

L'esclusione sociale in Lombardia

Quarto Rapporto - 2011

Pubblicazione non in vendita

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione

via Taramelli 12/F - Milano

www.eupolislombardia.it

Contatti: info@eupolislombardia.it

Copyright © 2013 Éupolis Lombardia

ISBN 978-88-98484-00-3



L'ESCLUSIONE SOCIALE IN LOMBARDIA

Quarto Rapporto - 2011

L'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale (ORES), istituito dalla Giunta della Regione Lombardia nel settembre 2007 e operativo dal 2008, studia e monitora le caratteristiche del fenomeno dell'esclusione sociale, delle politiche di intervento e delle azioni intraprese per contrastarlo in Lombardia.

Dopo un periodo di affidamento alla Fondazione E.S.A.E., a partire dal 1° luglio 2012 il coordinamento di ORES, così come quello degli altri osservatori regionali, è stato affidato ad Éupolis Lombardia, l'Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione di Regione Lombardia, nell'ottica di una sempre più accentuata integrazione delle fonti informative, dei metodi e dei programmi di ricerca dei 15 differenti osservatori attivi nelle aree economica, sociale e territoriale.

Il Rapporto annuale ORES, giunto alla sua quarta edizione, propone la lettura dei fenomeni della povertà e dell'esclusione sociale in Lombardia. L'obiettivo centrale del Rapporto consiste quindi nell'individuare e descrivere le fasce sociali a maggior rischio con l'intento di contribuire alla comprensione dei cambiamenti in atto nella società lombarda. Il raggiungimento di tale obiettivo è il risultato di un percorso di analisi, promosso soprattutto grazie allo sviluppo di fonti informative autonome che affiancano e integrano quelle di natura ufficiale, con l'intento di dare maggiore profondità analitica alla lettura della società lombarda.

Indice

Introduzione e sintesi dei contenuti..... 9

di Luca Pesenti e Giancarlo Rovati

- 1. Il Censimento annuale 9
- 2. L'indagine *panel*: il profilo degli enti..... 10
- 3. L'indagine *panel*: il profilo degli utenti..... 11
- 4. Monitoraggio continuo dei percorsi di povertà 11
- 5. La povertà assoluta 12
- 6. La povertà multidimensionale 13
- 7. La povertà tra gli stranieri..... 13
- 8. La dimensione regionale del contrasto alla povertà 14

1. Atlante statistico della povertà materiale 15

di Gian Carlo Blangiardo e Stefania Rimoldi

- 1.1. Dimensioni dell'indagine e caratteristiche degli enti censiti 15
- 1.2. La popolazione degli assistiti..... 21
- 1.3. La stima della povertà materiale all'1.1.2011 30
- 1.4. Evoluzione temporale del fenomeno 33
- 1.5. Allegato cartografico 36

2. Gli enti tra efficacia e sostenibilità 37

di Flavio Merlo

- 2.1. Il profilo degli enti 2011 38
- 2.2. L'efficacia degli enti..... 47
- 2.3. Le risorse disponibili e il ruolo dei volontari..... 51
- 2.4. La sostenibilità 54
- 2.5. L'analisi longitudinale 60

3. Povertà temporanea e povertà persistente: indicazioni di policy dal network ORES 67

di Giancarlo Rovati

- 3.1. Il profilo degli indigenti..... 68
- 3.2. L'andamento degli assistiti nel corso degli ultimi 12 mesi 78
- 3.3. Eventi critici e andamento di particolari categorie di utenti..... 81
- 3.4. I senza fissa dimora 85
- 3.5. Chi entra e chi esce dallo stato di povertà 87
- 3.6. L'analisi longitudinale 2008-2011 91
- 3.7. Osservazioni conclusive 95

4. Il processo di impoverimento: profili e percorsi di povertà delle famiglie lombarde 99

di Gisella Accolla

4.1. Il profilo delle famiglie povere	100
4.2. I percorsi di povertà	107
4.3. Gli aiuti ricevuti	116
4.4. Osservazioni conclusive	119

5. Povertà assoluta in Lombardia..... 123

di Lorenzo Cavedo

5.1. Introduzione	123
5.2. Incidenza e intensità del fenomeno	124
5.3. La struttura della povertà	129
5.4. Abitudini di spesa	135
5.5. Conclusioni	139

6. Tra risorse economiche e qualità della vita: effetti della crisi sui livelli di povertà multidimensionale in Lombardia 143

di Gisella Accolla

6.1. Le dimensioni indagate e la metodologia d'analisi	144
6.2. Livelli di povertà multidimensionale misurati attraverso l'OMPI: le tendenze in atto	148
6.3. Profili familiari e presenza di figli: effetti sul rischio di povertà multidimensionale	151
6.4. L'accumularsi dei sintomi di deprivazione	153
6.5. La rete della multidimensionalità: analisi dei nessi tramite modelli di regressione logistica	155
6.6. Conclusioni	157

7. Figli, stili di vita, percezione delle difficoltà economiche: monitoraggio e analisi della povertà della popolazione straniera immigrata in Lombardia 161

di Paolo Bonomi e Stefano Montrasio

7.1. L'aggiornamento dei livelli di povertà degli stranieri	162
7.2. I figli degli stranieri: tipologie familiari e condizione di povertà	163
7.3. Abitudini di vita e uso dei servizi socio-sanitari	165
7.4. La percezione delle difficoltà economiche	167
7.5. Conclusioni	169

8. Come funziona la dimensione regionale del contrasto alla povertà? Alcuni spunti per la riflessione a partire da uno studio condotto sul caso lombardo 171

di Antonio Musio

8.1. L'articolazione territoriale del sistema di contrasto alla povertà in Italia	171
8.2. Il sistema di contrasto alla povertà in Lombardia	174
8.3. Le politiche regionali di <i>welfare</i> alla luce dei dati amministrativi di riferimento	178

8.4. Le ricadute della governance sul funzionamento della dimensione regionale del contrasto alla povertà	182
8.5. Per concludere	185
Allegati	189
Strumenti e metodi per il monitoraggio della povertà materiale	191
Materiale cartografico sulla povertà materiale	205
Bibliografia	217
Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale	223

Introduzione e sintesi dei contenuti

di Luca Pesenti e Giancarlo Rovati

Con ORES, Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale della Lombardia, l'ente regionale si è dotato di uno strumento in grado di integrare i dati statistici esistenti e di disegnare un quadro più approfondito delle tematiche sociali di maggiore rilevanza e urgenza, al fine di orientare in modo più adeguato le proprie politiche economiche e sociali.

Al suo quarto anno di attività ORES presenta un ulteriore affinamento e ampliamento di un modello strutturato e organico di rilevazione sistematica della vulnerabilità, della povertà e dell'esclusione sociale in Lombardia. Nel corso dei primi tre anni di attività l'Osservatorio ha analizzato dati di natura aggregata, riferiti ai singoli enti lombardi attivi nel contrasto alla povertà e disponibili grazie alla condivisione informativa sviluppata in rete con il terzo settore. Con il Rapporto ORES 2011 si approfondisce ulteriormente il lavoro d'integrazione informativa giungendo, per la prima volta, alla lettura sperimentale d'informazioni disaggregate sulle famiglie e gli individui assistiti da un gruppo di organizzazioni caritative, permettendo così un monitoraggio delle dinamiche che caratterizzano i percorsi di povertà.

La lettura derivante da questa nuova fonte informativa permette un monitoraggio continuativo e tempestivo dei mutamenti in atto. La possibilità di ottenere informazioni costantemente aggiornate è infatti quanto mai importante in fasi di cambiamento congiunturale come quella che stiamo vivendo.

1. Il Censimento annuale

- La copertura censuaria della rilevazione annuale ORES diventa sempre più ampia e precisa: nel 2011 hanno partecipato alla rilevazione 1.773 enti (erano 1.587 nel 2009), che complessivamente assistono 357.300 utenti in condizioni di bisogno (erano 269.000). La profilatura degli utenti conferma la presenza maggioritaria di maschi (54,5%), di adulti (70,4%) e di stranieri (62,7%). Va però sottolineato come gli italiani siano cresciuti dal 33,7% del 2009 all'attuale 37,3%. Il 17,2% del totale degli assistiti è classificato "senza fissa dimora" dagli enti assistenziali: tra costoro, però, sono presenti un certo numero di persone che non desiderano dichiarare la propria residenza come gli stranieri irregolari; si tratta di categorie che pur essendo certamente a elevato rischio di marginalità non sono equiparabili, in termini di condizioni di vita, ai *clochard*.

- La dimensione territoriale della povertà in Lombardia conferma una maggior incidenza del fenomeno a Milano e più in generale nella sua provincia, dove sono presenti 6,8 persone assistite ogni 100 abitanti. Seguono Cremona (5,8%) e Sondrio (5,5%).
- Come già rilevato nello scorso Rapporto, la crisi ha determinato dinamiche di stagnazione, la povertà è divenuta una condizione più stabile e di difficile rimozione dalla biografia personale. Più dinamica è invece la situazione degli stranieri: in questi casi, infatti, la percentuale di enti che non dichiara alcun fuoriuscito dalla povertà scende al 71%.

2. L'indagine *panel*: il profilo degli enti

- Ogni anno ORES effettua nel mese di novembre un approfondimento su un *panel* di enti campionati rappresentativi dell'universo censuario. Dall'indagine 2011 emerge come gli enti assistenziali e caritativi lombardi mostrino una consolidata capacità di risposta ai bisogni: si caratterizzano fortemente per la distribuzione di cibo come principale servizio, ma al contempo è assai diffusa la capacità di risposta multi spettro. Anche in ragione di questa strutturazione organizzativa, gli enti mostrano un ampliamento del bacino di utenza nel corso del 2011, anche nei casi più complessi come i dormitori.
- Si assottiglia il numero di enti che non adottano criteri di accesso selettivi (8,5% dei casi, erano oltre il 13% nel 2009). Al contempo è sempre più robusta la quantità di enti il cui operato si collega strettamente a quello dei servizi sociali comunali (67,4%). Le informazioni relative all'uscita dalla condizione di bisogno dicono per altro che questo legame pubblico-privato rappresenta un potente motore di emancipazione per le persone in difficoltà: gli enti che dichiarano maggiori successi nell'aiuto a persone in difficoltà sono in larga misura proprio quelli che dichiarano contestualmente un rapporto strutturato (anche se non formalizzato) con i servizi sociali territoriali.
- Nonostante questo stretto legame operativo, il peso delle risorse finanziarie pubbliche sul totale delle risorse disponibili è passato dal 28,1% del 2009 al 22,5% del 2011. Conseguentemente crescono i contributi provenienti da persone fisiche (cresciuti di 5 punti in due anni, attestandosi nel 2011 al 26%). Cambia dunque radicalmente la composizione delle fonti di finanziamento, aprendo la strada a un cambiamento più profondo le cui conseguenze si devono ancora manifestare in modo compiuto.
- È per altro sintomatico delle difficoltà crescenti di questi anni il fatto che sia cresciuto costantemente il numero di enti che dichiarano di non essere riusciti ad accompagnare nessuna persona fuori dalla condizione di bisogno. Dal 2010 al 2011 il dato sembra tuttavia aver raggiunto una certa stabilità.

3. L'indagine *panel*: il profilo degli utenti

- Attraverso i dati derivanti dall'indagine *panel* sugli enti lombardi si stima che alla fine del 2011 gli assistiti complessivi siano stati 405.301, dunque in crescita rispetto ai dati censuari d'inizio 2011.
- Cresce sensibilmente la quota di enti che assiste prevalentemente famiglie con almeno un figlio minore (erano il 40% nel 2009, sono diventati il 46%), mentre diminuisce o resta stabile la quota di enti che hanno indicato come principale altre tipologie familiari.
- La caduta in disoccupazione è, come prevedibile, la prima causa d'impoverimento nell'ultimo anno: nel 34% degli enti è infatti segnalato come il principale evento generatore di povertà nelle persone da loro assistite. Rispetto al 2008 la disoccupazione diventa ampiamente la causa più rilevante. In forte crescita anche i problemi legati alla casa (sfratto), la cui incidenza è quintuplicata. Un peso rilevante continua ad averlo anche l'insufficienza del reddito, la presenza di problemi di salute (fisici o psichici) e la rottura dei legami familiari.

4. Monitoraggio continuo dei percorsi di povertà

- Per la prima volta nel 2011 ORES presenta i risultati del monitoraggio continuo delle famiglie e degli individui assistiti da un gruppo auto-selezionato di enti, resi disponibili ad approfondire in modo continuativo le dinamiche presenti nell'ambito della propria utenza. I dati sono stati registrati mensilmente da un gruppo di 66 enti, che hanno ricostruito le informazioni puntuali relative a 1.022 famiglie. Si tratta in prevalenza di famiglie con figli, nella metà dei casi composte da almeno quattro componenti.
- L'insieme degli individui monitorati possiede un capitale umano particolarmente debole ed emerge una forte presenza di persone disoccupate. Per le coppie è individuata la reale condizione di difficoltà dalla lettura incrociata fra la condizione occupazionale dei due partner: nel complesso quasi la metà delle coppie non percepiscono alcun reddito o hanno serio rischio di cadere in tale condizione poiché l'unica entrata risulta precaria e instabile. Di contro il dato più eclatante è quello relativo alle coppie con stabilità reddituale, pari al 56,8% del campione, in quanto documenta la crescita del fenomeno *working poors* anche in Lombardia.
- Ponendo a confronto le contenute entrate finanziarie delle famiglie assistite (725 euro al mese in media) con le spese fisse per l'abitazione (affitto, mutuo e bollette) emerge che un terzo dell'insieme monitorato ha bilancio negativo o nullo.
- La raccolta continua dei dati consente la lettura delle tappe del percorso d'impoverimento attraverso un'analisi della sequenzialità degli avvenimenti

accaduti: i problemi lavorativi ed economici con maggiore probabilità possono rimanere l'unica problematica presente nella famiglia, tutte le altre cause di bisogno si concatenano generando condizioni di difficoltà più complesse. Dall'analisi di questi casi con molteplicità di eventi causa di bisogno emerge come la separazione o il divorzio sono quasi sempre evento "primo" a seguito del quale emergono altre problematiche mentre l'insufficienza del reddito, i debiti e soprattutto lo sfratto o la perdita della casa sono con maggiore probabilità eventi conseguenti rispetto a un primo evento differente.

5. La povertà assoluta

- Nel 2010 risulta in condizioni di povertà assoluta il 3,5% della popolazione lombarda, pari a circa 150.000 famiglie. Si tratta di un dato in costante, seppur lenta, crescita (era al 2,7% nel 2005), più basso di oltre un punto rispetto alla media nazionale del 4,6%. Oltre a queste famiglie, ve ne sono altre 81.000 (1,9% della popolazione) in condizione di vulnerabilità, poiché presentano una spesa per consumi appena superiore rispetto alla soglia di povertà.
- Rispetto agli ultimi anni s'inverte per la prima volta l'andamento dell'intensità della povertà assoluta, misura della gravità della condizione in cui si trovano le famiglie povere, pur restando superiore rispetto alle medie nazionali. Nel 2010 le famiglie povere lombarde avrebbero avuto bisogno di un ulteriore 18,5% di spesa (circa 173 euro in più) per uscire dalla condizione di povertà, rispetto al 20,1% del 2009.
- Le famiglie saldamente non povere, dunque al riparo dai principali rischi d'impoverimento, sono in Lombardia il 90,3%, contro l'86,4 della media italiana.
- Rispetto alle tipologie famigliari, il rischio di povertà è più elevato nelle famiglie con anziani (6% per le persone sole over 65 anni e addirittura 7,5% tra gli anziani over 75 anni), nelle famiglie con 5 o più componenti (6%), nelle famiglie monogenitoriali (5,8%).
- Il calcolo della povertà per fasce d'età mostra l'incidenza massima tra gli over 75: gli ultra 75enni poveri rappresentano infatti il 7,7% del totale degli ultra 75enni lombardi. In questa fascia di età vi sono evidentemente minori possibilità di eventi favorevoli per uscire dalla povertà, ma anche maggiori probabilità di eventi critici, prevalentemente legata alla riduzione dell'autosufficienza fisica e per conseguenza anche di quella economica. Accanto agli anziani spicca anche l'incidenza della povertà tra la popolazione minorenni (6-17 anni), superiore di circa 3 punti rispetto alla popolazione complessiva.

6. La povertà multidimensionale

- L'Indice ORES di povertà multidimensionale, costruito attraverso l'analisi di 22 differenti sintomi di deprivazione (relativi a sei ambiti di vita: capacità economica, soddisfazione dei bisogni primari, vita in salute, area capitale umano e informazione, area partecipazione lavorativa, area della sicurezza fisica), rappresenta un indicatore comparativo innovativo per cogliere la povertà a partire da un'accezione più ampia rispetto alla mera dimensione materiale.
- L'Indice ORES calcolato per la Lombardia è di 1,5, metà di quello medio nazionale. L'Indice mostra una tendenza calante prima della crisi, con una robusta crescita dal 2008 al 2010. Rispetto agli ambiti considerati, la Lombardia è allineata al resto dell'Italia soltanto per quanto attiene la percezione della sicurezza fisica (14,6), mentre è decisamente sotto la media in tutti gli altri ambiti. Infine, vengono registrati sintomi di povertà in almeno due dimensioni tra quelle considerate (di cui una, considerata necessaria, di tipo economico) nel 5,4% della popolazione lombarda, dato molto al di sotto della media nazionale (11,8%).
- L'analisi aggregata delle tendenze relative ai vari ambiti mostra una sorta di polarizzazione tra gli ambiti di tipo "materialista" (lavoro, soddisfazione dei bisogni primari, capacità economica) e ambiti "post-materialisti" (salute, educazione e accesso all'informazione, sicurezza). Si aggravano i sintomi negativi dei primi, migliorano le condizioni dei secondi. La crisi sembra dunque aver rimesso al centro della percezione soggettiva i bisogni primari.
- Tra i profili famigliari a maggior rischio, anche in questo caso appare evidente come la presenza di figli sia il principale elemento predittivo di povertà anche in senso multidimensionale. Così come la monogenitorialità appare associata al rischio massimo di povertà.

7. La povertà tra gli stranieri

- Grazie all'indagine ISMU – ORIM sulla popolazione straniera proveniente da Paesi a forte pressione migratoria residente in Lombardia è possibile stimare l'incidenza della povertà specificamente all'interno di questa popolazione. Nel 2011 si conferma la tendenza al calo della povertà assoluta, diminuita dal 35,9% del 2009 all'attuale 30,2%. Il calo maggiore si registra tra la popolazione asiatica (-9,5 punti). Il miglioramento più evidente è relativo alle aree metropolitane, dove la povertà è diminuita di 6,1 punti. Anche nel caso degli stranieri la presenza di figli è un predittore decisivo di povertà, tanto che la decisione di interrompere le scelte riproduttive della famiglia appare legata in buona misura alle condizioni economiche.
- L'analisi dell'utilizzo dei servizi sociali e socio-sanitari mostra un'incidenza decisamente maggiore da parte della popolazione straniera in condizione di povertà,

con una particolare pressione esercitata sugli ospedali (visite specialistiche, pronto soccorso, ricoveri). È dunque ipotizzabile, in questo caso per l'universo degli immigrati, una relazione tra povertà e peggioramento delle condizioni di salute.

- L'analisi della percezione soggettiva delle proprie condizioni economiche mostra l'esistenza di una quota consistente di stranieri poveri (16%) che dichiarano di poter arrivare a fine mese senza difficoltà e di poter far fronte a una spesa imprevista di 750 euro. La lettura incrociata dei dati oggettivi di disponibilità economica e delle percezioni soggettive conferma dunque la presenza di stili di vita differenziati nell'ambito della popolazione straniera, che permettono una tenuta più solida rispetto all'andamento della crisi.

8. La dimensione regionale del contrasto alla povertà

- Il Rapporto 2011 presenta infine una ricerca valutativa sull'implementazione delle politiche regionali finalizzate al contrasto, diretto o indiretto, della povertà. Sono state studiate in particolare quattro misure implementate nella legislatura 2005-2010: Buono famiglia, Contributo Prima casa, Fondo sostegno affitti, Dote Scuola.
- L'analisi mostra come, nonostante l'assenza di una misura unitaria di ultima istanza rivolta alla popolazione in condizioni di povertà, l'insieme delle policy riesce a coprire una parte rilevante degli indigenti presenti nella regione.
- L'analisi dell'implementazione di queste misure mostra per altro alcuni elementi di criticità, legati in particolare alla non sempre adeguata connessione tra gli obiettivi generali e la calibratura reale degli interventi. Spazi di miglioramento emergono nella gestione delle misure da parte del personale amministrativo e in particolare di quello dei Comuni, chiamati in molti casi al ruolo di "sportello" degli interventi regionali. Scarsa attenzione è stata inoltre data al delicato tema della valutazione degli interventi. Sono dunque evidenziati elementi utili al miglioramento della governance generale degli interventi.

Capitolo 1

Atlante statistico della povertà materiale

di Gian Carlo Blangiardo e Stefania Rimoldi

La rilevazione censuaria, i cui risultati sono presentati in questo capitolo, riguarda gli enti lombardi del privato sociale che hanno svolto nel corso del 2010 attività di sostegno alla povertà materiale, definita secondo le modalità utilizzate nelle precedenti rilevazioni e ricordata nell'appendice 1 al presente volume. In particolare, le informazioni raccolte sono aggiornate al 1° gennaio 2011.

Per quanto riguarda l'insieme dei dati acquisiti, va rilevato che, oltre alle consuete informazioni circa il numero degli assistiti, declinato secondo alcune tipologie demografiche (il genere, le grandi classi d'età e la cittadinanza) e la natura dei servizi di sostegno offerti da ciascun ente, a partire da questa rilevazione entrano a regime i quesiti introdotti lo scorso anno circa le cause che hanno determinato la situazione di bisogno, lo stato di salute dell'assistito e la quota di assistiti che nel corso dell'anno sono riusciti ad uscire dalla condizione di povertà¹.

1.1. Dimensioni dell'indagine e caratteristiche degli enti censiti

1.1.1. Fonti dei dati

Al 1.1.2011 risultano essere 1.773 gli enti e 357.300 gli assistiti individuati attraverso il più recente censimento. Rispetto alla precedente rilevazione, svoltasi nel 2010 (con dati riferiti al 1° gennaio del medesimo anno), si osserva un incremento di 134 unità (+8%) per gli enti e pari a circa 25mila individui assistiti (+8%).

