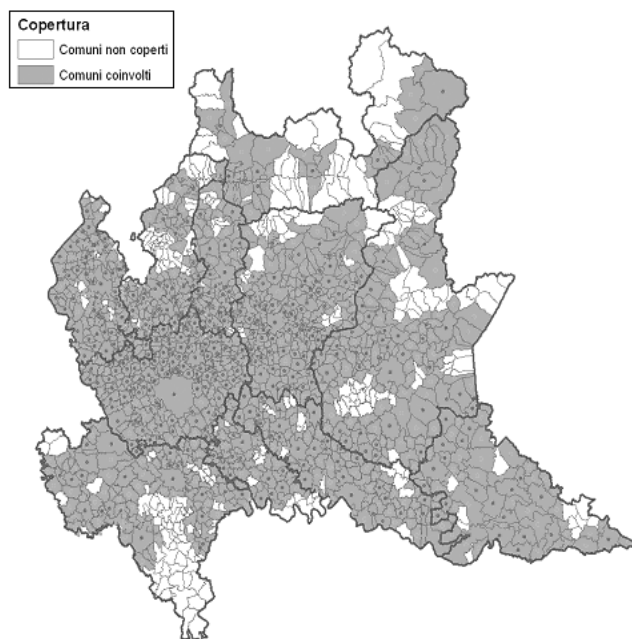
1. realizzare un inventario aggiornato delle organizzazioni che operano sul territorio lombardo per rispondere ai bisogni della popolazione più svantaggiata e a rischio di esclusione sociale;
2. acquisire da ciascuna organizzazione le informazioni essenziali relative alla struttura, da aggiornare sistematicamente, per monitorare l'andamento quantitativo e qualitativo dei servizi e degli utenti;
3. ottenere un quadro quanti-qualitativo degli utenti;
4. elaborare una ipotesi di «incidenza della povertà estrema» nei territori della regione.

Gli obiettivi di sviluppo sono i seguenti:

1. favorire la creazione di un sistema informativo comunicante tra le organizzazioni del terzo settore e del settore pubblico-istituzionale che operano nell'area della povertà e dell'esclusione sociale;
2. pervenire a una rappresentazione diretta e dinamica dei volti mutevoli della povertà multidimensionale, attraverso un'indagine campionaria sugli utenti dei diversi servizi;
3. costruire un monitoraggio permanente e dinamico della popolazione maggiormente in difficoltà.

La base dati utilizzata per l'elaborazione della prima versione sperimentale del censimento è stata costruita mediante la fusione di differenti fonti informative delle organizzazioni di terzo settore coinvolte (Banco Alimentare, Gruppi di Volontariato Vincenziano, Conferenze di San Vincenzo, Opere speciali

## Copertura del censimento dei servizi di risposta alla povertà estrema



conferenze San Vincenzo, Caritas regionale, Ordine dei Francescani), debitamente incrociate con le fonti ufficiali disponibili (Registro del volontariato, Registro delle Cooperative sociali). I centri inclusi nell'archivio posseggono le seguenti caratteristiche:

- gratuità dei servizi offerti
- offrono una risposta concreta ad almeno uno dei seguenti bisogni essenziali:
  - 1) nutrirsi (presenza di un servizio mensa o distribuzione cibo)
  - 2) vestirsi (distribuzione di indumenti e capi di abbigliamento)
  - 3) avere un alloggio (prestazioni domestico alberghiere in dormitori, case d'accoglienza ecc.)
  - 4) curare l'igiene personale (servizi docce)
  - 5) mantenersi in salute (servizi distribuzione di medicinali)
  - 6) avere qualche denaro (erogazione di contributi monetari, pagamento delle utenze).

Tramite questa prima versione sperimentale sono stati censiti 1.385 centri di assistenza alla povertà distribuiti in più di 400 comuni lombardi. La copertura del censimento è stata calcolata tramite il metodo dei confinanti (si rivolgono al centro sia le persone residenti nel comune sia quelle dei comuni confinanti) e ha raggiunto i 1.250 comuni.

Come emerge dalla mappa sopra riportata, il grado di copertura ottenuto è piuttosto interessante, soprattutto in considerazione dello sviluppo potenziale dell'indagine. I risultati del 2006, infatti, saranno estesi e completati in maniera progressiva nelle prossime annualità. (cod. 2005B039 – *g.a.; a.col.; l.p.*)

IRER Notizie – Periodico mensile – Direttore responsabile: Alessandro Colombo – Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 32 del 23/1/1982 – Stampa: L.V.G. srl, Via Peschiera 25 – 21022 Azzate (Varese)

Notiziario mensile edito e diffuso gratuitamente dall'IRER-Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia. La redazione dei testi è curata dai ricercatori dell'Istituto.

Segreteria redazionale, impaginazione e cura editoriale: Manuela Bassani

L'IRER garantisce la massima riservatezza dei dati forniti per la spedizione del notiziario nonché la possibilità di richiederne la rettifica o la cancellazione ai sensi dell'art. 7 del D.lgs 196/03 scrivendo a [irer@irer.it](mailto:irer@irer.it)