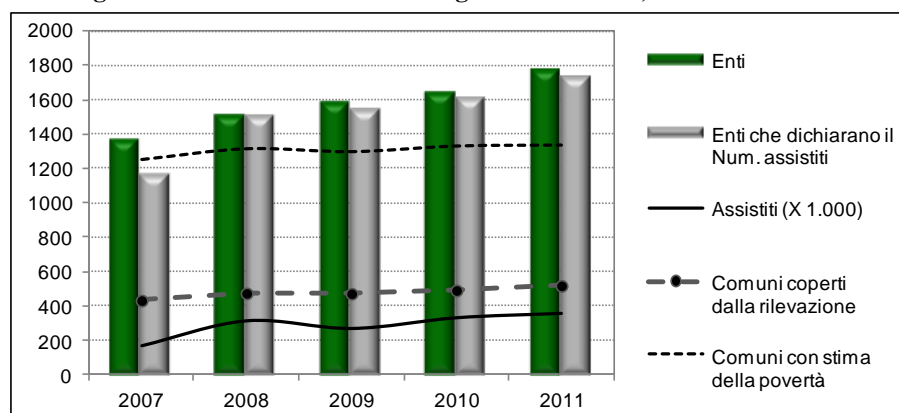
Va subito sottolineato come, col susseguirsi delle rilevazioni svolte nel quadro dei Rapporti ORES 2007-2010, sia il numero degli assistiti sia quello degli enti siano aumentati, benché la crescita dei primi sia stata più marcata, con un tasso d'incremento medio annuo quasi 4 volte superiore rispetto alla crescita registrata in termini di numero di assistiti. Fatta eccezione per il primo anno della rilevazione il numero medio di assistiti per ente² si presenta tuttavia abbastanza stabile, attestandosi negli anni più recenti poco sopra le 200 unità, nonostante la proporzione di enti per i quali il numero

¹ Si vedano, in proposito, le note esplicative riportate nell'Allegato 1 del rapporto 2010, pag. 280.

² Al lordo delle mancate informazioni.

complessivo di assistiti non è disponibile sia lievemente in aumento (da 1,5% a 2% degli enti rilevati).

Figura 1.1 - Dimensioni delle indagini. Lombardia, 1.1.2007-1.1.2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Se il grado di copertura totale rispetto all'universo degli enti deve ritenersi ormai consolidato, le variazioni delle dimensioni appena descritte non possono che suggerire, almeno rispetto all'ultimo anno, un certo aumento del livello della povertà materiale nel corso del 2010, un aumento che ha portato sia alla creazione di nuove unità dedicate al contrasto del fenomeno sul territorio, sia all'incremento del numero complessivo di assistiti.

Tabella 1.1 - Fonti dei dati. Lombardia, 1.1.2011

Fonti	Enti		Assistiti	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%
Conferenza San Vincenzo	393	22,2	41.372	11,6
Caritas Ambrosiana	58	3,3	16.058	4,5
Caritas Lombardia	18	1,0	10.190	2,9
Banco Farmaceutico	328	18,5	154.798	43,3
Gruppi di Volontariato Vincenziano	42	2,4	8.182	2,3
Banco Alimentare	1.236	69,7	239.520	67,0
Registro del Volontariato	122	6,9	79.604	22,3
Registro delle Cooperative Sociali	151	8,5	11.500	3,2
Fratelli Minori	9	0,5	1.643	0,5
Tutte le fonti*	1.773	100,0	357.300	100,0

* Il totale degli enti non coincide con la somma delle osservazioni, in quanto alcuni enti sono stati segnalati ad ORES da più fonti (gli elenchi di Banco Alimentare e Banco Farmaceutico, in particolare, contengono anche un elevato numero di enti appartenenti ad altre organizzazioni).

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Le numerosità dei diversi enti e degli assistiti che vi afferiscono variano anche in relazione alle funzioni svolte dalle diverse Istituzioni che li rilevano. Innanzitutto il ruolo preminente del Banco Alimentare e degli con esso convenzionati (in tutto si tratta di 1.236 enti, pari al 70% del totale dei rilevati, e di oltre 239mila assistiti, pari al 67%

degli assistiti complessivi)³ può essere spiegato dal fatto che soddisfa il principale tra i bisogni primari, quello di nutrirsi. Quasi un assistito su due (155mila, nel 18% degli enti) si avvale poi delle prestazioni offerte dal Banco Farmaceutico mentre sono oltre 79mila gli assistiti dagli enti censiti iscritti nel Registro del Volontariato (il 7% degli enti). Va osservato, in particolare, che gli enti rilevati da quest'ultimo sono anche i più importanti per numero medio di assistiti per ente (652 contro una media di 206. Sul fronte opposto, le Conferenze San Vincenzo sono oltre il 22% del totale delle istituzioni censite, ma si tratta generalmente di realtà più piccole, infatti la loro dimensione media (106 assistiti) è superiore solo a quella degli enti iscritti nel Registro delle Cooperative Sociali (76 assistiti). Le restanti fonti (Caritas, Gruppi di Volontariato Vincenziano, Cooperative Sociali registrate, Frati minori) contribuiscono invece in maniera meno evidente, seppur fondamentale, in termini di numero di enti censiti.

Tabella 1.2 - Numero di enti e assistiti per numero di fonti. Lombardia, 1.1.2011

Numero di fonti	N. enti		N. assistiti		Numero medio di assistiti per ente
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	
1	1.206	69,4	188.391	52,7	156
2	484	27,8	132.251	37,0	273
3	48	2,8	36.658	10,3	764
Totale*	1.738	100,0	357.300	100,0	206

* Al netto delle mancate informazioni sugli assistiti (35 casi).

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La frequenza relativa degli enti rilevati da un'unica fonte diminuisce rispetto al passato (dal 74% al 69%) insieme alla corrispondente numerosità di assistiti (dal 55% al 53%). Aumentano invece di 4 punti le proporzioni di enti (da 24% a 28%) e di assistiti (da 33% a 37%) rilevati simultaneamente da due fonti; da ultimo, solo il 3% degli enti (poco più del 10% di assistiti) risulta rilevato da tre fonti.

Il numero medio di assistiti aumenta all'aumentare del numero di fonti indicando come gli enti di dimensioni maggiori da un lato siano più facilmente individuabili e dall'altro abbiano esigenze che vengono soddisfatte da una pluralità di soggetti (Banchi, registri etc.).

³ Rispetto alla scorsa rilevazione il Banco Alimentare conserva la medesima quota di centri rilevati ma si riduce la proporzione di assistiti di due punti percentuali.

1.1.2. I servizi offerti dagli enti

Riguardo ai servizi offerti dagli enti, la frequenza di enti che svolgono più di una funzione appare stabile rispetto alla scorsa rilevazione. Il 68% offre almeno due tipologie di servizi, soddisfacendo un'utenza pari ai 3/4 degli assistiti, mentre la metà degli enti svolge almeno 3 funzioni, a fronte del 62% degli assistiti.

**Tabella 1.3 - Intensità del servizio: enti e assistiti per numero di funzioni svolte.
Lombardia, 1.1.2011**

Numero di attività	Enti		Assistiti	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%
1	553	32,1	84.488	23,8
2	307	17,8	51.414	14,5
3	250	14,5	33.603	9,5
4	257	14,9	42.325	11,9
5	240	13,9	66.181	18,6
6	83	4,8	18.445	5,2
7	18	1,0	28.923	8,1
8	8	0,5	26.496	7,5
9	5	0,3	3.262	0,9
Totale*	1.721	100,0	355.137	100,0

* I totali non coincidono con i precedenti a causa dei 27 enti per i quali non si dispone delle informazioni circa le funzioni svolte e di ulteriori 25 enti per i quali non è invece disponibile l'informazione circa il numero di assistiti.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Con riferimento al tipo di funzione svolta, si può osservare come la principale sia la distribuzione di pasti e/o pacchi di alimenti riguardando i 2/3 degli enti rilevati e quasi il 70% dell'utenza.

Seconda, per numero di centri che la svolgono (oltre la metà) e per numero di assistiti che ne usufruiscono (oltre il 57%), è la funzione di "ascolto".

Tra i servizi offerti, oltre 1/3 dei centri aiuta economicamente le famiglie erogando contributi monetari e/o pagando le loro bollette, mentre un analogo numero di centri distribuisce abbigliamento oppure offre riparo in case di accoglienza. A tale proposito va notato, tuttavia, come il numero di utenti che si avvalgono di tali servizi sia considerevolmente variegato: solo il 29% ha un sostegno monetario, a fronte del 50% che riceve abbigliamento e del 31% che viene ospitato in case di accoglienza. A questo proposito, si noti che ben il 47% degli assistiti riceve assistenza sanitaria, ancorché svolta da solo il 20% degli enti.

Un ruolo alquanto importante, sia per numero di centri (32%), sia per numero di assistiti (39%), è rivestito dalla funzione di accompagnamento.

Infine, i dormitori e i servizi per l'igiene della persona (docce), pur riguardando un esiguo numero di enti (rispettivamente 3% e 6%), soddisfano i bisogni di circa 1/4 del totale degli assistiti.

Tabella 1.4 - Attività svolte dagli enti secondo la fonte (per 100 enti in cui viene svolta l'attività in corrispondenza di ciascuna fonte)*. Lombardia, 1.1.2011

Fonti	Servizio mensa o distrib. pacchi alimentari	Distrib. farmaci o assistenza sanitaria	Dormitorio	Case d'accoglienza o comunità	Distrib. abbigliamento	Servizi per l'igiene (docce)	Erogaz. contributi monetari o pagamento utenze	Ascolto	Accompagnamento
Conferenza di San Vincenzo	87,7	27,9	0,8	2,7	49,9	0,5	85,5	99,5	74,8
Caritas Ambrosiana	74,1	6,9	-	-	63,8	5,2	20,7	-	36,2
Caritas Lombardia	94,4	33,3	16,7	5,6	88,9	27,8	27,8	94,4	55,6
Banco Farmaceutico	52,5	42,3	8,5	67,5	25,6	13,1	18,0	41,0	26,9
Gruppi di Volont. Vincenziano	71,4	14,3	2,4	9,5	33,3	-	95,2	97,6	97,6
Banco Alimentare	77,5	18,1	3,5	36,6	34,7	6,7	33,0	52,4	0,0
Reg. Volontariato	41,7	29,2	5,8	31,7	11,7	5,8	52,5	17,5	12,5
Reg. Coop. Sociali	17,2	7,3	2,0	-	0,7	2,6	0,7	12,6	6,0
Frați Minori	33,3	-	-	83,3	16,7	33,3	-	16,7	16,7
Totale per 100 enti	67,0	19,6	3,1	35,6	32,0	5,6	36,2	52,2	32,1
per 100 assistiti	69,4	47,1	23,4	31,0	53,9	27,4	28,7	57,8	39,4

* La somma per riga supera abitualmente 100 perché gli enti svolgono generalmente più funzioni.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La variabilità con cui le diverse fonti mettono in evidenza le funzioni svolte dagli enti riflette la loro diversa "vocazione": l'attività specialistica di offerta di servizi sanitari del Banco Farmaceutico, ad esempio, appare diffusa in maniera abbastanza uniforme nei confronti della totalità degli enti, mentre, le attività della Conferenza di San Vincenzo appaiono concentrate soprattutto verso gli enti che offrono beni di prima necessità (alimenti e abbigliamento) e mettono a disposizione servizi di assistenza, ascolto e accompagnamento.

1.1.3. Aspetti territoriali

Ai 1.738 enti rilevati al 1° gennaio 2011 corrispondono 357.300 assistiti⁴. Gli enti risultano distribuiti in 517 comuni, per una popolazione complessiva pari a 7.231.945 residenti.

Oltre la metà degli utenti (il 55%) si rivolge ai 645 enti (pari al 37%) rilevati nella provincia di Milano: rispetto alla rilevazione del 2010, qui il livello della povertà risulta accresciuto. In questa area, infatti, l'incremento nel numero di enti, pur considerevole (da 599 a 645, +8%), risulta affiancato da un ancor più rilevante aumento del numero di assistiti (+16%), con la conseguenza di un consistente aumento del numero medio di utenti per ente (da 285 a 306); inoltre, va osservato come, nonostante la popolazione

⁴ Gli enti complessivamente rilevati sono 1.773 ma di 35 di essi non si dispone del numero di assistiti.

provinciale abbia registrato un incremento dell'1%, l'incidenza degli assistiti sulla popolazione residente è comunque aumentata (da 6,0 a 6,8 per 100 residenti)⁵.

**Tabella 1.5 - Enti e assistiti secondo le principali aggregazioni territoriali.
Lombardia, 1.1.2011**

Province	Enti		Assistiti		Numero medio assistiti per ente	Assistiti per 100 residenti*
	V. Ass.	%	V. ass.	%		
Varese	170	9,8	23.049	6,5	136	3,6
Como	106	6,1	11.483	3,2	108	3,4
Sondrio	20	1,2	3.564	1,0	178	5,5
Milano	645	37,1	197.537	55,3	306	6,8
Bergamo	206	11,9	26.920	7,5	131	3,6
Brescia	145	8,3	27.704	7,8	191	4,0
Pavia	96	5,5	15.409	4,3	161	5,1
Cremona	89	5,1	14.023	3,9	158	5,9
Mantova	36	2,1	5.634	1,6	157	2,6
Lecco	61	3,5	8.139	2,3	133	4,2
Lodi	40	2,3	5.361	1,5	134	4,1
Monza e Brianza	124	7,1	18.477	5,2	149	2,5
Classi di ampiezza demografica dei comuni						
<= 1.000	8	0,5	789	0,2	99	14,6
1.000 - 5.000	238	13,7	19.413	5,4	82	3,3
5.000 - 20.000	460	26,5	63.284	17,7	138	2,5
20.000 - 50.000	232	13,3	37.782	10,6	163	2,6
50.000 - 100.000	104	6,0	19.745	5,5	190	4,3
> 100.000	-	-	-	-	-	-
Capoluoghi	696	40,0	216.287	60,5	311	9,7
Zona altimetrica dei comuni						
Montagna Interna	163	9,4	17.642	4,9	108	3,3
Collina Interna	393	22,6	55.615	15,6	142	3,9
Pianura	1.182	68,0	284.043	79,5	240	5,4
Totale	1.738	100,0	357.300	100,0	206	4,9

* Si fa riferimento al numero di residenti dei soli 517 comuni sede degli enti della rilevazione, per i quali si dispone del numero di assistiti.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La seconda provincia per numero di enti è quella di Bergamo (206) che, tuttavia, è superata dalla provincia di Brescia per numero totale di assistiti (27.704): in termini relativi, è invece la provincia di Cremona a far registrare, dopo Milano, il più elevato tasso di incidenza di assistiti sulla popolazione residente (5,9 per 100)⁶. Sul fronte opposto vanno segnalati i valori registrati per le province di Monza e Brianza (2,5%) e di Mantova (2,6%) a cui, d'altro canto, corrispondono ben 124 enti nel primo caso e

⁵ Si noti che nella provincia di Milano (avendo debitamente escluso le informazioni relative ai comuni della provincia di Monza e Brianza da tutte le tre ultime rilevazioni), sia il numero medio di assistiti per ente, sia l'incidenza del numero di assistiti sulla popolazione residente sono sempre aumentati a partire dal 2009, rispettivamente da 227 a 306 e da 5,0 a 6,8 per 100.

⁶ A tale proposito va osservato che nella precedente rilevazione l'incidenza della povertà a Cremona era la più elevata (6,5%) e pertanto può ritenersi in calo.

solo 36 enti nel secondo. Infine, sia per il numero di enti (20) che per quello degli assistiti (3.564), la provincia più piccola è quella di Sondrio per la quale, però, l'incidenza sul totale dei residenti non appare trascurabile (5,5%).

Con riferimento alla classe di ampiezza demografica dei comuni si può affermare che, se si escludono i comuni più piccoli (con meno di 1.000 residenti) per i quali l'incidenza risulta molto elevata (a fronte di un esiguo numero di enti e di assistiti)⁷, sono i capoluoghi di provincia a detenere il primato della graduatoria tanto in termini assoluti (696 enti per un totale di oltre 216mila assistiti), quanto in termini relativi (9,7 per 100 residenti).

Nei capoluoghi si può notare inoltre un valore del numero medio di assistiti per ente (311) nettamente superiore alla media regionale (206), a conferma del carattere *urbano*⁸ della forma materiale della povertà.

Questo dato è ulteriormente ribadito dalla distribuzione secondo la zona altimetrica: con oltre il 68% dei centri e l'80% degli assistiti sono i comuni di pianura i protagonisti principali; per essi si osserva una dimensione media degli enti pari a 240 assistiti e un'incidenza sulla popolazione residente pari al 5,4%.

1.2. La popolazione degli assistiti

1.2.1. Caratteristiche strutturali

In base a quanto emerge dalla rilevazione sono una minoranza gli enti che non hanno fornito informazioni sul profilo strutturale dei loro assistiti (il genere, la classe d'età e la cittadinanza): solo 171 enti (11%) per un totale di 19.460 assistiti (5%). In particolare, il grado di copertura più elevato rispetto al numero di enti si rileva con riferimento alla cittadinanza (89%) mentre rispetto al numero di assistiti si osserva con riferimento alla classe d'età (94%).

Per quanto riguarda la condizione "senza fissa dimora", in base alle informazioni disponibili non è stato possibile distinguere la modalità "zero" dall'informazione mancante, pertanto le percentuali indicate non possono dare conto del grado di copertura rispetto alla totalità degli enti e degli assistiti.

⁷ Per i comuni più piccoli (solo 8 nella rilevazione) si osserva infatti un aumento notevole del numero di assistiti rispetto alla precedente rilevazione, attribuibile in particolare ad un unico ente (situato nella provincia di Pavia) che ha visto decuplicare la propria utenza.

⁸ Con ciò si intende sottolineare come, in un intreccio di relazioni di causa/effetto, le condizioni di marginalità sociale risultano maggiormente evidenti e rilevati nei contesti urbani che altrove (la campagna, o semplicemente il resto della provincia).

Tabella 1.6 - Numero di enti per i quali sono disponibili le informazioni circa il numero di assistiti, totale e secondo le principali caratteristiche. Lombardia, 1.1.2011

Fonti	Numero di enti	Grado di copertura rispetto al numero di enti	Numero di assistiti	Grado di copertura rispetto al numero di assistiti
Genere	1.541	88,7	334.875	93,7
Classi d'età	1.548	89,1	335.669	93,9
Cittadinanza	1.553	89,4	325.532	91,1
Senza fissa dimora**	305	17,5	145.473	42,2
Totale assistiti	1.738	100,0	357.300	100,0

* Il numero di enti si intende al netto dell'informazione mancante sul numero di assistiti (35 casi).

** Si tratta del numero di assistiti complessivamente dagli enti che hanno dichiarato almeno un "senzateo".

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

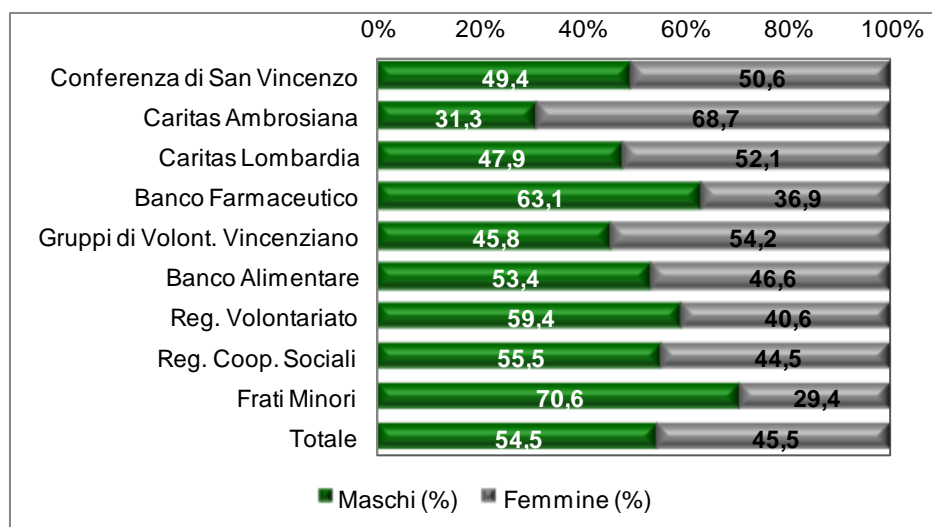
Va infine osservato che, rispetto alla precedente rilevazione (censimento all'1.1.2010), risultano aumentati tutti i tassi di copertura riferiti al numero di assistiti (per genere, età e cittadinanza) mentre sono leggermente diminuiti quelli relativi al numero di enti.

Genere

Di circa 335mila individui assistiti (il 94%) si conosce il genere: in particolare, confermando una tendenza già emersa in occasione della precedente rilevazione, oltre la metà (54,5%) è maschio.

Una più equilibrata ripartizione per genere è riscontrabile negli enti rilevati dalla Caritas Lombardia; prevale nettamente la componente femminile tra gli utenti degli enti rilevati dalla Caritas Ambrosiana (69%) e dai Gruppi di Volontariato Vincenziano (54%) mentre la componente maschile è superiore negli enti rilevati dai Frati Minori (71%) e dal Banco Farmaceutico⁹ (63%).

Figura 1.2 - Distribuzione del numero di assistiti secondo il genere e la fonte. Lombardia, 1.1.2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

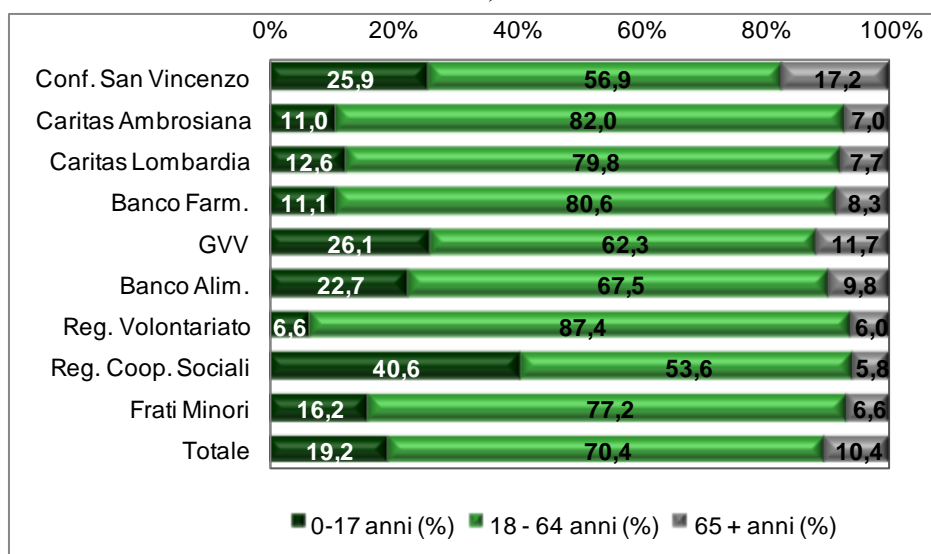
⁹ Queste peculiarità sono state messe in evidenza già nelle precedenti rilevazioni.

Età

L'appartenenza degli assistiti ai grandi gruppi d'età appare come la loro caratteristica strutturale più stabile nel tempo, oltre che quella per cui l'informazione risulta più facilmente acquisibile (la loro distribuzione secondo la classe d'età è infatti disponibile per il 94% degli assistiti, come in occasione della scorsa rilevazione).

Per il complesso degli enti e per il terzo anno successivo, il 70% della popolazione di riferimento è composto da adulti in età attiva (18-64 anni); rispetto al passato, invece, la quota di minori diminuisce leggermente (dal 21% al 19%) a vantaggio della proporzione di anziani (da poco meno del 9% a poco più del 10%).

Figura 1.3 - Distribuzione del numero di assistiti secondo la classe d'età e la fonte. Lombardia, 1.1.2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La struttura per età appare abbastanza stabile nel tempo anche con riferimento alle singole istituzioni. Così, ad esempio, nel caso degli enti rilevati dal Registro del Volontariato, la predominanza della classe d'età attiva rimane nell'ordine dell'87% con una lieve flessione rispetto alla rilevazione precedente (-2 punti percentuali) dovuta all'aumento degli anziani. Rispetto alla quota di questi ultimi si può notare come essa raggiunga la massima incidenza rimanendo stabilmente superiore al 17% tra gli assistiti dagli enti rilevati dalla Conferenza di San Vincenzo; anche tra gli assistiti dagli enti dei Gruppi di Volontariato Vincenziano si rileva una proporzione di anziani decisamente superiore alla media (12%). Ancorché su livelli inferiori alla media, gli enti del Registro delle Cooperative Sociali vedono aumentare drasticamente la quota di assistiti anziani (dall'1% a circa il 6%)¹⁰.

A fronte di un valore medio del 19% (un assistito ogni 5), la proporzione di giovani tra gli utenti dei centri varia dal minimo (7%) osservato in corrispondenza del Registro del Volontariato al massimo (41%) rilevato per gli enti del Registro delle Cooperative Sociali; proporzioni elevate si registrano anche in corrispondenza dei Gruppi di Volontariato Vincenziano (27%) e del Banco Alimentare (22%).

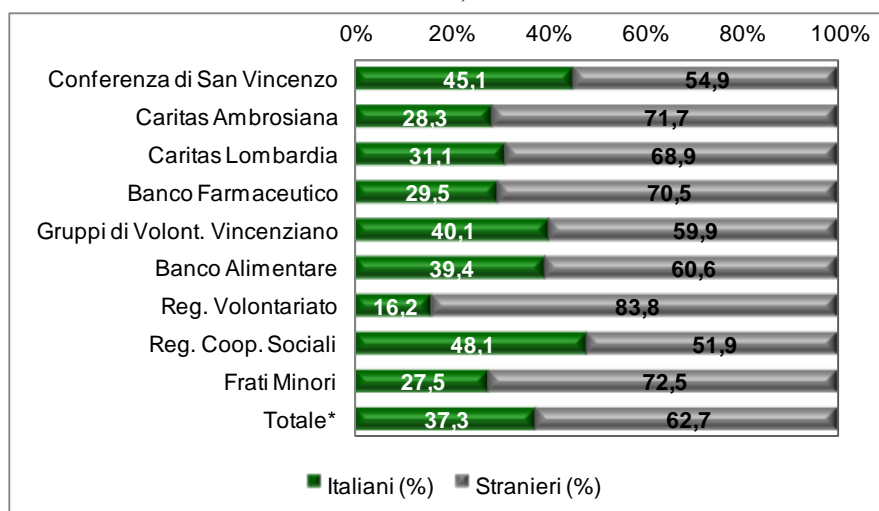
¹⁰ Si noti che la correlazione lineare misurata sui comuni tra la proporzione di anziani assistiti e l'analoga proporzione nella popolazione è risultata irrilevante.

Cittadinanza

La cittadinanza degli assistiti è disponibile per l'89% degli enti ma solo per l'81% degli assistiti.

Per la totalità degli enti, la componente straniera degli assistiti è ancora maggioritaria (circa 2 individui su 3), anche se risulta diminuita di 2 punti percentuali (dal 65% al 63%) rispetto allo scorso anno, nonostante la loro consistenza numerica sia aumentata di oltre 10.000 unità. Infatti, mentre il numero di stranieri assistiti si è accresciuto con un tasso di incremento pari al 5%¹¹ quello di individui con cittadinanza italiana è aumentato del 18%¹², a conferma della tendenza verso una povertà "più italiana" già registrata nella precedente annualità (ORES, 2011).

Figura 1.4 - Distribuzione del numero di assistiti secondo la cittadinanza e la fonte. Lombardia, 1.1.2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Nel corso del 2010, pertanto, sembrerebbe essersi verificato un peggioramento delle condizioni di povertà particolarmente intenso per la popolazione anziana che risulta evidentemente maggiormente rappresentata entro la sua componente italiana¹³.

Considerando le diverse istituzioni, la proporzione più elevata di stranieri si rileva in corrispondenza degli enti del Registro del Volontariato (84%, in flessione rispetto alla

¹¹ Tale dato appare in linea con quanto emerge dal più recente Rapporto ISMU sull'immigrazione in Lombardia in base al quale la popolazione straniera proveniente dai paesi a forte pressione migratoria (regolare e non) risulta aumentata del 7% tra il luglio 2010 ed il luglio 2011 (la sola componente degli stranieri regolarmente residenti, invece, mostra un tasso di crescita più elevato, 8%, in base alle risultanze ISTAT del 2010).

¹² La proporzione di stranieri assistiti risulta correlata linearmente con la proporzione di stranieri nella popolazione complessiva dei comuni coinvolti nell'indagine.

¹³ Si noti che la quota di anziani sul complesso della popolazione lombarda residente rimane stabile nel corso del 2010 al 20% della popolazione mentre quella degli anziani stranieri residenti non supera il 2% (ISTAT, Rilevazioni POS.AS. e STRAS.A., 1.1.2010 e 2011).

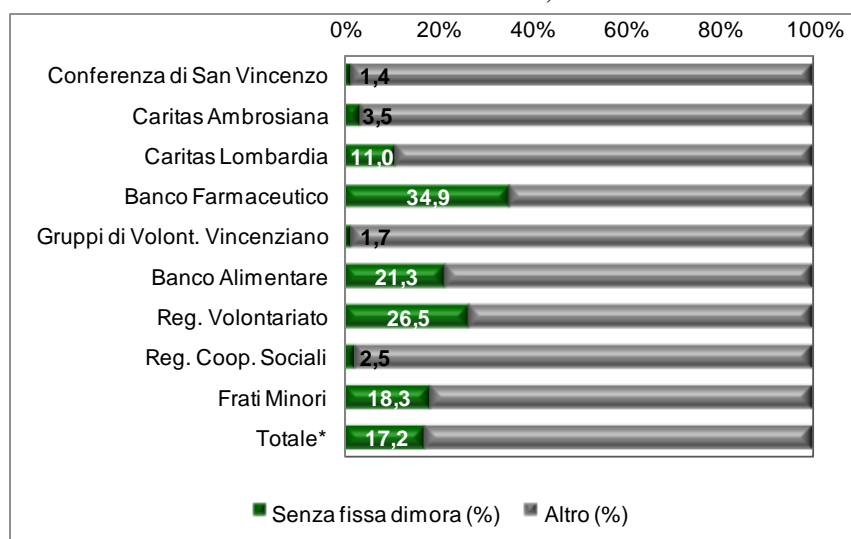
Va inoltre segnalato che la mancanza della copertura totale rispetto alla cittadinanza non consente di dare piena certezza alla suddetta affermazione tuttavia, nell'ipotesi di attribuire ai valori ignoti del numero di assistiti stranieri una loro opportuna stima, si perviene ad una quota di assistiti stranieri pari al 60% degli assistiti ed un tasso di crescita del 10%. In ogni caso, solo qualora tutte le mancate informazioni fossero attribuite ad assistiti stranieri -raggiungendo il 66% degli assistiti - il loro tasso di incremento rispetto alla precedente rilevazione (21%) risulterebbe superiore a quello degli italiani.

precedente rilevazione), mentre le più basse si osservano in corrispondenza degli enti delle Cooperative Sociali (48%) e delle Conferenze San Vincenzo (45%).

Senza fissa dimora

Il numero degli assistiti senza fissa dimora, 61.390, è rimasto pressoché costante rispetto alla precedente rilevazione; in termini relativi si tratta del 42% degli assistiti dagli enti che dichiarano almeno un senzatetto. Va precisato che questo sottogruppo di assistiti comprende anche un certo numero di persone che non desiderano dichiarare la propria residenza come gli immigrati che sono irregolarmente presenti sul territorio¹⁴.

Figura 1.5 - Incidenza % del numero di assistiti “senza fissa dimora” sul totale degli assistiti*, secondo la fonte. Lombardia, 1.1.2011



*S'intende il totale degli assistiti negli enti che hanno dichiarato almeno un assistito “senza fissa dimora”.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Anche per tale ragione, la proporzione di “senzatetto” appare particolarmente consistente tra gli assistiti dagli enti convenzionati con il Banco Farmaceutico (circa il 35%) o il Banco Alimentare (21%), o iscritti al Registro del Volontariato (27%).

Per concludere, i risultati emersi sostengono l'ipotesi che nel corso del 2010 si sia osservato un certo aumento del fenomeno della povertà materiale in termini di numero di individui che hanno fatto ricorso ai servizi offerti dalla rete degli enti rilevati. Tale incremento sembrerebbe aver riguardato soprattutto la popolazione italiana nella fascia d'età anziana. Il grado più estremo di deprivazione (individuabile attraverso il numero dei “senzatetto”), tuttavia, non appare essersi particolarmente intensificato.

¹⁴ Per meglio approfondire questo ambito si valuterà la possibilità di distinguere, in fase di rilevazione, il numero di soggetti realmente “senza tetto” da quelli con residenza non dichiarata in quanto irregolarmente presenti sul territorio italiano..

1.2.2. Il punto di vista dei responsabili degli enti

Limitatamente ad un sottoinsieme di enti¹⁵, (si tratta delle sole Conferenze San Vincenzo e degli enti convenzionati con il Banco Farmaceutico o il Banco Alimentare), anche nell'indagine oggetto del presente rapporto, così come nella precedente annualità, è stato possibile rilevare le opinioni dei responsabili circa alcune caratteristiche dell'utenza.

Tabella 1.7 - Enti e assistiti* (%) per categorie di utenza (graduatoria delle categorie in ordine decrescente della quota di enti che dichiarano quella categoria). Lombardia, 1.1.2010

Categoria d'utenza	% enti	% assistiti
Nuclei familiari (genitori soli con figli o coppie con figli)	44,4	38,1
Stranieri	33,3	44,3
Anziani	11,1	7,5
Minori	9,5	6,8
Disabili/malati psichici	1,0	1,9
Senza fissa dimora	0,3	0,4
Altro	0,3	1,0
Totale	100,0	100,0

* Il numero di assistiti in corrispondenza di ciascuna categoria è la somma degli assistiti dagli enti che hanno dichiarato quella categoria.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Secondo i responsabili dei 306 enti (per un totale di 32.581 assistiti) interrogati circa la loro principale categoria d'utenza tra quelle indicate in un elenco pre-definito, i principali destinatari dei servizi forniti dai centri sembrano essere, con il 44% delle indicazioni, i nuclei familiari¹⁶. Un responsabile su tre, invece, indica come utenti principali gli stranieri, mentre anziani e minori sono rappresentati più o meno equamente con il 10% delle indicazioni. Le rimanenti categorie rilevate hanno invece una diffusione del tutto residuale.

I nuclei familiari, gli stranieri e gli anziani rappresentano infatti, secondo le indicazioni soggettive dei responsabili, la principale categoria assistita in un numero di enti che assiste complessivamente il 90% dell'utenza.

Tra i 363 responsabili che indicano la causa principale che ha determinato lo stato di bisogno, oltre la metà la individua nella "perdita o mancanza di occupazione"; in generale, le cause economiche della povertà che si riconducono al (non) lavoro raccolgono ben il 77% delle indicazioni, quota di enti che coinvolge oltre l'85% dell'utenza. Rispetto alla scorsa rilevazione si osserva una leggera diminuzione dell'incidenza di queste cause tra le dichiarazioni dei responsabili che, tuttavia, fanno riferimento alla medesima proporzione di assistiti.

¹⁵ Va sottolineato che tale sottoinsieme non risulta rappresentativo della totalità delle fonti rilevate.

¹⁶ I risultati sono coerenti con quelli emersi dalla scorsa indagine.

Tabella 1.8 - Enti e assistiti* (%) per causa dello stato di bisogno (graduatoria delle cause in ordine decrescente della quota di enti che dichiarano quella causa). Lombardia, 1.1.2011

Causa principale dello stato di bisogno	% enti	% assistiti
Perdita o mancanza di occupazione	44,1	54,1
Scarse entrate o occupazione saltuaria	33,3	31,3
Problemi di salute/disabilità	8,5	5,2
Presenza di debiti	7,7	5,4
Separazione o divorzio dal coniuge	1,7	2,2
Sfratto	1,7	1,2
Dipendenza da alcool e droga	1,4	0,4
Detenzione in carcere	0,8	0,1
Morte di un familiare	0,6	0,1
Altro	0,3	0,1
Totale	100,0	100,0

* Il numero di assistiti in corrispondenza di ciascuna causa è la somma degli assistiti dagli enti i cui responsabili hanno dichiarato quella causa.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Rimanendo tra le ragioni di ordine economico, la presenza di debiti si propone come la terza causa in ordine d'importanza, essendo stata indicata nell'8% dei casi che assistono complessivamente il 5% dell'utenza. L'aumento dell'incidenza di questa voce, rispetto alla scorsa rilevazione, è rilevante (accentrava solo l'1% delle dichiarazioni con un corrispondente 0,5% degli utenti) e rappresenta la conferma di come la generale diminuzione del tenore di vita degli italiani, a partire dalla prima crisi economica (primi mesi del 2008), abbia infierito più severamente sulle situazioni già al limite di povertà.

Infatti, incrociando le informazioni sulle categorie di utenti e le cause di bisogno emerge, almeno in base a quanto indicano i responsabili, come in particolare sui nuclei familiari e sugli stranieri incidano pesantemente le cause legate al lavoro, mentre sugli anziani siano prevalenti i problemi di salute (che d'altro canto sono la principale causa di deprivazione anche per coloro che sono affetti da disabilità e malattie psichiche). Risulta infine interessante il dato relativo ai minori: su questa categoria infieriscono certamente le motivazioni economiche (la precarietà del lavoro dei loro genitori) ma anche quelle sociali, come lo scioglimento del legame coniugale tra i genitori, che - come si è già avuto modo di dire nel precedente rapporto - costituisce un evento sempre più traumatico (anche dal punto di vista economico) nella vita delle famiglie.

Tabella 1.9 - Enti (%) per categoria di utenza principale e causa dello stato di bisogno principale dichiarate. Lombardia, 1.1.2011

	Perdita/ mancanza /precarietà occupazione	Debiti	Stato Salute	Divorzio	Altro	Totale
Nuclei familiari (genitori soli con figli o coppie con figli)	83,1	6,6	5,9	0,0	4,4	100,0
Stranieri	76,5	13,7	2,0	1,0	6,9	100,0
Anziani	32,4	5,9	55,9	0,0	5,9	100,0
Minori	65,5	10,3	0,0	17,2	6,9	100,0
Senza fissa dimora	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Disabili/malati psichici	33,3	0,0	66,7	0,0	0,0	100,0
Altro	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Totale*	73,2	9,2	10,1	2,0	5,6	100,0

* La distribuzione % non coincide con quanto riportato in tabella 1.8 poiché in questo caso è calcolata sui soli enti che hanno fornito entrambe le informazioni (categoria di utenza e causa di bisogno).

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

I problemi di salute e di disabilità rappresentano la seconda causa più diffusa per i responsabili dei centri (l'8,5% la indicano come causa principale benché essi assistano solo il 5% dell'utenza complessiva - si veda tabella 1.8).

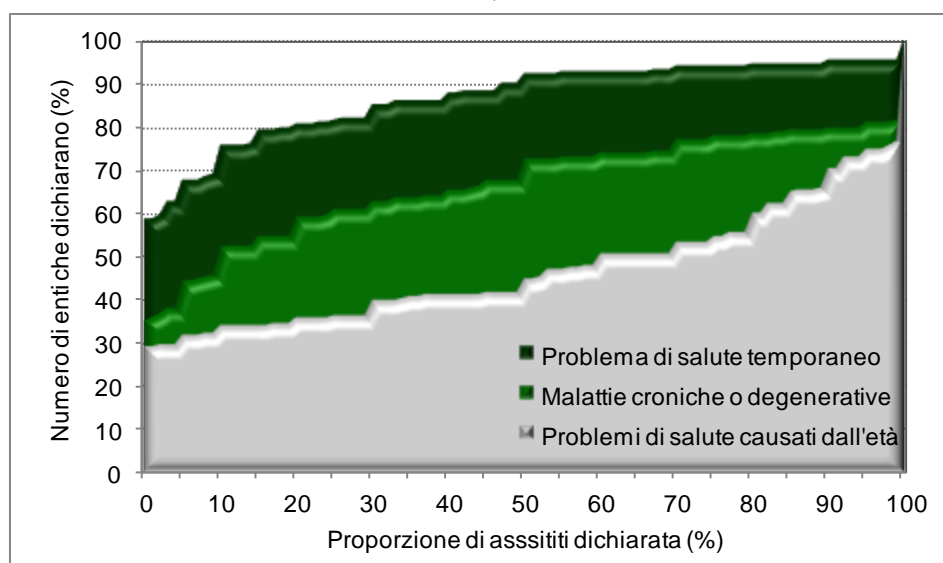
A proposito dei problemi di salute, i responsabili degli enti intervistati (si tratta di 284 casi tra gli enti convenzionati con il Banco Farmaceutico) esprimono le seguenti valutazioni.

Un terzo degli enti dichiara di non avere assistiti con problemi di salute causati dall'età; tale proporzione sale al 35% quando si parla di malattie croniche degenerative e al 58% per i problemi di salute temporanei.

Più della metà degli enti (il 55%) segnala una quota di assistiti con problemi di salute causati dall'età superiore al 50% degli utenti; una diffusione superiore alla metà degli assistiti, invece, si registra solo nel 27% degli enti quando si fa riferimento alla presenza di malattie croniche/degenerative e solo nell'8% degli enti quando si parla di problemi di salute temporanei.

Le cure connesse all'età rappresentano, pertanto, le principali necessità sanitarie degli enti riguardandoli quasi universalmente e con intensità elevate: a questo proposito vale la pena di notare come ben in un caso su quattro il responsabile dichiara che il 100% degli assistiti soffre di patologie legate all'età.

**Figura 1.6 - Stato di salute degli assistiti, distribuzione % del numero di enti *.
Lombardia, 1.1.2011**



* Le aree riportano, per ciascuna categoria, le % cumulate di intervistati (i responsabili degli enti) che hanno indicato la proporzione di assistiti riportata sull'asse delle ascisse. Ad es., solo un terzo degli enti dichiara una proporzione di assistiti con problemi di salute causati dall'età non superiore al 10% mentre un'analoga quota di assistiti con problemi di salute temporanei corrispondono al 75% degli enti.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Alcuni segnali confortanti emergono dall'analisi delle opinioni dei responsabili degli enti circa la quota di assistiti che sono riusciti ad uscire dalla condizione di povertà. Si può infatti notare una diminuzione, rispetto alla scorsa rilevazione, della proporzione di enti che segnalano nessun uscito da tale stato (dal 79% al 71%). Tale quota diminuisce ulteriormente (57%) in corrispondenza degli enti che hanno come principale categoria di utenza i minori, mentre le difficoltà si acutizzano drammaticamente (la proporzione di non usciti supera il 90%) quando si tratta degli anziani, per i quali è chiaramente più difficile attivare un percorso di accompagnamento verso una condizione di indipendenza (economica e non). Si noti, inoltre, come nel primo gruppo vi sia una proporzione non irrilevante di enti (il 4%) per i quali la quota di assistiti usciti dallo stato di povertà supera il 20%.

Con riferimento alle cause dello stato di povertà, si colgono i segnali di prospettive più favorevoli per coloro che vivono una situazione temporanea di bisogno, legata alla mancanza di stabilità lavorativa (solo il 63% degli enti che individuano in questa la causa principale dello stato di povertà dichiarano nessun uscito), familiare (separazione o divorzio dal coniuge, 67%), reddituale, o economica più in generale (presenza di debiti, 67%). Coerentemente con quanto precedentemente sottolineato, ben l'86% degli enti che indicano nei problemi di salute/disabilità la causa principale di bisogno escludono l'eventualità di uscita e nel rimanente 14% essa sembrerebbe riguardare una proporzione inferiore al 20% degli assistiti.

Tabella 1.10 - Usciti* dallo stato di povertà nel corso dell'anno solare precedente secondo alcune caratteristiche degli enti. Lombardia, 1.1.2011

	Nessun uscito	Meno del 20% di assistiti	Più del 20% di assistiti	Totale
Categorie d'utenza dichiarate				
Nuclei familiari (genitori soli con figli o coppie con figli)	70,8	28,5	0,8	100,0
Stranieri	71,1	26,7	2,2	100,0
Anziani	91,2	8,8	0,0	100,0
Minori	57,1	39,3	3,6	100,0
Altro	40,0	60,0	0,0	100,0
Cause dello stato di povertà				
Perdita o mancanza di occupazione	72,3	25,9	1,8	100,0
Scarse entrate o occupazione saltuaria	63,3	34,7	2,0	100,0
Problemi di salute/disabilità	86,2	13,8	0,0	100,0
Presenza di debiti	84,0	16,0	0,0	100,0
Separazione o divorzio dal coniuge	66,7	33,3	0,0	100,0
Altro	70,6	29,4	0,0	100,0
Totale	71,4	27,2	1,4	100,0

* Per ognuna delle tre modalità relative alla proporzione di usciti è riportata la % di enti che l'hanno dichiarata.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

1.3. La stima della povertà materiale all' 1.1.2011

Utilizzando la metodologia già adottata nei precedenti rapporti¹⁷, la stima della povertà a livello territoriale si avvale delle informazioni relative ai 1.738 enti che hanno indicato il numero di assistiti. Tali enti risultano distribuiti nei 517 comuni "primari" che, in quanto sede di uno o più centri, costituiscono i centri dei grappoli di comuni ad essi confinanti.

Complessivamente sono 1.340 i comuni che contribuiscono alla stima; il grado di copertura, pertanto, risulta pari all'87% del complesso delle unità amministrative lombarde e al 97% della relativa popolazione.

In sintesi, la copertura della popolazione che si ottiene attraverso la costruzione dei grappoli di comuni raggiunge il 100% nei comuni con almeno 20.000 residenti e non supera l'82% in corrispondenza dei comuni con meno di 5.000 abitanti. Va comunque osservato che quest'ultimo valore risulta essersi incrementato di 3 punti percentuali rispetto alla precedente rilevazione.

¹⁷ Per mantenere la confrontabilità con le precedenti edizioni della rilevazione si è utilizzato lo stesso modello di ripartizione territoriale, nell'ipotesi che i comuni sede di enti attraggano utenza anche da quelli circostanti, dove la domanda di aiuto rimane inevasa per l'assenza di offerta.

Tabella 1.11 - Stima della povertà materiale. Tassi di copertura (dei comuni e della popolazione residente) in corrispondenza dei principali contesti territoriali di riferimento. Lombardia, 1.1.2011

	Numero di comuni		Popolazione residente	
	Valori assoluti	Tasso di copertura %	Val. assoluti	Tasso di copertura %
Classi di ampiezza Demografica				
< 5.000	888	81,6	1.928.398	89,4
5.000 - 20.000	384	98,5	3.563.392	99,0
20.000 - 50.000	49	100,0	1.464.511	100,0
50.000 - 100.000	7	100,0	462.324	100,0
>= 100.000	-	-	-	-
Capoluoghi	12	100,0	2.233.875	100,0
Livello d'urbanizzazione				
Basso	299	70,0	419.937	78,8
Medio	583	89,3	2.554.795	95,0
Alto	458	98,3	6.677.768	99,7
Zona altimetrica				
Montagna interna	357	75,3	941.866	89,3
Collina interna	280	87,2	1.996.220	97,3
Pianura	703	93,6	6.714.414	98,6
Province				
Varese	134	95,0	876.850	99,3
Como	124	76,5	564.260	94,8
Sondrio	52	66,7	132.922	72,6
Milano	134	100,0	3.156.694	100,0
Bergamo	221	90,6	1.080.918	98,4
Brescia	178	86,4	1.201.378	95,6
Pavia	133	70,0	485.803	88,6
Cremona	108	93,9	353.439	97,2
Mantova	65	92,9	400.080	96,3
Lecco	80	88,9	332.222	97,7
Lodi	56	91,8	218.298	95,9
Monza e Brianza	55	100,0	849.636	100,0
Totale	1.340	86,7	9.652.500	97,3

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La rete di servizi offerti dagli enti appare più fitta nei poli urbani e nelle zone di pianura (coprendo rispettivamente quasi il 100% e oltre il 98% della popolazione) tuttavia, le ragioni di una tale evenienza non possono essere totalmente attribuibili ad una corrispondente maggiore intensità del fenomeno della povertà materiale (ancorché legittimamente ipotizzabile), dato il sussistere di oggettive ragioni di opportunità e/o vincoli logistici che limitano la fornitura di servizi di assistenza nelle aree più periferiche della regione.

Con riferimento alle aggregazioni amministrative provinciali, si conferma la copertura totale per le province di Milano e Monza-Brianza mentre, come di consueto, per la provincia di Sondrio si osservano i valori più bassi di copertura, sia relativamente al numero di comuni (67%), sia rispetto alla popolazione (73%).

A partire dai dati rilevati, di cui si è appena commentato il grado di copertura, è stato possibile effettuare delle stime in merito alla diffusione della povertà nel territorio lombardo rapportando il numero di assistiti con il numero di residenti¹⁸.

Per quanto riguarda il “livello medio” della povertà, cui si fa riferimento nelle stime e nell’allegato cartografico (Allegato 2), vale la pena di ricordare che esso risulta come media tra il valore “minimo”, calcolato attraverso il rapporto tra il numero di assistiti nel comune primario e la popolazione complessiva residente nel suo grappolo¹⁹, e il valore “massimo”, che deriva dal rapporto tra il numero di assistiti e la popolazione residente unicamente nel comune primario²⁰.

Dei 517 grappoli di comuni, il 26% mostra tassi di incidenza della povertà (considerata nella sua variante media) superiori al 3%²¹; va notato come tale dato corrisponda a ben il 44% della popolazione complessiva residente nei 1.740 comuni coinvolti (come primari o confinanti) nella rilevazione e a più del 50% della popolazione residente nei soli comuni primari. Inoltre, quasi una persona su tre (il 34% nei comuni primari) vive in territori dove l’incidenza della povertà assume un carattere più severo, mostrando tassi superiori al 5%.

All’estremo opposto, più di un terzo dei grappoli (il 19% della popolazione) mostra tassi inferiori all’1%: a essi corrisponde il 19% della popolazione dei comuni primari e il 25% della popolazione complessiva dei grappoli.

Tabella 1.12 - Distribuzione dei tassi di povertà materiale nei comuni lombardi secondo la variante media (*). Lombardia, 1.1.2011

Tassi di povertà	Numero comuni				Popolazione residente			
	primari		del grappolo		Nei comuni primari		Nel grappolo	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Oltre il 5%	57	11,0	173	12,9	2.467.500	34,1	2.765.240	28,6
tra il 3% e il 5%	79	15,3	169	12,6	1.201.855	16,6	1.449.783	15,0
tra il 2% e il 3%	89	17,2	224	16,7	1.077.088	14,9	1.388.958	14,4
tra l’1% e il 2%	110	21,3	283	21,1	1.135.939	15,7	1.637.508	17,0
non più dell’1%	182	35,2	491	36,6	1.349.563	18,7	2.411.011	25,0
Totale	517	100,0	1340	100,0	7.231.945	100,0	9.652.500	100,0

* Tale stima della povertà è ottenuta come media tra l’incidenza massima (rapporto tra il numero di assistiti e la popolazione residente in ciascun comune sede di almeno un Ente) e l’incidenza minima (rapporto tra il numero di assistiti e la popolazione residente nel grappolo di comuni costituito da ciascun comune sede di Enti e dai comuni ad esso confinanti, attribuiti secondo il criterio del “vicino più vicino”).

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Se si confrontano i risultati con quelli della precedente rilevazione si può osservare una tendenza all’aumento del numero dei grappoli nelle classi estreme, dove l’incidenza della povertà materiale è più elevata (oltre il 5%) o più bassa (meno dell’1%). Tuttavia, a un più attento esame si può osservare una netta contrazione della quota di popolazione

¹⁸ Per maggiori approfondimenti si faccia riferimento alle precedenti edizioni del Rapporto ORES (Blangiardo, Rimoldi, 2007, 2009, 2010, 2011).

¹⁹ L’ipotesi di base è che la popolazione esposta al rischio di povertà coincida con la popolazione complessiva del grappolo e che il fenomeno della povertà si distribuisca uniformemente sul suo territorio, indipendentemente dalla distanza di ogni singolo confinante dal comune primario.

²⁰ Questo secondo estremo si basa sull’ipotesi che la popolazione a rischio sia concentrata nel solo comune primario.

²¹ In altre parole, il numero di assistiti è il 3% della popolazione residente.

che vive in comuni ad elevato tasso di povertà, e ciò avviene sia tra i comuni primari (dal 37% al 34%) che nel complesso dei grappoli (dal 30% al 28%). Parallelamente si osserva un aumento (ancorché modesto) della proporzione di individui che vivono in aree a bassa incidenza (al più dell'1%) della povertà materiale, anche in questo caso sia nei comuni primari (+0,2 punti percentuali) che nel complesso dei comuni dei grappoli (+0,4 punti percentuali).

In conclusione, il presunto incremento della povertà materiale avvenuto nel corso del 2010, suggerito nelle precedenti pagine sulla base di un certo aumento del numero di individui che hanno fatto ricorso ai servizi offerti dalla rete degli enti rilevati, sembrerebbe non trovare corrispondenza nelle condizioni della popolazione esposta al rischio di povertà. Più che di un aggravio di situazioni già critiche si tratterebbe, pertanto, di un peggioramento delle condizioni in aree precedentemente non colpite.

A tale proposito è interessante rilevare che 8 dei 12 capoluoghi di provincia riportano valori del tasso di povertà materiale superiore al 5%: Milano (12,3%, +2 punti rispetto al 2010), Cremona (10,6%), Varese (7,6%), Pavia (7,1%), Brescia (6,3%), Como (6,1%), Bergamo (6,0%), Lecco (5,0%), Sondrio e Mantova (4,8%), Lodi (4,3%) e, infine, Monza (3,3%). Va osservato che tali valori seguono percorsi altalenanti nel tempo, ad eccezione di Milano per cui il tasso appare in crescita anno dopo anno (dal 7,4% dell'1.1.2009 al 10,3 del 2010 e al 12,3 del 2011).

1.4. Evoluzione temporale del fenomeno

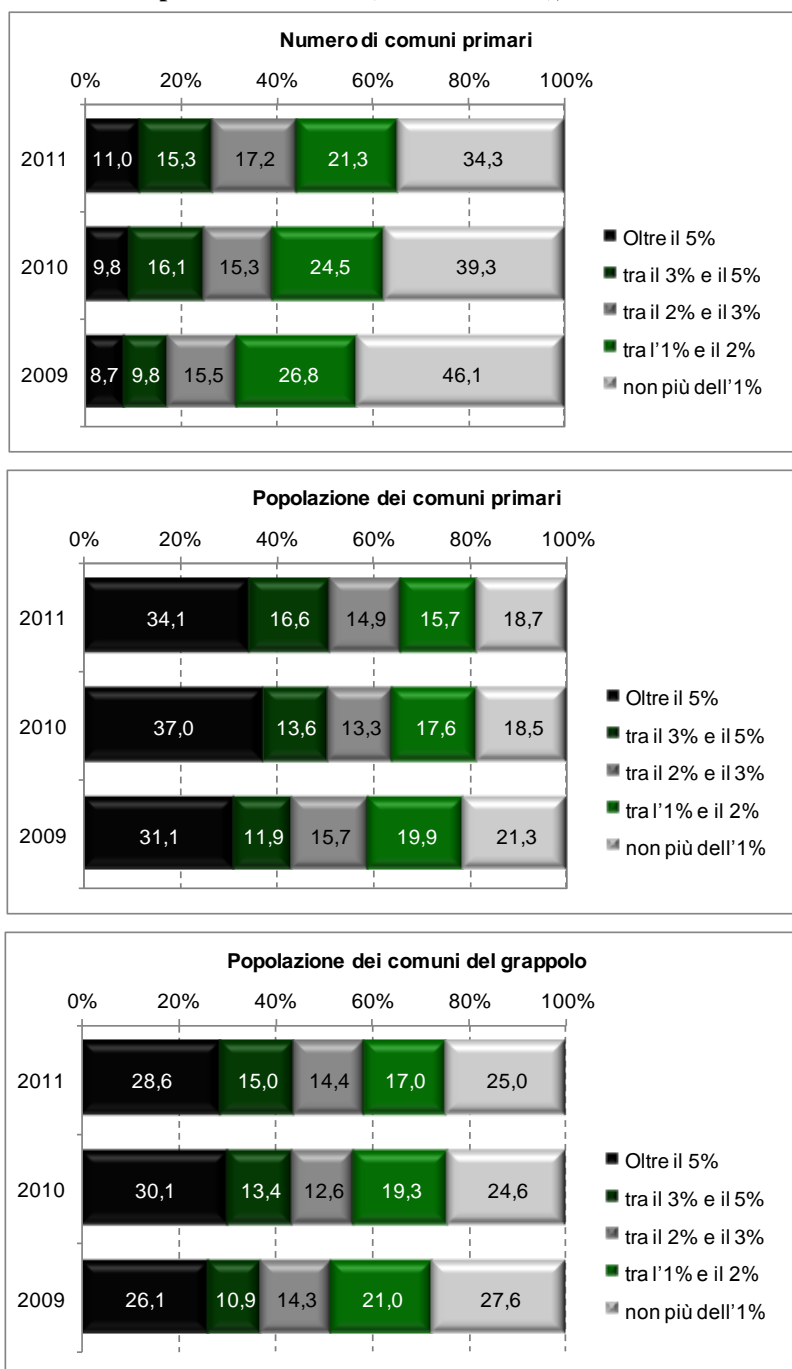
Il confronto fra i risultati dell'ultimo triennio offre l'opportunità di valutare il livello della povertà materiale in termini prospettici.

Nell'ipotesi che il peggioramento delle condizioni corrisponda a un incremento del numero di unità per cui l'incidenza della povertà²² risulta "elevata" (superiore al 5%) e una diminuzione delle unità con incidenza bassa (al più uguale all'1%), e considerando i comuni come unità statistiche, il livello della povertà appare aumentato nel corso dell'ultimo triennio di 2,3 punti percentuali.

Nell'ultimo anno, tuttavia, a tali variazioni fanno da contrappunto, da un lato, la diminuzione della proporzione di popolazione residente nei comuni, sia primari (-3 punti percentuali) che complessivi del grappolo (-1,5 punti) ad elevata incidenza della povertà, dall'altro l'aumento della proporzione di popolazione residente nei comuni a bassa incidenza (+0,2 punti per i comuni primari e +0,5 per i comuni dei grappoli).

²² Si fa riferimento qui alla povertà materiale "media", ottenuta come media tra le povertà "minima" e "massima".

Figura 1.7 - Distribuzione del numero di comuni e della popolazione dei comuni lombardi secondo il tasso di povertà materiale (variante media), 1.1.2009-1.1.2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La maggiore diffusione del fenomeno nei comuni di piccole dimensioni, emersa già in corrispondenza delle precedenti rilevazioni e ancora in corso, sembrerebbe accompagnata, nei tempi più recenti, da una sua intensificazione proprio nelle unità territoriali più piccole mentre in quelle di maggiori dimensioni appare mostrare segni di rallentamento.

Tabella 1.13 - Valore mediano dei tassi di povertà materiale nei comuni lombardi in corrispondenza di alcune partizioni (variante media): confronto rilevazioni all'1.1. 2009-1.1.2011

Classi di ampiezza demografica	Tassi di incidenza (per 100)		
	2009	2010	2011
<5000 abitanti	1,4	1,5	1,7
5000-20000 abitanti	1,0	1,2	1,2
20000-50000 abitanti	1,6	2,0	2,0
50000-100000 abitanti	3,5	3,1	3,6
Capoluoghi di provincia	4,9	6,4	5,8
Livello di urbanizzazione			
Basso	1,8	1,5	1,8
Medio	1,4	1,7	1,7
Alto	1,1	1,4	1,5
Zona altimetrica			
Montagna	1,4	1,1	1,7
Collina	1,1	1,4	1,5
Pianura	1,4	1,7	1,7
Province			
Varese	1,4	1,8	1,7
Como	1,1	1,3	0,9
Sondrio	3,3	1,9	2,8
Milano	1,3	1,4	1,3
Bergamo	0,9	1,4	1,7
Brescia	1,0	1,1	0,9
Pavia	1,7	1,8	1,9
Cremona	1,6	2,2	2,4
Mantova	1,2	1,0	1,2
Lecco	1,3	1,1	2,1
Lodi	1,6	2,3	2,7
Monza Brianza	1,3	2,0	1,7
Lombardia	1,4	1,5	1,7

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Un'opportuna sintesi del livello della povertà è fornito dalla mediana²³ della distribuzione dei valori.

Complessivamente, il valore mediano della povertà all'1.1.2011 è aumentato raggiungendo l'1,7%. È facile notare come un analogo incremento abbia riguardato i comuni con meno di 5.000 residenti; questi ultimi, insieme ai comuni tra 50 e 100mila residenti, sono quelli in cui la crescita della povertà è più dinamica, mentre per l'insieme dei capoluoghi di provincia si registra addirittura un'inversione di tendenza nell'ultimo anno (dal 6,4% al 5,8%).

Considerando il livello di urbanizzazione si può cogliere un'accentuazione del fenomeno in corrispondenza dei territori meno intensamente urbanizzati.

²³ Il valore mediano è il valore che si pone al centro della distribuzione, dividendola in due gruppi di valori di uguale numerosità (50%), rispettivamente minori o uguali al valore mediano e maggiori o uguali al valore mediano; essendo una media di posizione non risente (come invece fa la media) dell'eventuale esistenza di valori estremi.

Anche con riferimento alla zona altimetrica si rimarca, nell'ultimo anno, un aumento della povertà mediana per le aree di montagna (da 1,1% a 1,7%) e, più moderatamente, per le aree di collina (da 1,4% a 1,5%).

Per quanto riguarda le province, vanno sottolineate alcune interessanti peculiarità: in primo luogo, mentre la città di Milano guida la graduatoria dei capoluoghi per incidenza della povertà (12,3%), il complesso della sua provincia si posiziona tra i valori più bassi (1,3%) e in tendenziale diminuzione rispetto ad inizio 2010; secondariamente, quella di Sondrio è la provincia che, non solo mostra la più elevata incidenza (2,8%), ma è anche la circoscrizione territoriale che, con Lecco, fa registrare l'incremento più consistente (+0,8% e +1% rispettivamente per Sondrio e Lecco); infine, sul fronte opposto, la provincia di Como esprime il più basso valore mediano dell'incidenza della povertà materiale nel 2011 (0,9%) ed anche la più elevata diminuzione (-0,4%) rispetto al 2010.

1.5. Allegato cartografico

L'allegato cartografico (si veda Allegato 2) illustra la rete territoriale degli enti e le caratteristiche strutturali della popolazione assistita, a livello comunale.

I risultati dell'indagine sono esposti nel dettaglio per comune, a livello di singola provincia.

L'allegato cartografico si compone di tre sezioni.

Nella prima sezione (figure A2.1.1 e A2.1.2) viene illustrata la dislocazione degli enti e degli assistiti nei comuni lombardi ed aggregata per provincia.

Nella seconda sezione (figure A2.2.1 - A2.2.6) vengono rappresentate (a livello di provincia, per il complesso della regione) le caratteristiche strutturali della domanda di servizi: genere, classe d'età, cittadinanza e condizione di "senza fissa dimora".

La terza sezione, infine, (figure A2.3.1 e A2.3.2) dà conto della copertura territoriale dell'indagine a livello di singolo comune, e propone la stima del tasso di povertà materiale (medio) a livello di provincia.

Capitolo 2

Gli enti tra efficacia e sostenibilità

di Flavio Merlo

Sono quattro anni che l'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale della Lombardia (ORES) effettua un puntuale monitoraggio dello stato di salute degli enti che erogano servizi e beni materiali per la soddisfazione dei *basic needs* delle persone in condizione di difficoltà economica. L'esperienza maturata ha permesso un progressivo miglioramento della *survey*, sia nella fase di rilevazione dei dati che in quella di elaborazione. Nel 2008, gli enti coinvolti erano 215 mentre i dati dell'ultima annualità (2011) presentati in questo capitolo fanno riferimento ad un campione di 281 enti rappresentativi del Terzo Settore lombardo attivo nel contrasto alla povertà; il campione è stato quindi ampliato, le procedure di rilevazione sono state perfezionate così che lo studio di *panel* ha permesso di tracciare un profilo diacronico degli enti che consente di comprenderne le principali dinamiche evolutive. In questa specifica prospettiva, si colloca lo studio di *panel* descritto nel quinto paragrafo del presente capitolo, laddove saranno commentati i dati di trend di 71 centri che sono stati oggetto di indagine negli ultimi quattro anni (2008-2011)¹.

La rilevazione dei dati è avvenuta nel mese di novembre 2011 tramite la somministrazione di un questionario semi-strutturato già validato nelle precedenti due edizioni dell'indagine. Nella ricerca sono stati coinvolti sia imprese sociali di rilevanti dimensioni in termini di operatori e di numero di persone assistite, sia enti molto piccoli che hanno un bacino di utenza ben più limitato (singola parrocchia o quartiere).

Il capitolo si compone di due fasi d'analisi: la lettura trasversale dei dati della *survey* 2011 e la lettura longitudinale 2008-2011 del campione *panel*. La prima parte, a sua volta, si declina in quattro parti: la presentazione del profilo degli enti in termini di servizi erogati, di come agiscono all'interno del territorio e delle risorse con cui operano; una seconda parte dedicata alla loro capacità di intercettare con successo la domanda di aiuto, ovvero la loro efficacia, "misurata" in relazione al numero di persone che sono fuoriuscite dalla condizione di povertà bisogno; un terzo segmento dedicato all'analisi della variazione delle risorse disponibili con particolare attenzione al volontariato; da ultimo, la capacità degli enti di sostenere la crescente domanda di aiuto che proviene dalla società civile attraverso un'attenta declinazione dell'indice di sovraccarico (già validato nelle ultime due edizioni della *survey*).

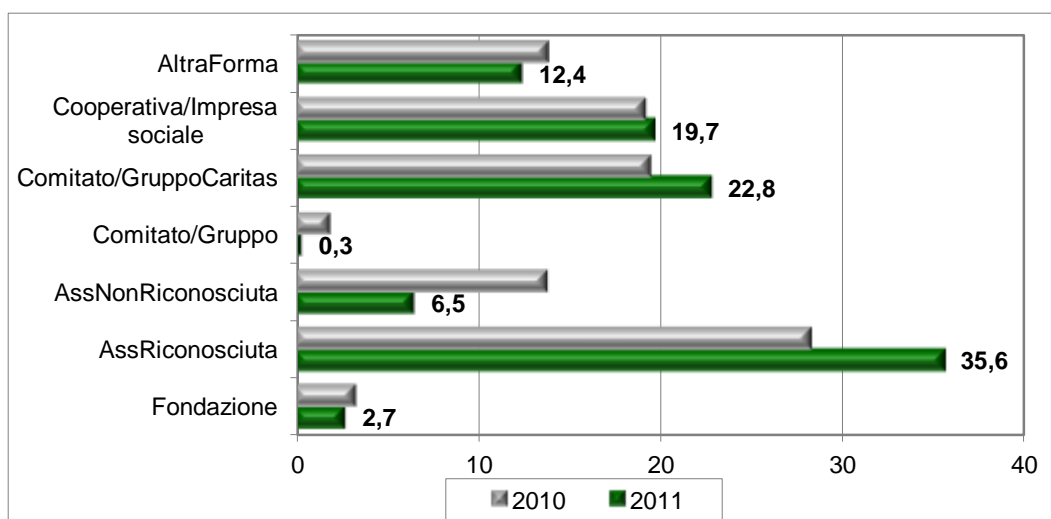
¹ Per maggiori dettagli sul piano di campionamento e il disegno *panel* dell'indagine si rimanda all'Allegato 1 del presente rapporto.

2.1. Il profilo degli enti 2011

2.1.1. Servizi erogati e forma giuridica

Oltre un terzo degli enti lombardi che si occupa del contrasto alla condizione di povertà è un'associazione riconosciuta, ovvero un'organizzazione collettiva dotata di personalità giuridica, cioè capace di assumersi diritti e doveri in un regime patrimoniale di autonomia perfetta con prevalenza dell'elemento personale (35,6%); il 22,8% è costituito da gruppi Caritas e il 19,7% da cooperative e imprese sociali (figura 2.1). Il 22% degli enti che non rientrano in queste tipologie si distribuisce tra associazioni non riconosciute (6,5%), fondazioni (2,7%), comitati e gruppi (0,3%) e altre tipologie associative riconducibili a enti religiosi o a realtà generate dalle attività delle parrocchie (12,4%).

Figura 2.1 - Forma giuridica e identitaria degli enti. Lombardia, anni 2010-2011 (% di enti)



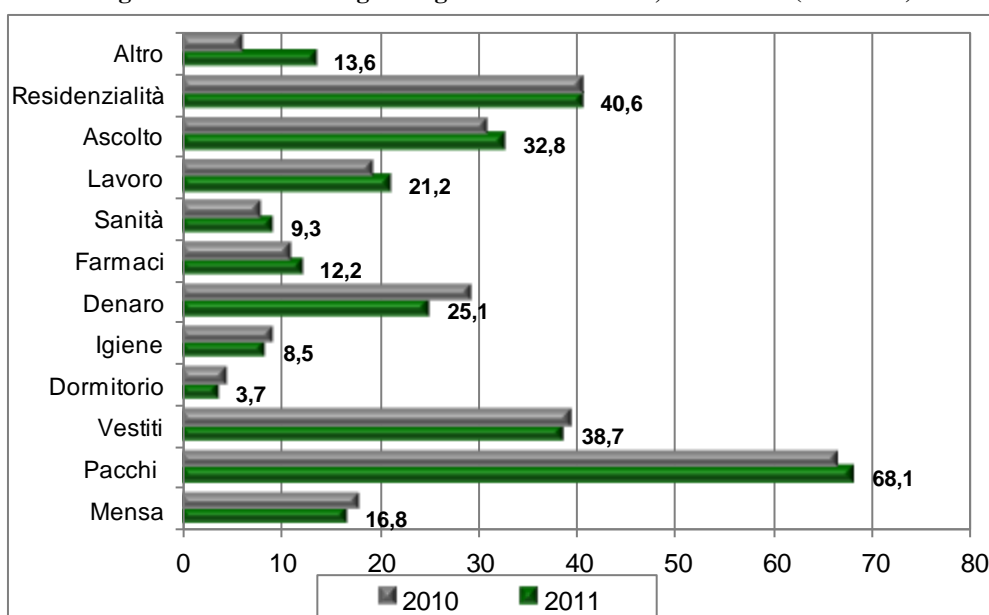
Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Confrontando i dati del 2011 con quelli del 2010 si osserva un incremento della diffusione di associazioni riconosciute - che passano dal 28,3% al 35,6% - e di gruppi Caritas, che arrivano al 22,8% rispetto al 19,5% del precedente anno. Sul versante opposto, si registra un forte calo del peso relativo delle associazioni non riconosciute che scivolano dal 13,8% al 6,5%.

Rispetto ai servizi erogati, premesso che ogni ente può erogare una o più tipologie di prestazioni, la soddisfazione del bisogno alimentare rappresenta la parte più significativa: i pacchi alimentari sono distribuiti dal 68,1% dei centri, i pasti dal 16,8% (figura 2.2). Notevolmente diffusi sono anche altre tipologie di prestazione, servizi di tipo residenziale sono infatti forniti dal 40,6% dei soggetti, la distribuzione di vestiti è svolta dal 38,7% e l'ascolto dal 32,8%. Con quote meno importanti, seppur significative, troviamo la distribuzione di contributi monetari (25,1%) e l'accompagnamento nella ricerca di un posto di lavoro (21,2%); si tratta di due prestazioni diverse per tipo di approccio, ma simili per origine del bisogno, che scaturisce dalla carenza di reddito. La dimensione sanitaria viene curata dal 9,3%, ad essa si affianca il 12,2% di enti che

soddisfano la richiesta di farmaci. Rispetto al 2010, la distribuzione percentuale dei differenti servizi è sostanzialmente rimasta invariata, unica eccezione è la voce “Altro”, che, per le sue dimensioni (13,6%), merita di essere approfondita in modo analitico.² I corsi di lingua e le scuole dedicate alle persone straniere sono le voci più ricorrenti esplicitate dai rappresentanti degli enti, seguite da alcune tipologie di servizi per soggetti portatori di handicap, da strutture “leggere” di alloggio e dalle consulenze legali di vario titolo. Si tratta di attività che consentono due tipi di riflessioni: da un lato, sul versante del merito, queste proposte rivelano l’esistenza di bisogni originali legati a soggetti che vivono in situazioni particolari, dall’altro, sul versante più propriamente metodologico, occorre interrogarsi se siamo di fronte a dei *basic needs* oppure a richieste sì importanti, ma assai diverse da quelle tradizionalmente catalogate come bisogni primari (mensa, dormitorio, vestiti...).

Figura 2.2 - Servizi erogati dagli enti. Lombardia, 2010-2011 (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Non è sicuramente questo il luogo per una riflessione di questo tipo, tuttavia è evidente che occorre approfondire fino a che punto alcuni diritti di cittadinanza siano ormai da considerarsi alla stregua di veri e propri *basic needs*.

La tabella 2.1 fornisce una lettura incrociata della forma giuridica dell’ente con la tipologia di servizi erogati, permettendo di individuare quali prestazioni vengono erogate da determinate tipologie associative e quali, invece, non rientrano nella loro offerta. Mettendo a confronto le quote dei servizi con le percentuali inserite nella prima colonna - la percentuale totale delle singole forme giuridiche -, è inoltre possibile individuare il *core business* delle tipologie associative.

Le cooperative sociali, a conferma del loro elevato grado di strutturazione e, di conseguenza, della loro capacità di offrire servizi complessi, hanno un ruolo fondamentale nei servizi di mensa (33,4%) e di tipo residenziale (39,7%). I centri

² Di fatto non è possibile approfondire in modo puntuale l’indicatore “Altro” perché le varie risposte si differenziano in 28 diverse categorie, il che impedisce adeguate generalizzazioni.

Caritas assorbono il 33,6% della distribuzione di pacchi alimentari, il 39,4% della distribuzione di vestiario e il 44,3% delle attività di ascolto; si tratta di servizi tipici di questa forma associativa che, tradizionalmente, affianca la distribuzione di beni materiali al tentativo di attivare relazioni di prossimità tra chi offre aiuto e chi lo chiede. I dormitori sono gestiti soprattutto da enti religiosi (inclusi sotto la voce “altro”), mentre le associazioni riconosciute, coerentemente con la loro crescente presenza quale forma giuridica dominante, primeggiano nella distribuzione di pacchi alimentari (38,9%), contributi monetari (50,5%), ricerca del lavoro (39%) e prestazioni di natura igienico-sanitaria. Per le fondazioni - realtà associative strutturate - mensa (5,1%), sanità (4,9%) e residenzialità (4,8%) sono i servizi prevalenti, le associazioni non riconosciute operano soprattutto su dormitori e servizi legati all’igiene e infine i comitati/gruppi - la tipologia meno formalizzata - danno soprattutto elargizioni in denaro.

Tabella 2.1 - Forma giuridica per servizi erogati. Lombardia, 2011 (% di enti)

	% nel totale enti	Mensa	Pacchi	Vestiario	Domit.	Igiene	Denaro	Farm.	Sanità	Lavoro	Ascolto	Resid.
Fondazione	2,7	5,1	2,1	1,0	3,1	1,3	0,0	0,9	4,9	3,5	2,3	4,8
Ass. riconosc.	35,6	27,3	38,9	33,2	9,2	30,5	50,5	54,3	34,6	39	26	32,2
Ass. non ric.	6,5	4,4	5,7	7,6	18,5	10,8	8,5	5,7	4,3	5,5	8,1	8,4
Comit./gruppo	0,3	0,0	0,4	0,7	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Caritas	22,8	3,8	33,6	39,4	10,8	15,5	29,5	13,2	9,3	32,2	44,3	2,1
Coop. Sociale	19,7	33,4	8,4	4,9	9,2	14,9	2,5	12,7	29,6	4,4	9,6	39,7
Altro	12,4	25,9	10,9	13,2	49,2	27	7,8	13,2	17,3	15,4	9,7	12,8
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Come si è precedentemente esplicitato gli enti spesso erogano molteplici tipologie di prestazioni: si è pertanto chiesto loro quali fossero, fra i servizi forniti, i primi tre prevalentemente erogati in termini di numerosità di assistiti. Il servizio più diffuso è la distribuzione di pacchi alimentari, che interessa come servizio prevalente oltre il 40% degli enti; seguono la residenzialità (33,2%) e l’attività di ascolto (12%). L’importanza di queste prestazioni è confermata dal fatto che esse fanno registrare valori significativi anche in relazione alla seconda e alla terza attività prevalente. Alle tipologie di servizio specificate va aggiunta infine la distribuzione di vestiti, che presenta anch’essa valori significativi: è il secondo servizio per il 16% dei centri e il terzo per il 10,7%.

Tabella 2.2 - Servizi prevalenti erogati. Lombardia, 2011 (% di enti)

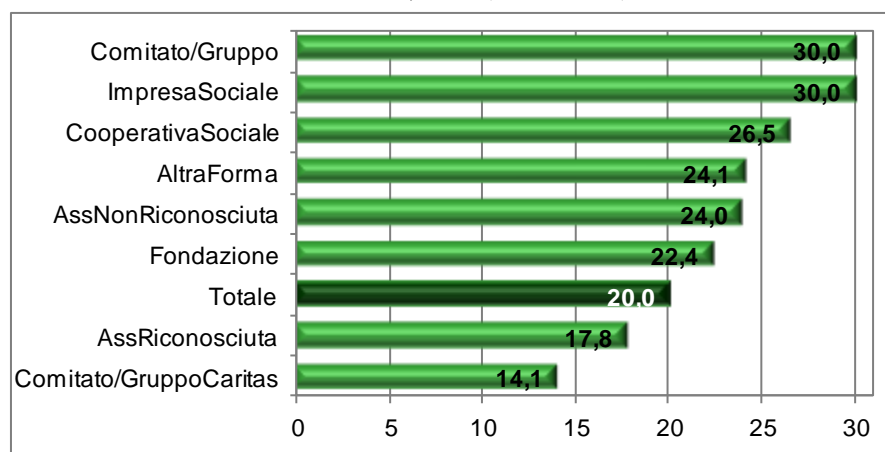
	Primo servizio	Secondo servizio	Terzo servizio
Pacchi Alimentari	41,3	19,9	3,6
Residenzialità	33,2	2,9	2,2
Ascolto	12,0	7,1	7,7
Mensa	6,0	5,2	2,8
Altro	2,5	1,8	3,7
Vestiaro	1,9	16	10,7
Lavoro	0,7	2,2	4,2
Dormitorio	0,7	0,8	0,7
Denaro	0,6	4,0	9,3
Sanità	0,5	3,0	2,2
Farmaci	0,0	1,9	1,5
Igiene	0,0	1,3	1,3
Non risponde	0,7	33,9	50,1
Totale	100	100	100

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

2.1.2. Modalità di erogazione dei servizi

In media, gli enti sono aperti al pubblico 20 giorni al mese. Tuttavia, se analizziamo in dettaglio la distribuzione degli enti per percentile (in base al numero di giorni di apertura), notiamo che il venticinquesimo percentile è a quota 7,6 giorni di apertura/mese, mentre il quinto decile - la mediana - tocca già quota 30 giorni, indicando come oltre la metà degli enti sia aperto tutti i giorni dell'anno.

Figura 2.3 - Giorni medi di apertura mensile per forma giuridica e identitaria. Lombardia, 2011 (valori medi)



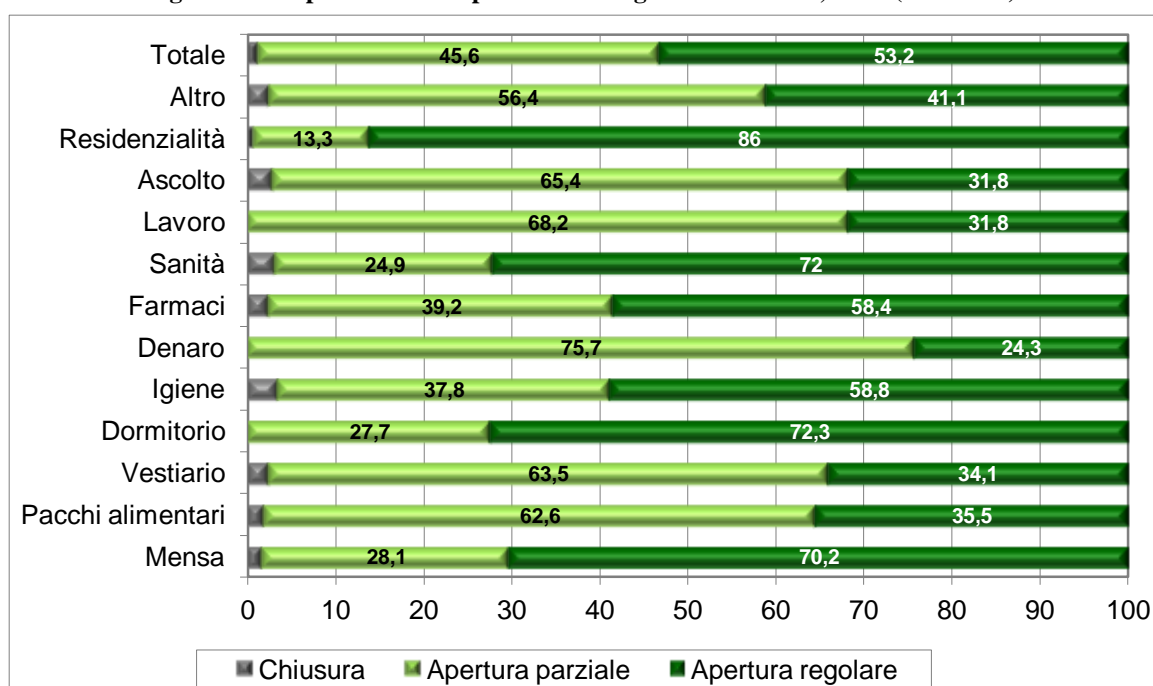
Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Le ragioni di questa distribuzione di valori sono da ricercarsi nel fatto che circa un decimo degli enti è aperto non più di 3 giorni al mese, probabilmente per la distribuzione a sportello di generi alimentari o capi di vestiario, mentre la maggior parte degli altri soggetti offre un servizio più continuativo pressoché quotidiano. Rispetto alla forma giuridica, a fronte di un dato medio di giorni di apertura/mese pari a 20, osserviamo una significativa eterogeneità, in cui il grado di strutturazione tuttavia non sembra incidere in modo particolare (figura 2.3): le realtà aperte al pubblico

mediamente con maggiore frequenza sono i gruppi, i comitati e le imprese sociali, mentre, con valori inferiori al dato medio abbiamo i gruppi Caritas (14,1 giorni in media) e le associazioni riconosciute (17,8).

La figura 2.4 illustra invece le quote di enti che offrono (o meno) i loro servizi anche durante i mesi estivi. Premesso che il 53,2% degli enti è regolarmente funzionante nei mesi di giugno, luglio e agosto e che il 45,6% lo è solo in modo parziale, gli enti che offrono le prestazioni residenziali (86%), i dormitori (72,3%) e i servizi legati alla sanità (72%) risultano essere quelli che garantiscono la copertura più ampia in termini di giorni di apertura. Si tratta di prestazioni di primissima necessità destinate a soggetti che sono ospiti di comunità in senso lato oppure privi di fissa dimora e, di conseguenza, più bisognosi di servizi continuativi per far fronte alla loro precaria condizione.

Figura 2.4 - Apertura estiva per servizi erogati. Lombardia, 2011 (% di enti)



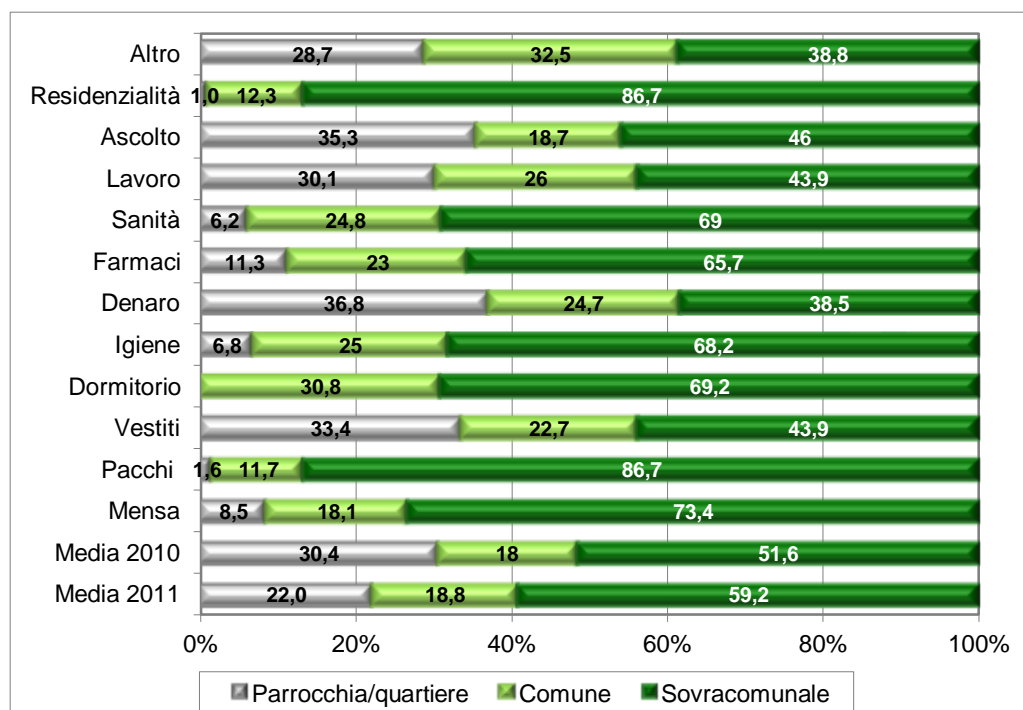
Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La regolarità di erogazione nei mesi estivi, invece, è garantita con minore probabilità dagli enti che offrono servizi quali la distribuzione di contributi monetari (24,3%), l'ascolto e l'accompagnamento nella ricerca di lavoro (31,8%). Coerentemente con quanto precedentemente affermato, queste ultime prestazioni hanno carattere più estemporaneo e non devono essere erogate in modo continuativo, consentendo una sospensione del servizio nel corso dei mesi estivi senza arrecare particolare disagio ai soggetti che ne usufruiscono.

Complessivamente, il 22% degli enti ha un bacino di utenza che corrisponde al quartiere o alla parrocchia, il 18,8% al territorio comunale e il 59,2% ad un territorio che copre più comuni (figura 2.5). Rispetto al 2010, osserviamo che il bacino di utenza dei vari servizi si è complessivamente ampliato; infatti, se nel 2010 il 30,4% degli enti agiva solo sulla parrocchia o il quartiere e il 51,6% su un territorio sovra-comunale, oggi il primo dato si attesta al 22% e il secondo, invece, cresce raggiungendo il 59,2%. In

particolare, si rivolgono ad un bacino di utenza più ampio le strutture residenziali e i centri di distribuzione di pacchi alimentari (86,7%), le mense (73,4%) e i dormitori (69,2%). L'erogazione di denaro (36,8%), l'ascolto (35,3%) e la distribuzione di vestiario (33,4%) sono invece i servizi con bacino territoriale più ristretto; si tratta infatti di prestazioni che, a parte l'attività di guardaroba, privilegiano il contatto personale tra chi aiuta e chi viene aiutato in un contesto dove, molto probabilmente, l'accesso ai servizi è prevalentemente legato alla conoscenza dei casi di bisogno.

Figura 2.5 - Bacino di utenza per servizi erogati. Lombardia, 2011 (% di enti)



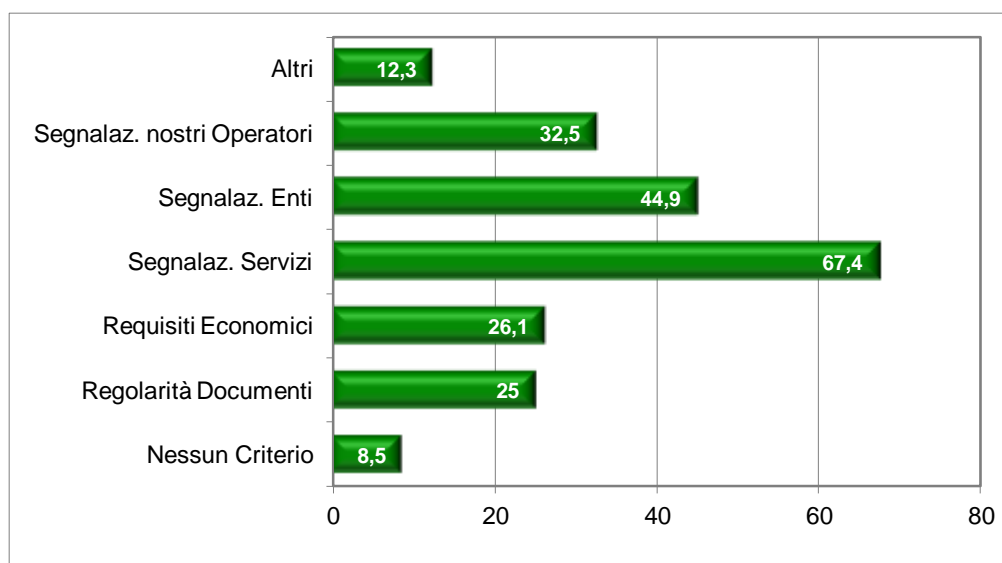
Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Abbiamo detto che rispetto al 2010, il bacino di utenza complessivo degli enti si è allargato; questa crescita ha interessato quasi tutti i servizi con l'eccezione delle prestazioni sanitarie e la distribuzione di farmaci che sembrano privilegiare un ambito di tipo comunale. In questo contesto, però, il dato relativo ai pacchi alimentari merita di essere sottolineato; infatti, se nel 2010 il 35,3% degli enti che offrivano questo servizio aveva un bacino di utenza sovra comunale, nel 2011 il dato sale vorticosamente fino al 73,4%. Tale fenomeno è probabile che sia da imputare alla crescita del numero di persone in situazione di bisogno alimentare che, per trovare risposta alle loro necessità, si recano in Comuni diversi da quello di residenza.

La figura 2.6 descrive i criteri di accesso alle prestazioni. La segnalazione sembra essere la modalità di accesso prevalente: il 67,4% viene segnalato dai servizi operanti sul territorio, il 44,9% da altri enti e il 32,5% da operatori dell'ente stesso che hanno incontrato persone in condizione di fragilità. Le tre diverse forme di segnalazione indicano tre diversi livelli di rete: quella istituzionale governata dall'ente pubblico, quella associativa tipica del terzo settore e, infine, quella informale dei singoli soggetti che, giocando la loro responsabilità civica e si attivano per trovare risposte adeguate alle persone in difficoltà incontrate. Emerge quindi un intreccio che riflette il significato di

un approccio sussidiario ai bisogni delle persone: l'individuo in difficoltà non è soltanto un soggetto che si rivolge al sistema istituzionale dei servizi al fine di soddisfare i suoi bisogni generali, bensì è una persona fragile che vive in un contesto all'interno del quale incontra una pluralità di attori, ciascuno dei quali offre risposte parziali ma efficaci chiamando in gioco altri "luoghi accoglienti" per una presa in carico più puntuale e, insieme, globale. Accanto alla segnalazione, l'accesso ai servizi è anche collegato alla presenza di particolari requisiti: economici per il 26,1% degli enti, legali per il 25% mentre solo l'8,5% dei centri afferma di erogare prestazioni senza valutare l'esistenza di specifici criteri di accesso.

Figura 2.6 - Criteri di accesso alle prestazioni. Lombardia, 2011 (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

2.1.3. Le risorse

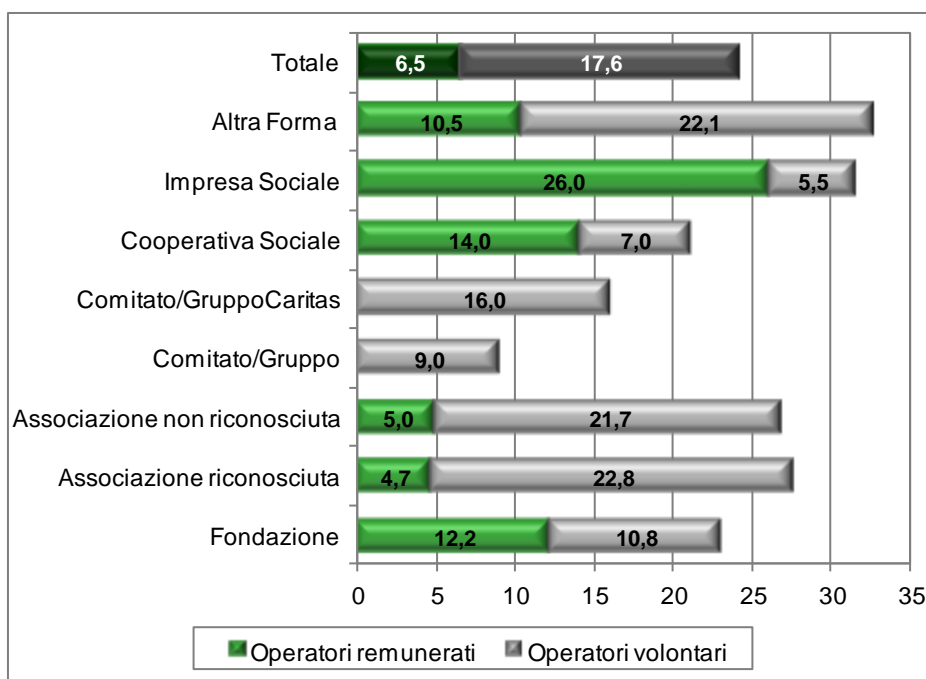
La prima risorsa di cui dispongono gli enti è quella umana. Anche se in questo contesto non possiamo soffermarci sulla dimensione qualitativa delle relazioni che gli operatori sono in grado di stabilire con i soggetti presi in carico, occorre soffermarsi su alcuni dati quantitativi che permettono di conoscere meglio di quali risorse umane dispongono gli enti.

In media, sono 6,5 le persone che operano in modo retribuito all'interno dei centri, mentre i volontari sono quasi il triplo: 17,6. Il 57,3% degli enti non ha alcun operatore remunerato, mentre solo il 5% non può contare sul sostegno di volontari. Rinviamo al paragrafo 2.3 l'approfondimento di questi dati, qui vogliamo sottolineare la forte vocazione alla gratuità degli enti che soddisfano i *basic needs* delle persone che vivono in Lombardia e verificare il legame tra presenza di personale retribuito o volontario e forma giuridica (figura 2.7).

Comitati informali e gruppi Caritas usufruiscono solo di personale volontario: 9 persone in media per i primi e 16 per i secondi. In entrambi i casi, però, è interessante notare che la dimensione generalmente più limitata di queste realtà fa sì che si tratti di valori inferiori al dato medio complessivo del numero di volontari (che si attesta a quota 17,6) e che viene superato dalle associazioni riconosciute (22,8) e da quelle non

riconosciute (21,7) e dagli enti raccolti nella classe “Altra forma” (22,1). Rispetto agli operatori remunerati, il dato medio pari a 17,6 persone è superato dalle imprese sociali (26 soggetti a libro paga), dalle cooperative sociali (14), dalle fondazioni (12,2) e dal gruppo residuale degli altri enti (10,5).

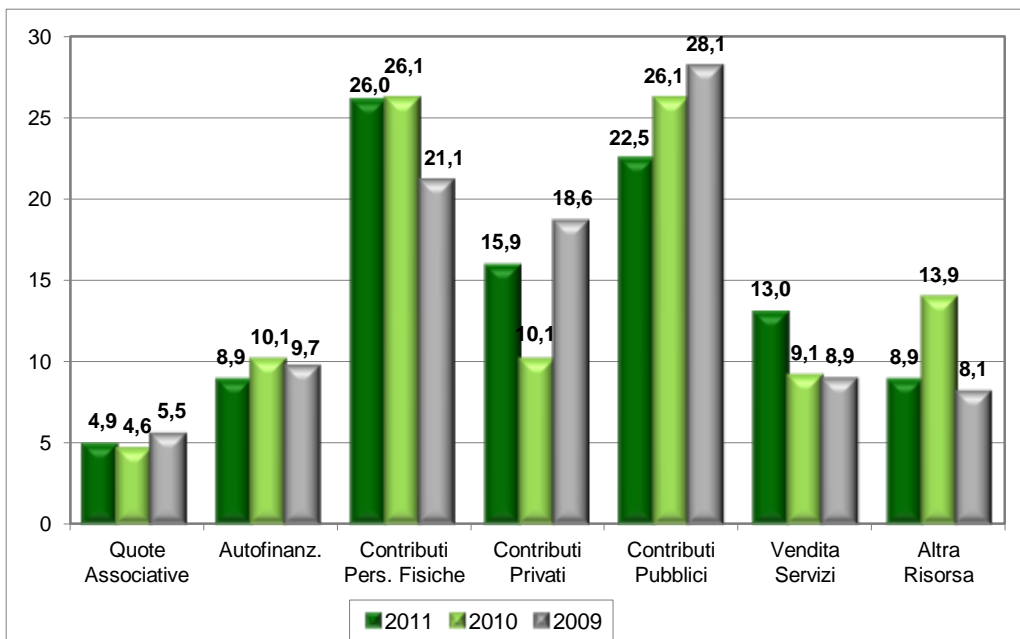
Figura 2.7 - Numero medio di operatori volontari e retribuiti per forma giuridica o identitaria. Lombardia, anno 2011 (valori medi)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Per quanto concerne invece le risorse di tipo finanziario e l’origine di tali risorse si è osservato che nel 2011 il 26% dei contributi economici proviene da persone fisiche, il 22,5% da soggetti pubblici e il 15,9% da altri soggetti privati. Complessivamente, questi tre canali di finanziamento coprono quasi i due terzi delle risorse finanziarie; con percentuali meno significative troviamo invece le entrate derivanti dalla vendita di servizi (13%), l’autofinanziamento (8,9%) e le quote associative (4,9%). Da non sottovalutare infine l’8,9% delle “altre risorse” che rimanda alle vendite occasionali come mercatini e fiere e, soprattutto, al “5x1000”.

Figura 2.8 - Composizione delle risorse finanziarie degli enti. Lombardia, dal 2009 al 2011
(valori medi %)

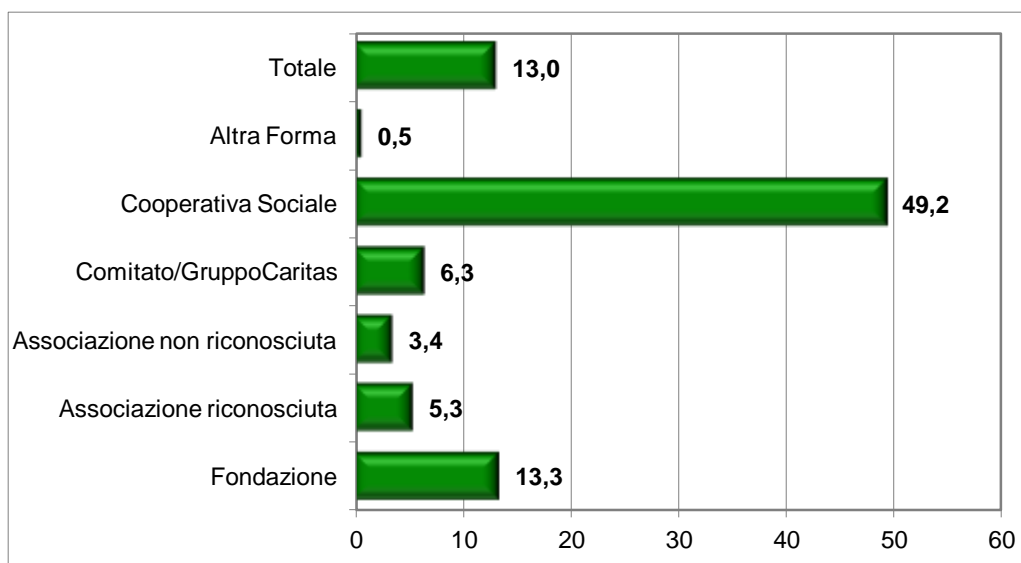


Fonte: Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Nel corso dell'ultimo triennio i contributi pubblici sono passati dal 28,1% al 22,5%, segnando una diminuzione relativa del 20% a cui ha fatto da contraltare la crescita dei contributi provenienti da persone fisiche che è passata dal 21,1% al 26% (+23%). In declino anche i contributi provenienti da soggetti privati, dalle quote associative e dall'autofinanziamento, mentre registrano un incremento le risorse derivanti da vendite straordinarie, "5x1000" e, soprattutto, dalla vendita di servizi. Quest'ultima voce è passata dall'8,9% del 2009 al 13% del 2011 con un incremento interno pari quasi al 50% indicando l'emergere di un nuovo atteggiamento delle realtà di terzo settore che, a fronte di un contesto sempre più complesso, tentano di uscire da una logica puramente assistenziale cercando nuove e originali modalità di crescita e di sviluppo.

La figura 2.9 descrive puntualmente la distribuzione della voce "Vendita servizi" al variare della forma giuridica o della forma identitaria: nelle cooperative sociali la vendita di servizi raggiunge quota 49,2%, le fondazioni il 13,3% mentre le altre tipologie non superano il dato medio del 13%. Probabilmente, sul dato complessivo delle cooperative sociali incidono molto i dati delle cooperative di tipo B che svolgono attività lavorativa con soggetti svantaggiati o a rischio di esclusione sociale (portatori di handicap, ex-carcerati...).

Figura 2.9 - Quota di finanziamento derivante dalla vendita di servizi per forma giuridica o identitaria. Lombardia, 2011 (valori medi %)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

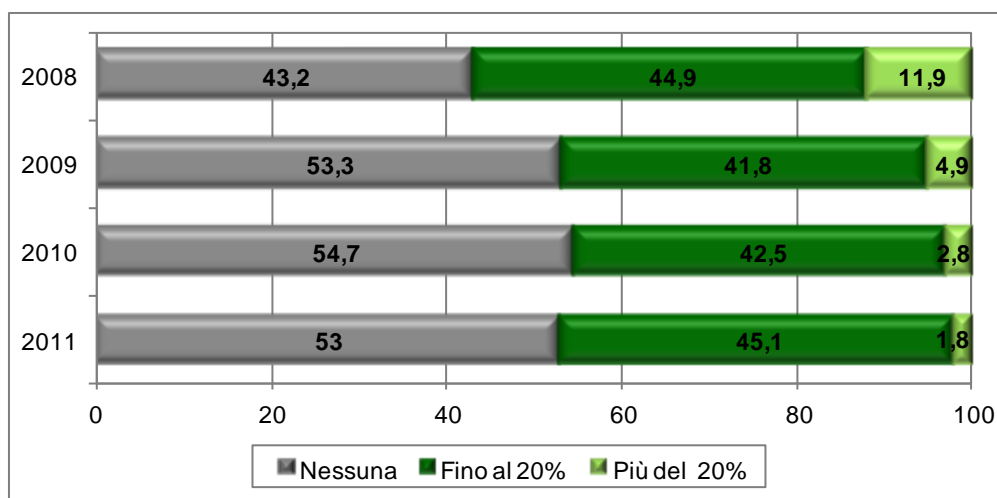
2.2. L'efficacia degli enti

Dopo avere tracciato il profilo degli enti e dei servizi da loro offerti, analizziamo ora (e nei successivi paragrafi) in dettaglio tre dinamiche utili a comprendere meglio il loro "stato di salute": il grado di efficacia, la variazione delle risorse disponibili con particolare attenzione alle risorse umane volontarie e, da ultimo, la capacità di sostenere la crescente domanda di aiuto che proviene dalla società civile.

In questo paragrafo cominciamo ad approfondire il tema dell'efficacia, ovvero la capacità degli enti di favorire la fuoriuscita delle persone dalla condizione di povertà. Pur non potendo offrire un quadro esaustivo del fenomeno, in quanto sono numerosi i fattori che interagiscono, le analisi qui presentate possono tuttavia fornire alcune indicazioni per capire in quali condizioni di operatività è più facile dismettere la presa in carico degli utenti accompagnandoli in una condizione di "non bisogno" e quindi di autonomia.

La figura 2.10 mostra come il panorama emerso nell'ultimo anno (2011) ricalca la drammatica situazione del precedente anno: più del 50% dei centri dichiara di non avere avuto persone in carico che si sono svincolate dalla condizione di povertà e solo una percentuale marginale (1,8%) afferma di avere avuto una quota di fuoriusciti superiore al 20% degli assistiti. Sono dati che parlano da soli e che mostrano come la situazione dell'ultimo triennio si sia incancrenita in modo preoccupante; i dati del 2008 sembrano uno sbiadito ricordo o, forse, un traguardo assai lontano.

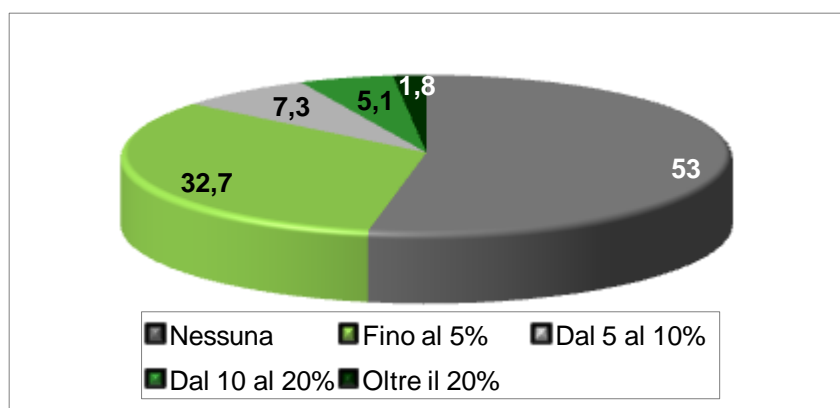
Figura 2.10 - Uscita dalla condizione di povertà. Lombardia, dal 2008 al 2011 (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Passando ad un maggiore grado di dettaglio d'analisi la figura 2.11 rivela drammaticamente che, se scindiamo il 45,1% degli enti con efficacia inferiore al 20%, i tre quarti degli enti non superano il 5%, il 7,3% si colloca tra il 6 e il 10% e solo il 5,1% supera il 10%. In questo contesto, ci sembra importante cercare di comprendere meglio quali sono le condizioni in cui gli enti riescono comunque ad agire con efficacia.

Figura 2.11 - Uscita dalla condizione di povertà. Lombardia, 2011 (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La tabella 2.3 mette in relazione gli indicatori di efficacia degli enti (misurata in termini di quota di assistiti usciti dalla condizione di bisogno) con la collaborazione con i servizi sociali del territorio. Premesso che solo il 5,6% degli enti non collabora in alcun modo con i servizi sociali del territorio mentre il 38% lo fa in modo costante e sistematico, emerge chiaramente come gli enti meno efficaci siano quelli meno collaborativi; le caselle in grigio rivelano che l'assenza totale di relazioni oppure un loro utilizzo legato a situazioni di emergenza ("quando necessario") coincide con un'efficacia minore della relazione di aiuto. Invece laddove la rete tra diversi soggetti sembra essere più strutturata, l'efficacia cresce, attestandosi su valori superiori al dato medio (caselle con sfondo verde).

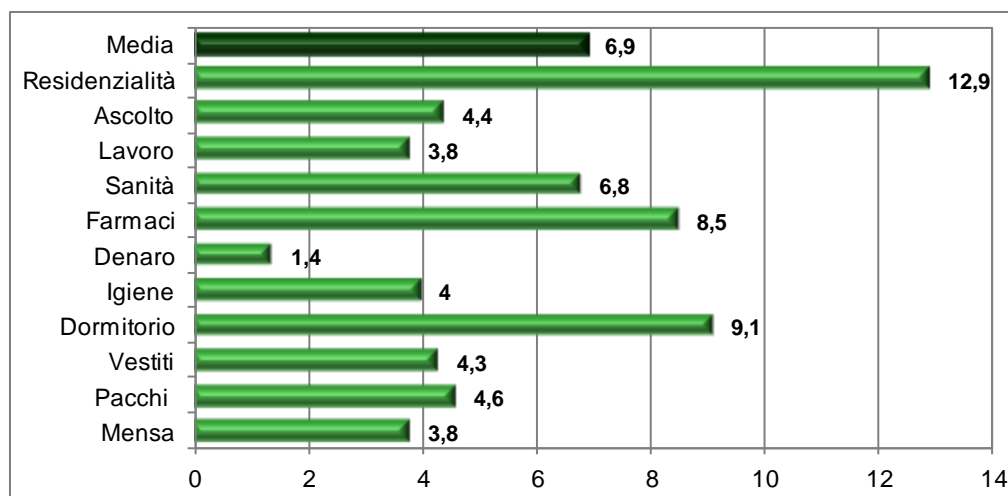
Tabella 2.3 - Uscita dalla condizione di povertà per collaborazione con i servizi sociali del territorio. Lombardia, 2011 (% di enti)

	No	Quando necessario	In modo costante, ma non formalizzato	In modo costante e sistematico	Totale
Nessuna	7,5	29,8	23,2	39,5	100
Fino al 5%	4,9	24,5	39,4	31,2	100
Dal 5% al 10%	4,7	10,2	46,9	38,3	100
Dal 10% al 20%	0,0	21,6	19,3	59,1	100
Più del 20%	0,0	0,0	40,6	59,4	100
Totale	5,6	25,7	30,4	38,0	100

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Rispetto alla forma giuridica, il 38,5% dei Gruppi Caritas non ha collaborazioni (7,6%) con i servizi sociali del territorio oppure le attiva solo in caso di necessità (30,9%); quote analoghe interessano gli enti accorpatis nella voce “Altra forma” (10,6% e 29,6%), mentre presentano percentuali inferiori, seppur significative, le associazioni riconosciute (5,2% e 24,1%) e le cooperative sociali (2,2% e 15,5%). Questi dati mostrano come il rischio dell'autoreferenzialità non riguardi solo i soggetti più piccoli e meno formalizzati, ma anche le realtà più strutturate che, fisiologicamente, sono portate (o dovrebbero essere portate) a dialogare con una molteplicità di soggetti.

Figura 2.12 - Quota di enti con uscita dalla povertà > 10% degli assistiti per servizi erogati. Lombardia, 2011 (% di enti)



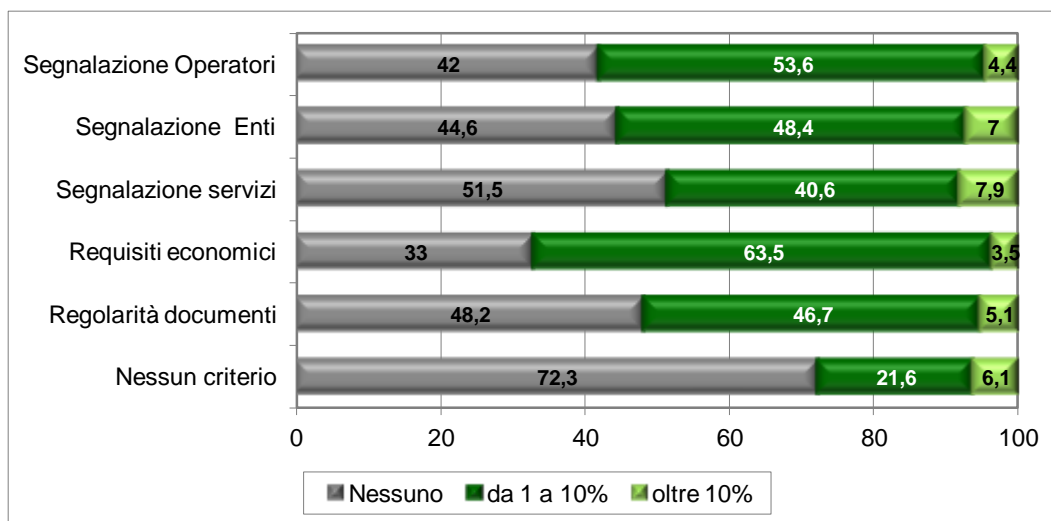
Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La figura 2.12, mostrando la quota di enti con livello di efficacia superiore al 10% (usciti dalla povertà) al variare del servizio principale offerto, evidenzia che rispetto al dato medio (6,9%) solo tre tipologie di servizio si collocano su un livello superiore: la distribuzione di farmaci (8,5%), i dormitori (9,1%) e, soprattutto, la residenzialità (12,9%). Si tratta di interventi - ad essi aggiungiamo anche le prestazioni sanitarie che raggiungono il 6,8% - molto formalizzati e che richiedono, nel caso delle strutture residenziali, una reale e complessa presa in carico del soggetto. Ad una prima lettura, si potrebbe affermare in modo quasi paradossale che sono le situazioni più pesanti quelle che consentono un'efficacia maggiore. Evidentemente si tratta di una spiegazione superficiale, che deve essere sviluppata facendo riferimento alle singole tipologie di

utenza e ai loro specifici bisogni: le prestazioni di natura sanitaria si rivelano efficaci nel momento in cui si verifica la guarigione del soggetto, il dormitorio rappresenta una risposta ad uno stato di sofferenza acuta che solitamente - tranne per le persone senza fissa dimora - non si protrae nel tempo e, da ultimo, le strutture residenziali - con l'eccezione di alcune tipologie di utenza - hanno come specifica *mission* l'accoglienza e l'accompagnamento del soggetto verso il ritorno ad una condizione di vita sociale "normale". Passando dalla lettura in positivo al legame tra alcune tipologie di servizio e la scarsa efficacia in termini di dimissioni dell'utenza emerge come la distribuzione di contributi monetari (1,4%), la ricerca del lavoro (3,8%), il servizio di mensa (3,8%), o di servizi per l'igiene (4%), la distribuzione di vestiti (4,3%), l'ascolto (4,6%) e la distribuzione di pacchi alimentari (4,6%) sono, in ordine crescente, le forme di intervento che presentano un basso livello di efficacia. Si tratta infatti di azioni che, da un lato, non richiedono una reale presa in carico dell'utente e quindi non consentono di attivare monitoraggi puntuali dello stato di bisogno nel medio e lungo periodo; dall'altro lato, invece, siamo in presenza di risposte a bisogni che sono per loro natura fortemente risorgenti in quanto collegati ad una capacità economica insufficiente. In questi casi, è molto forte il rischio che si instauri una sorta di assistenzialismo alle famiglie piuttosto che un vero e proprio percorso di autonomia.

La figura 2.13 visualizza il legame tra i criteri di accesso ai servizi richiesti dall'ente e la quota di assistiti usciti dalla condizione di bisogno. Innanzitutto emerge che il 72,3% di enti che non applica alcun criterio di accesso e dichiara di non avere avuto dimissioni tra i loro utenti: l'accesso universalistico ai servizi non costituisce una valida premessa per l'efficacia del servizio stesso anche perché può generare situazioni di dipendenza difficilmente rimovibili. Sul versante opposto, anche se con percentuali meno roboanti, la segnalazione di situazioni di fragilità da parte dei servizi sociali territoriali o di altri enti, per quanto non sia garanzia di successo, sembra collegarsi ad un grado di efficacia superiore alla media.

Figura 2.13 - Uscita dalla povertà per modalità di accesso ai servizi. Lombardia, 2011
(% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Da ultimo, un ulteriore dato che conferma il legame tra strutturazione ed efficacia degli interventi è il numero medio di operatori volontari e retribuiti presenti negli enti. Infatti, se il dato medio complessivo è 6,5, laddove l'efficacia è superiore al 10% (quota di usciti dalla condizione di bisogno) il numero medio di operatori sale a 7,9 e raggiunge quota 8,5 in presenza di una percentuale di fuoriuscita superiore al 20%.

2.3. Le risorse disponibili e il ruolo dei volontari

Tra le risorse di cui dispongono gli enti, i volontari nel corso dell'ultimo anno (2011) mostrano una dinamica molto vivace con tendenze opposte (tabella 2.4): il 26% degli enti dichiara che il loro numero è cresciuto negli ultimi dodici mesi, mentre il 14,8% afferma che essi sono diminuiti.

Tabella 2.4 - Variazione delle risorse per tipologia. Lombardia, 2011 (% di enti)

	In aumento	Costante	In diminuzione	Non risponde	Totale
Volontari	26,0	55,0	14,8	4,2	100
Strutture	5,8	76,9	3,9	13,4	100
Finanze	4,3	39,7	43,6	12,4	100
Materiali	7,7	55,9	26,1	10,3	100

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Assai meno complessa la dinamica delle altre tipologie di risorse, che, a differenza di quelle umane, segnano un saldo meno positivo o addirittura fortemente negativo in termini percentuali: le risorse finanziarie sono calate per il 43,6% degli enti e quelle materiali per il 26,1% a fronte di una crescita rispettivamente nel 4,3% e nel 7,7% degli enti. Fanno eccezione le risorse strutturali (ad esempio la sede fisica dell'ente) che per natura sono portate ad essere più costanti nel tempo³.

Di fatto, appare quindi evidente che in un periodo di crisi economica come quello che stiamo vivendo, il desiderio di aiutare chi ha bisogno non è venuto meno, anche se la natura degli aiuti ha subito delle variazioni: se i soldi in tasca sono diminuiti e donarli è diventato un problema, il tempo disponibile è rimasto invariato e usarlo per gli altri resta la forma di investimento più efficace. Certamente i dati a nostra disposizione non permettono di fare particolari approfondimenti su queste dinamiche, tuttavia è possibile ipotizzare che l'attuale tempo di crisi evidenziando tante povertà materiali e, più spesso, relazionali può generare maggiore coesione sociale, può toccare le coscienze ed attivare una generosità e una disponibilità che aveva bisogno solo di essere ridestata.

³ Da notare il dato relativo alle mancate risposte: risorse strutturali, materiali e finanziarie variano tra il 10,3% e il 13,4%, mentre quelle umane segnano solo il 4,2%. Tali differenze sono probabilmente dovute al fatto che i centri riescono ad avere maggiore controllo delle variazioni avvenute in termini di risorse umane rispetto agli altri ambiti.

Tabella 2.5 - Enti che dichiarano risorse in aumento per tipologia di risorse e servizio prevalente. Lombardia, 2011 (% di enti)

	%	Volontari	Strutture	Finanze	Materiali
Sanità	0,5	0	0	0	0
Lavoro	0,7	1,3	0	0	0
Ascolto	12	11,5	8,9	25,3	18,8
Residenzialità	33,2	31,9	62,4	8	18
Altro	2,5	1,1	0	14,7	11,3
Mensa	6	5,8	0	0	8,3
Pacchi Alimentari	41,3	46,2	28,7	52	39,8
Vestitario	1,9	1,1	0	0	0
Dormitorio	0,7	0	0	0	0
Denaro	0,6	1,1	0	0	3,8
Totale	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La tabella 2.5 permette inoltre di verificare come si distribuisce l'insieme degli enti con risorse in aumento al variare del servizio prevalente offerto. Premesso che la distribuzione complessiva delle prestazioni prevalenti (prima colonna) determina una maggiore attenzione per alcuni servizi, le caselle con sfondo verde evidenziano i servizi verso cui sono maggiormente orientati gli enti in cui si è registrata una crescita delle risorse (percentuali superiori alla presenza complessiva del servizio): rispetto al totale degli enti chi offre ascolto con maggiore probabilità ha avuto una crescita delle risorse finanziarie e materiali, chi offre servizi residenziali più probabilmente ha avuto un ampliamento delle strutture e chi fornisce pacchi alimentari ha con maggiore probabilità avuto un incremento del personale volontario o delle risorse finanziarie.

Osservando la tabella 2.6 riportante come si distribuisce l'insieme di enti con risorse in calo rispetto al servizio prevalente offerto, notiamo invece che, seppure in modo meno significativo, i medesimi servizi presentano anche forti diminuzioni di risorse (caselle in grigio). Fra gli enti in cui si registra il calo di risorse materiali la quota di chi distribuisce pacchi alimentari (45,7%) è superiore al dato nel complesso degli enti (41,3%); stessa dinamica per i servizi residenziali che sono sovra-rappresentati fra gli enti che hanno registrato un calo di risorse umane (41,2%), risorse strutturali (37,7%) o risorse finanziarie (39,4%). Particolare sofferenza infine si osservano per i servizi sanitari che registrano una presenza superiore alla media fra gli enti in cui si è verificato un calo di volontari (2,7% contro lo 0,5% nel totale degli enti) e di risorse materiali (1,5%), per le mense (8,7% fra chi ha avuto un calo di risorse strutturali contro un 6% nel totale enti) e per chi fornisce supporto nella ricerca di lavoro (1,4% fra chi ha avuto un calo delle risorse finanziarie rispetto allo 0,7% nel totale degli enti).

Tabella 2.6 - Enti che dichiarano risorse in diminuzione per tipologia di risorse e servizio prevalente. Lombardia, 2011 (% di enti)

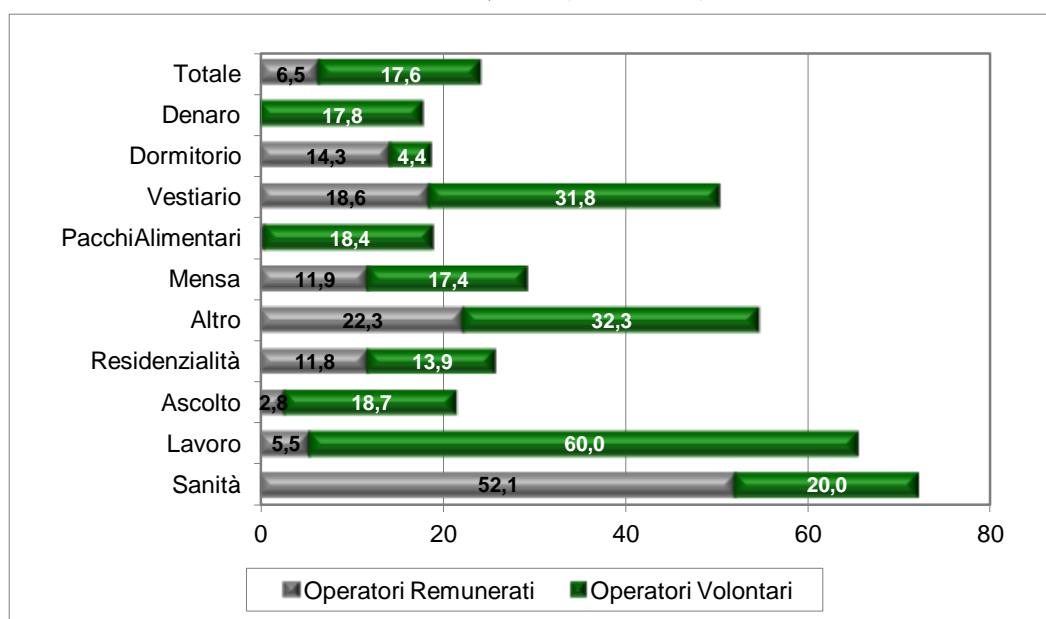
	%	Volontari	Strutture	Finanze	Materiali
Sanità	0,5	2,7	0	1,2	1,5
Lavoro	0,7	0	0	1,4	0
Ascolto	12	17,1	8,7	7,7	16,6
Residenzialità	33,2	41,2	37,7	39,4	26,3
Altro	2,5	4,3	15,9	2,8	3,5
Mensa	6	1,9	8,7	5,7	5,1
Pacchi Alimentari	41,3	30,4	29	39	45,7
Vestiaro	1,9	2,3	0	1,3	0
Dormitorio	0,7	0	0	0,8	0
Denaro	0,6	0	0	0,7	1,4
Totale	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Infine rispetto ai servizi prevalenti, la presenza dei volontari fa registrare i suoi massimi valori nei servizi per la ricerca di un posto di lavoro (60 volontari in media), di distribuzione di vestiti (31,8) e di tipo sanitario (52,1)⁴. Rispetto a questi ultimi due servizi, i dati della tabella 2.6 rivelano una potenziale criticità in quanto si tratta di ambiti di azione in cui si dichiara un discreto calo della risorsa volontaria, il che potrebbe generare nel futuro qualche deficit in termini di risorse umane attivabili. Gli operatori remunerati sono presenti soprattutto nelle realtà che hanno nella sanità la loro specifica mission (in media 52 lavoratori, probabilmente medici e infermieri) e, imprevedibilmente, nella distribuzione di vestiti (18,6). Da ponderare anche la tipologia “Altri servizi” dove il numero di operatori remunerati raggiunge quota 22,3; questo dato conferma quanto affermato in apertura di capitolo laddove si evidenziava che dietro a questa etichetta si cela una serie di servizi innovativi quali i corsi di lingua, le scuole dedicate alle persone straniere, nuove prestazioni per soggetti portatori di handicap, strutture residenziali “leggere” e consulenze legali di vario titolo.

⁴ Di fatto, sono solo lo 0,7% gli enti che hanno come servizio prevalente l’accompagnamento delle persone nella ricerca di un lavoro.

Figura 2.14 - Numero medio di operatori (remunerati o volontari) per servizio prevalente offerto. Lombardia, 2011 (valori medi)



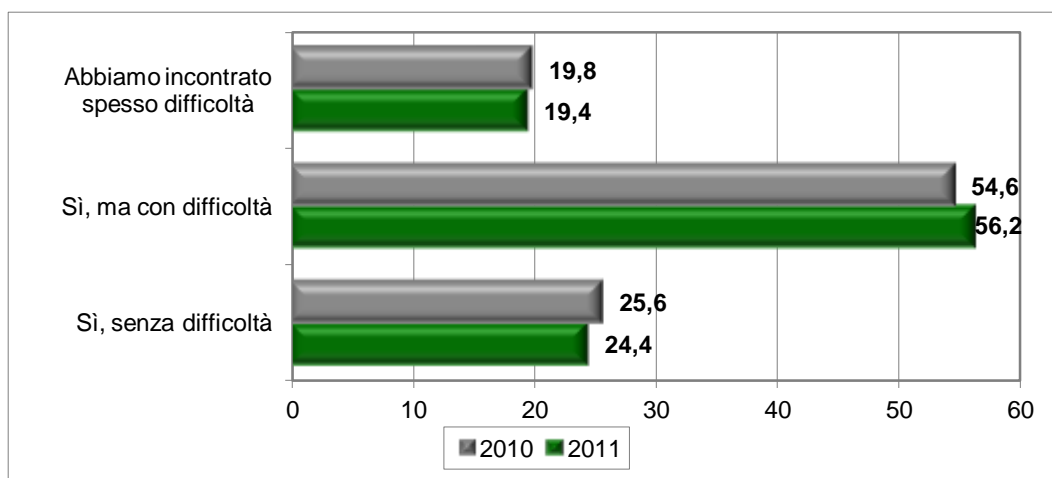
Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

2.4. La sostenibilità

Da un lato, cresce il numero di coloro che chiedono aiuto per la prima volta, dall'altro sale la quota di coloro che permangono in carico agli enti; di fronte a tali dinamiche è lecito chiedersi quanto siano sostenibili da parte degli enti, indagando, ad oggi, quali sono gli spazi per accogliere e intercettare un ulteriore incremento di richieste. In questo paragrafo si cerca di dare risposta a tali quesiti attraverso tre tipologie di analisi: la capacità pregressa di far fronte alla domanda di aiuto, la capacità futura di gestione di un eventuale aumento della domanda e la combinazione di queste due informazioni attraverso un indice di sovraccarico dei centri utile a misurare il loro stato di salute (indice già utilizzato nelle precedenti edizioni del Rapporto).

Il 19,4% degli enti dichiara di avere incontrato nel corso del 2011 notevoli difficoltà a soddisfare la domanda di aiuto, il 56,2% di avere avuto qualche difficoltà e il 24,4% di non avere avuto problemi nello svolgere la propria *mission*. Tali dati mostrano quindi come ben tre soggetti su quattro abbiano dovuto confrontarsi con una serie di problematiche per dare risposta adeguata agli utenti che li hanno interpellati. Rispetto al 2010 la situazione è rimasta pressoché costante, va tuttavia indicato un lieve calo degli enti che non hanno incontrato alcuna difficoltà nel corso dell'anno (-1,2 punti percentuali).

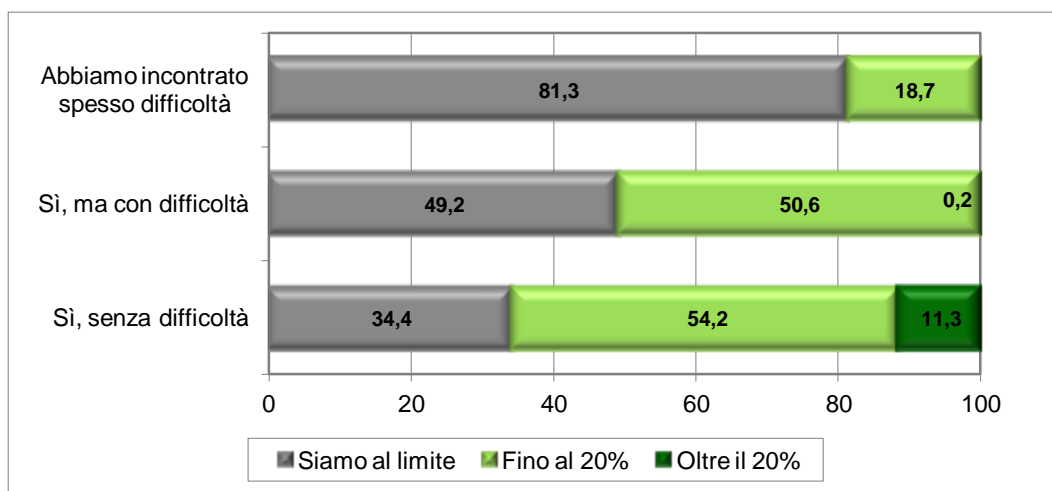
Figura 2.15 - Capacità degli enti di soddisfare la domanda negli ultimi 12 mesi. Lombardia, anni 2010-2011 (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La figura 2.16 incrocia invece la capacità pregressa con quella futura prevista consentendo la formulazione di alcune ipotesi di sviluppo dell'universo degli enti lombardi che soddisfano i *basic needs*.

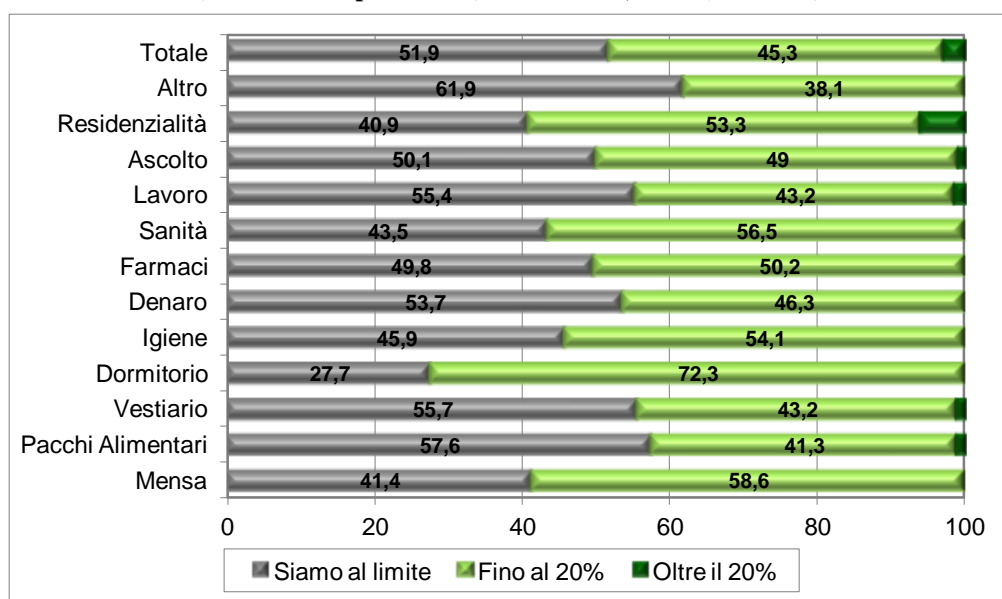
Figura 2.16 - Capacità degli enti di sostenere la domanda futura per capacità pregressa di dare aiuti. Lombardia, 2011 (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Solo alcuni degli enti che non hanno avuto problemi a soddisfare la domanda pregressa affermano di poter sostenere un significativo incremento delle richieste di aiuto (superiore al 20% degli assistiti). Tutte le altre realtà affermano invece che la loro capacità recettiva può arrivare fino al 20%: il 50,6% dei centri che hanno incontrato qualche difficoltà e solo il 18,7% di quelli che hanno avuto notevoli problemi. L'81,3% di questi ultimi afferma di essere al limite delle proprie capacità non consentendo quindi alcuno spazio di ampliamento dell'utenza.

Figura 2.17 - Capacità degli enti di soddisfare la domanda futura per tipologia di servizio offerto (anche se non prevalente). Lombardia, 2011 (% di enti)

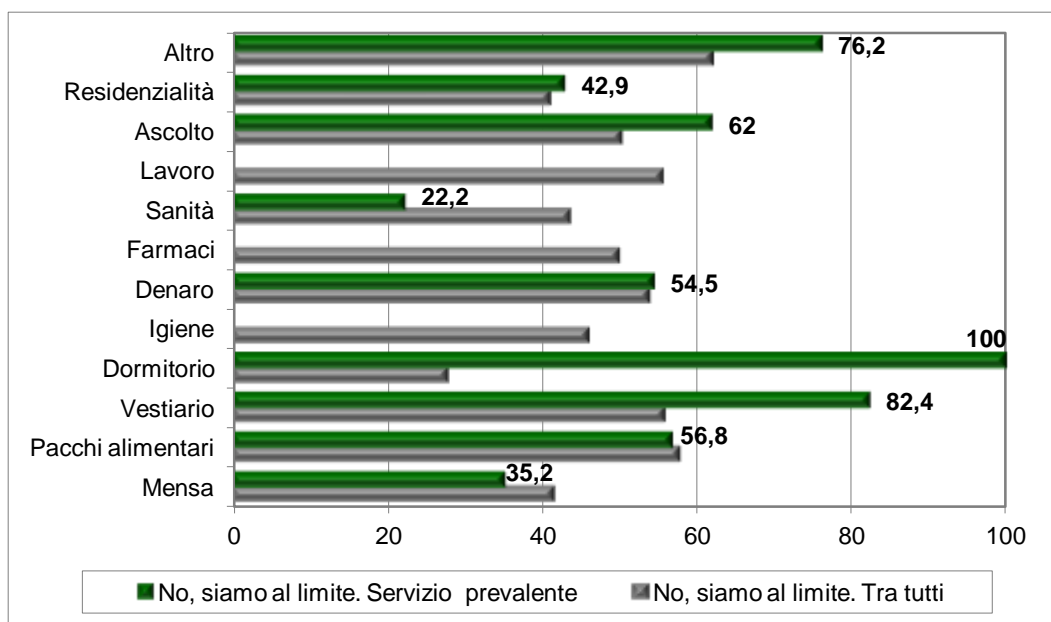


Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La capacità degli enti di soddisfare un incremento della domanda varia in maniera abbastanza significativa a seconda della tipologia di servizi offerti: tralasciando l'eterogenea tipologia "Altri", i servizi che dichiarano più spesso di essere al limite della loro capacità sono quelli che offrono pacchi alimentari (57,6%), capi di vestiario (55,7%), accompagnamento nella ricerca di lavoro (55,4%) e contributi monetari (53,7%).

Solo fra chi offre servizi residenziali ve ne è una quota abbastanza rilevante che presentano una buona capacità di incremento della presa in carico (il 5,8% gestirebbe una crescita superiore al 20% degli assistiti); anche fra gli enti che offrono le altre tipologie di prestazioni, però, ve ne è una quota significativa che afferma di avere una discreta capacità di ampliamento dell'accoglienza, cioè inferiore al 20% degli assistiti (si passa dal 72,3% dei dormitori al 41,3% degli enti che distribuiscono pacchi alimentari). Di contro le quote di enti che sono al limite delle proprie capacità mostrano che i servizi che potrebbero assorbire con più difficoltà un ulteriore incremento della domanda sono quelli maggiormente legati ai *basic needs* materiali: cibo, vestiti e lavoro ovvero prestazioni che, per esistere, hanno bisogno di beni concreti senza i quali le sole capacità relazionali o la presenza di collaborazioni volontarie non possono soddisfare fino in fondo il bisogno. (figura 2.18). Rispetto alle risorse alimentari, è inoltre emerso che le difficoltà di chi distribuisce pacchi alimentari sono mediamente maggiori rispetto a quelle riscontrate nelle mense. Probabilmente, la ragione di questo scarto va ricercata in una minore quantità di beni in scadenza presso la grande distribuzione a fronte di una costante disponibilità di eccedenze di prodotti freschi da consumare nel breve periodo.

Figura 2.18 - Quota di enti con capacità di soddisfare la domanda futura al limite per tipologia di servizio offerto (anche se non prevalente) e per servizio prevalente. Lombardia, 2011 (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La figura 2.18 permette di entrare con maggiore dettaglio nell'analisi degli enti che sono al limite delle proprie capacità, distinguendo per ciascuna tipologia di servizio la quota di casi al limite delle capacità nell'insieme di enti che offre prevalentemente quel servizio (in verde) e nell'insieme di enti che offre quel servizio anche se non è la sua attività prevalente (in grigio). Tra gli enti che prevalentemente fungono da dormitorio tutti hanno raggiunto il limite sopportabile, questi sono seguiti, con percentuali meno marcate, ma pur sempre superiori al 50% dei casi, dagli enti che prevalentemente distribuiscono vestiario (82,4% sono al limite) o da quelli che svolgono attività di ascolto (62%).

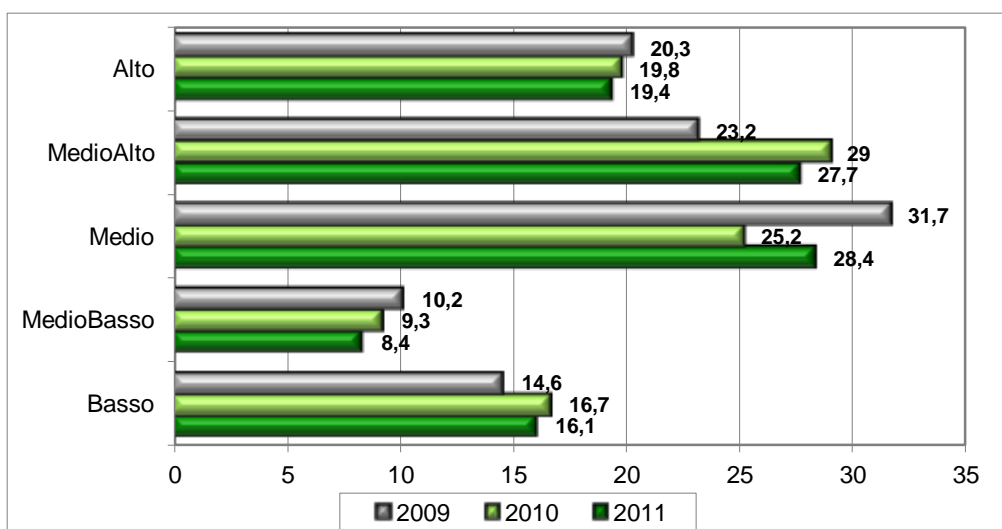
Per quanto concerne invece le modalità di accesso si osserva come gli enti che dichiarano di non potere sostenere alcun incremento della domanda sono maggiormente diffusi fra quelli che hanno quale requisito di accesso il possesso di determinate caratteristiche economiche: il 60,6% degli enti che utilizzano tale chiave affermano di non poter soddisfare una domanda superiore a quella a cui stanno già dando risposta (contro un dato sul totale degli enti al 51,9%). Si tratta di un evidente segnale del fatto che, laddove il servizio opera con soggetti in grave difficoltà economica, l'offerta di aiuto risulta ormai satura, mentre, laddove tale dimensione è meno rilevante, si riscontrano ancora piccoli spazi di crescita. Sempre con riferimento al legame tra sostenibilità della domanda futura e requisiti di accesso, gli enti che, all'opposto, presentano maggiori spazi di ampliamento dell'accoglienza sono quelli dove l'utenza è segnalata dai servizi sociali operanti sul territorio (il 48% può accogliere un incremento fino al 20% degli assistiti e il 3,8% oltre tale quota) oppure è segnalata da altri enti (51% fino al 20% e 2,7% oltre il 20%).

La figura 2.19 illustra l'indice di sovraccarico degli enti nell'anno 2011. Si tratta di una misura sintetica che deriva dalla combinazione tra la capacità dei centri di soddisfare la

domanda pregressa e la loro capacità ad intercettare la domanda futura. Introdotto nei Rapporti ORES dal 2009, l'indice consente di monitorare lo stato di salute dei centri combinando il loro recente passato con le previsioni relative all'immediato futuro⁵.

La situazione fotografata al 2011 mostra che il 19,4% dei centri ha un livello di sovraccarico elevato, il 27,7% medio-alto, il 28,4% medio, l'8,4% medio-basso e, infine, il 16,1% basso. Complessivamente, si può quindi affermare che poco più del 47% degli enti si trova in una situazione di sovraccarico, ovvero ha fatto fatica a soddisfare la domanda pregressa e pensa di non avere adeguate risorse per fronteggiare un eventuale incremento futuro.

Figura 2.19 - Indice di sovraccarico. Lombardia, 2011 (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Con riferimento alle precedenti rilevazioni, osserviamo tuttavia che l'attuale situazione è meno problematica rispetto a quella registrata nel 2010, ma si mantiene comunque leggermente più grave rispetto al quadro del 2009. Di fatto, nel 2010 il fenomeno risultava maggiormente polarizzato: pur in un contesto di generale sofferenza, rispetto alle altre due annualità, sono più numerosi gli enti che fanno molta fatica, ma, allo stesso tempo, lo sono anche quelli che dichiarano un basso indice di sofferenza.

Tabella 2.7 - Indice di sovraccarico per variazione risorse. Lombardia, 2011 (valori medi, min=1, max=5)

	Volontari	Strutture	Finanze	Materiali
In aumento	3,6	3,3	3,4	3,2
Costanti	3,5	3,8	3,6	3,9
In diminuzione	3,1	3,3	3,0	3,1

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La tabella 2.7 descrive il valore medio dell'indice di sovraccarico in relazione alla variazione subita nelle diverse tipologie di risorse. A differenza di quanto si potrebbe ipotizzare a priori, i valori dell'indice non sono più alti laddove sono diminuite le risorse, bensì i valori medi più elevati di sovraccarico si registrano negli enti in cui le

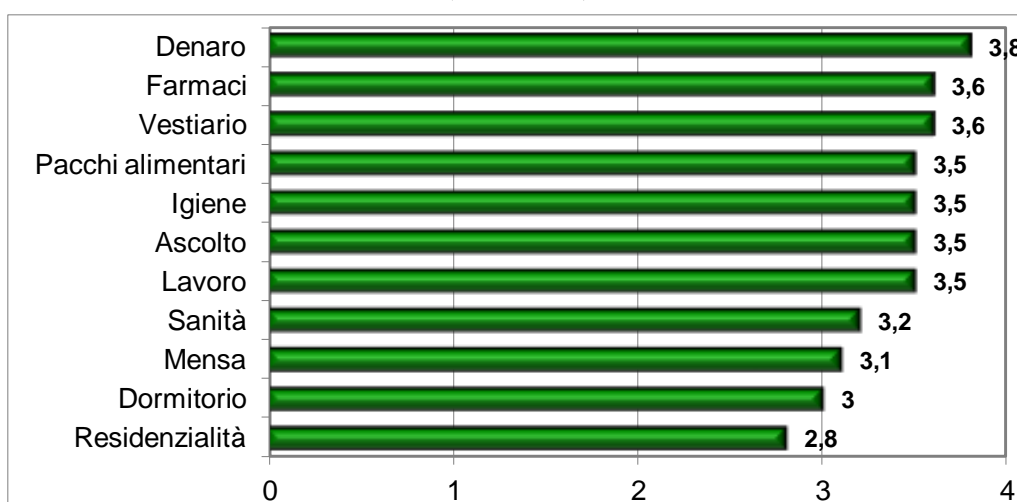
⁵ Per maggiori dettagli sulla metodologia di costruzione dell'indice si faccia riferimento Ai precedenti Rapporti ORES (Merlo, 2009).

risorse sono rimaste costanti o, nel caso della risorsa volontari, sono addirittura cresciute. Tali risultati possono essere spiegati introducendo una terza variabile: la variazione dell'utenza. Se le risorse sono rimaste costanti e gli enti non hanno mutato approccio al bisogno, ma è aumentato il numero di coloro che hanno richiesto aiuto, l'affaticamento che ne è derivato è stato notevole; laddove, invece, gli enti hanno attivato strategie di contenimento della domanda, è stato più facile far fronte alle richieste e, in prospettiva, non entrare in sofferenza.

In questo senso, i dati relativi al bacino di riferimento e ai criteri di accesso combinati con i valori dell'indice di sovraccarico possono offrire spunti interessanti. L'indice di sovraccarico è più elevato (3,5) per gli enti che hanno un bacino di utenza contenuto (quartiere o parrocchia), scende per quelli che hanno come riferimento il territorio comunale (3,4) e raggiunge il minimo con le realtà che operano su contesti più ampi (3,1). Rispetto ai requisiti di ingresso, osserviamo che il sovraccarico, e quindi la sofferenza, è massima per gli enti che richiedono la soddisfazione di specifici requisiti economici (3,9) o legali (3,8), mentre diventa minima laddove i casi di bisogno sono segnalati dai servizi sociali operanti sul territorio (3,2). Questi dati sembrano quindi confermare quanto ipotizzato in precedenza: chi sa gestire la domanda in modo strutturato offre risposte valide anche se le risorse diminuiscono, chi, invece, opera in contesti ridotti e ha come parametro di fondo le condizioni economiche si trova molto esposto al rischio del sovraccarico.

Anche l'analisi del sovraccarico per le varie tipologie di servizi offerti conferma tale fenomeno: gli enti con indice di sovraccarico maggiore sono quelli che erogano contributi monetari (indice pari a 3,8). Seguono gli enti che distribuiscono farmaci o vestiario (3,6), mentre gli enti che offrono servizi di residenzialità (2,8) e i dormitori (3) presentano un grado di affaticamento abbastanza contenuto così come già evidenziato dalla figura 2.17.

Figura 2.20 - Indice di sovraccarico per tipologia di servizio erogato. Lombardia, 2011 (valori medi)

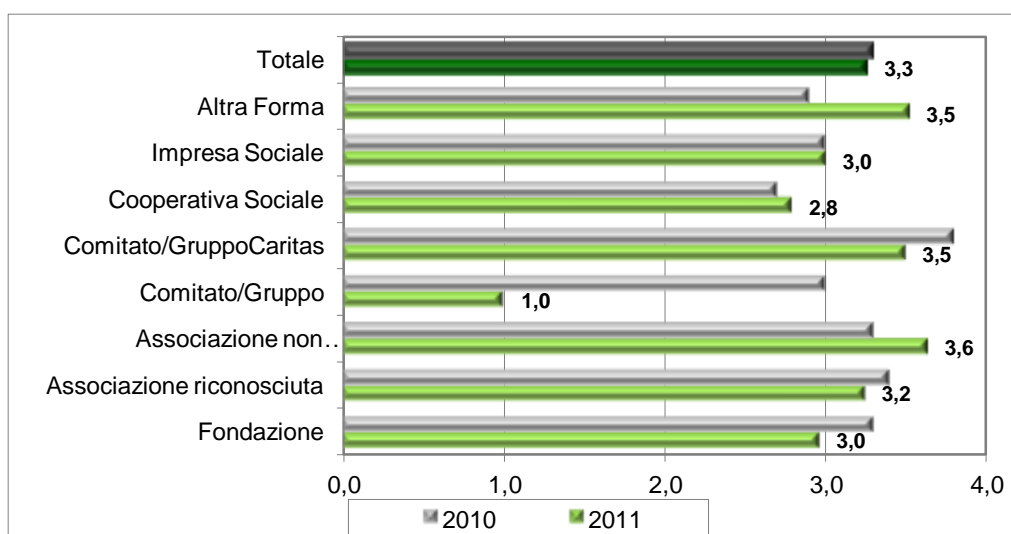


Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Infine, rispetto alla forma giuridica emerge come la tipologia di ente con indice di sovraccarico più elevato sia quella delle associazioni non riconosciute (3,6), seguita dalle Caritas - pur in netto miglioramento rispetto al 2010 - e dalle cosiddette "altre

forme” (3,5). Si tratta di tre tipologie formali poco strutturate che, coerentemente con quanto affermato, soffrono maggiormente per un minor grado di formalizzazione. Sul fronte della minore sofferenza, tralasciando i gruppi e i comitati - in numero troppo esiguo per permettere generalizzazioni (0,3% degli intervistati) - troviamo le cooperative sociali (2,8), le fondazioni e le imprese sociali (3). Rispetto al 2010, nel complesso si tratta di cifre abbastanza omogenee, eccezion fatta per le fondazioni che migliorano la loro situazione e gli “altri enti” che, invece, vedono peggiorare la loro condizione di affaticamento.

Figura 2.21 - Indice di sovraccarico per forma giuridica. Lombardia, 2010-2011 (valori medi)

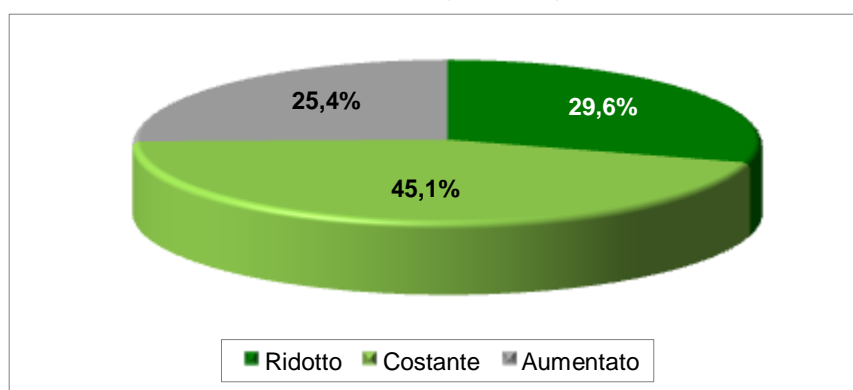


Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

2.5. L'analisi longitudinale

L'indagine di *panel* permette una lettura longitudinale, cioè nel tempo, delle caratteristiche dei centri presenti nel territorio lombardo. La lettura longitudinale è svolta a partire da un campione di 71 enti intervistati per quattro anni di seguito (dal 2008 al 2011) secondo il piano di campionamento descritto nell'allegato dedicato alle questioni metodologiche (Allegato 1). I dati qui presentati offrono la possibilità di analizzare il trend di questi centri verificando se e in che modo le travagliate vicende di questi anni hanno inciso sulla loro azione.

Figura 2.22 - Distribuzione degli enti per variazione del numero di servizi erogati dal 2008 al 2011. Lombardia (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La figura 2.22 illustra la variazione di offerta di servizi erogati nel corso del quadriennio: nel corso dei quattro anni il 29,6% degli enti ha ridotto il numero di tipologie di servizi erogati, il 45,1% ha conservato il medesimo numero e il 25,4% ha invece ampliato la propria offerta. Complessivamente, è possibile affermare che il quadro è rimasto pressoché immutato in quanto la percentuale di enti che hanno incrementato il numero di servizi compensa quelli che, invece, hanno ristretto la loro offerta.

Tabella 2.8 - Distribuzione incrociata anni 2008-2011 per numero di servizi erogati. Lombardia (% di enti)⁶

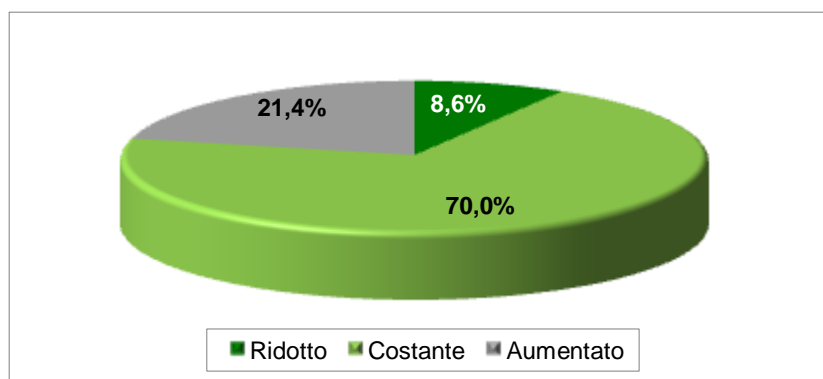
		2011					Totale
		1	2	3	4	5 o più	
2008	1	19,7%	4,2%	,0%	,0%	,0%	23,9%
	2	7,0%	4,2%	1,4%	,0%	,0%	12,7%
	3	1,4%	,0%	4,2%	5,6%	5,6%	16,9%
	4	,0%	1,4%	2,8%	9,9%	2,8%	16,9%
	5 o più	7,0%	,0%	2,8%	2,8%	16,9%	29,6%
	Totale	35,2%	9,9%	11,3%	18,3%	25,4%	100,0%

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La tabella 2.8 permette di approfondire il dato generale mediante la distribuzione incrociata degli enti in relazione al numero di servizi erogati nel quadriennio. L'analisi dei dati puntuali evidenzia due dinamiche opposte. Laddove si assiste ad una crescita l'incremento è stato più contenuto, si tratta infatti spesso di enti che hanno aggiunto una sola tipologia di servizio o al massimo due: da 1 a 2 prestazioni (4,2%), da 3 prestazioni a 4 (5,6%) o 5 (5,6%) e da 4 a 5 (2,8%). La seconda dinamica riguarda gli enti che hanno perso servizi. In questo caso, gli scarti puntuali sono più rilevanti; addirittura abbiamo un 7% di enti che sono passati da 5 o più servizi ad uno solo. Inoltre, medesima percentuale interessa le realtà che passando da due a un'attività e hanno di fatto dimezzato la loro offerta.

⁶ In verde sono indicati gli enti che hanno incrementato il numero di tipologie di servizi offerti e in grigio quelli che li hanno ridotti.

Figura 2.23 - Distribuzione degli enti per variazione del numero di giorni di apertura dal 2008 al 2011. Lombardia (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

In questi quattro anni, la percentuale di enti che ha visto crescere il numero di giorni di apertura è del 21,4% contro l'8,6% che, invece, ha registrato una contrazione (figura 2.23).

Tabella 2.9 - Distribuzione incrociata anni 2008-2011 per numero di giorni di apertura. Lombardia (% di enti)⁷

		2011				
		Tutti giorni (7)	Da lunedì a venerdì	Almeno 2 giorni a sett.	Alcuni giorni mese o irregolare	Totale
2008	Tutti giorni (7)	37,1%	1,4%	1,4%	1,4%	41,4%
	Da lunedì a venerdì	10,0%	10,0%	,0%	1,4%	21,4%
	Almeno 2 giorni a sett.	5,7%	1,4%	7,1%	2,9%	17,1%
	Alcuni giorni mese o irregolare	,0%	4,3%	,0%	15,7%	20,0%
	Totale	52,9%	17,1%	8,6%	21,4%	100,0%

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

In particolare, osserviamo che il 4,3% degli enti che nel 2008 aveva un'apertura sporadica o di pochi giorni al mese, oggi sono passati ad un'offerta feriali costante, mentre sono davvero pochi i centri che hanno deciso di diminuire i giorni di accesso. Complessivamente, il 52,9% degli enti del *panel* rimane aperto tutti i giorni e il 17,1% dal lunedì al venerdì (tabella 2.9).

Per quanto concerne il grado di formalizzazione dei rapporti con l'utenza si osserva che nessun ente ha smesso di registrare i propri utenti, anzi, il 5,6% di chi nel 2008 non applicava procedure di registrazione oggi le attua portando la percentuale complessiva al 97,2% contro il 91,5% del 2008 (tabella 2.10).

⁷ In verde sono indicati gli enti che hanno incrementato i giorni di apertura e in grigio quelli che li hanno ridotti.

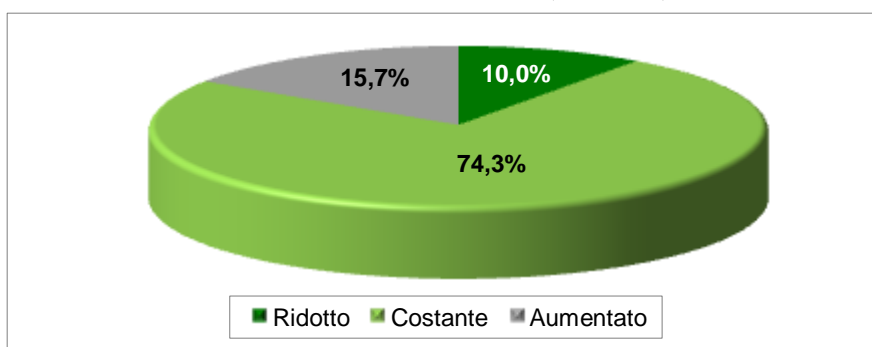
Tabella 2.10 - Distribuzione incrociata 2008-2011 per presenza di forme di registrazione dell'utenza. Lombardia (% di enti)

		2011		
		No	Sì	Totale
2008	No	2,8%	5,6%	8,5%
	Sì	,0%	91,5%	91,5%
	Totale	2,8%	97,2%	100,0%

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

In questi quattro anni, il bacino di utenza è cresciuto per il 15,7% degli enti, mentre è diminuito per il 10% (figura 2.24).

Figura 2.24 - Distribuzione degli enti per variazione del bacino d'utenza dei servizi dal 2008 al 2011. Lombardia (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Dal 2008 al 2011 sono pochi i centri che sono passati da un bacino di riferimento di quartiere ad uno più ampio, mentre sono aumentati notevolmente quelli che avevano come riferimento il comune e sono passati ad un territorio sovra-comunale (12,9%). Sull'altro fronte, la contrazione ha riguardato soprattutto gli enti con bacino di utenza ampio; il 4,3% è passato dal sovra-comunale al comunale e, con medesima percentuale, alla dimensione più ristretta della parrocchia o del quartiere. Di fatto, il dato di trend complessivo trova ampia spiegazione nel 12,9% precedentemente analizzato; è lì, infatti, che si osserva la trasformazione puntuale più marcata e, di conseguenza, la principale causa della dinamica complessiva.

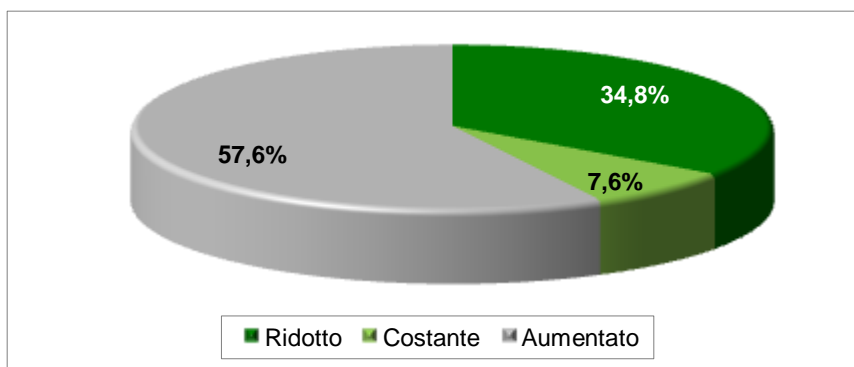
Tabella 2.11 - Distribuzione incrociata anni 2008-2011 per bacino di utenza dei servizi. Lombardia (% di enti)⁸

		2011			
		Parrocchiale/di quartiere	Comunale	Sovracomunale	Totale
2008	Parrocchiale/di quartiere	24,3%	1,4%	1,4%	27,1%
	Comunale	1,4%	10,0%	12,9%	24,3%
	Sovracomunale	4,3%	4,3%	40,0%	48,6%
	Totale	30,0%	15,7%	54,3%	100,0%

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Rispetto al numero di operatori complessivi impiegati nei centri, vediamo che il 57,6% afferma che esso è cresciuto, il 7,6% che rimasto inalterato e il 34,8% che si è ridotto (figura 2.25).

Figura 2.25 - Distribuzione degli enti per variazione del numero di operatori (volontari o remunerati) dal 2008 al 2011. Lombardia (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Si tratta di un dato significativamente positivo perché rivela che i centri hanno visto crescere questo tipo di risorsa non solo nell'ultimo anno (cfr. tabella 2.4), ma beneficiano di un trend che si prolunga nel tempo. Va tuttavia specificato che, in tema di risorse umane, siamo di fronte ad una serie di dati che potrebbero apparire contrastanti. Nella ricerca trasversale, il dato medio di operatori remunerati e di quelli volontari al 2011 risulta inferiore rispetto a quello registrato nel 2010,⁹ eppure il 26% degli enti dichiara che le risorse volontarie sono cresciute negli ultimi 12 mesi e stesso segno positivo emerge dall'analisi dei dati *panel*. Tale apparente contraddizione può tuttavia essere spiegata alla luce del fatto che hanno beneficiato dell'incremento del numero di operatori realtà abbastanza piccole, che, pur avendo di fatto moltiplicato le

⁸ In verde sono indicati gli enti che hanno ampliato il bacino di utenza e in grigio quelli che lo hanno ridotto.

⁹ Il numero medio di operatori remunerati era 7,9 nel 2010 e 6,5 nel 2011, mentre il numero medio di operatori volontari era 19,7 nel 2010 e 17,6 nel 2011.

loro forze con minimi incrementi di personale, poco influiscono sul numero medio generale di operatori¹⁰.

In sintesi i dati relativi al *panel* mostrano un *trend* generale abbastanza positivo nei quattro anni: la varietà di servizi che erano erogati quattro anni fa è stata conservata anche se con dinamiche differenziate, in un numero significativo di enti i giorni di apertura al pubblico sono cresciuti o rimasti invariati (rispettivamente il 21 e il 705 degli enti), il bacino di utenza è stato spesso ampliato o è rimasto invariato (per il 48,6% è di tipo sovra-comunale) e, infine, anche il numero di operatori è cresciuto in buona parte degli enti (nel 58% degli enti).

Gli indicatori descritti in questo paragrafo permettono di definire un profilo positivo dell'attività svolta dagli enti del panel longitudinale; tuttavia, non dimentichiamo che il benessere e la crescita di queste realtà sono il riverbero di una società civile dove la povertà e l'esclusione sociale non vengono meno, bensì crescono. Ciò è ampiamente documentato nell'analisi trasversale degli enti, laddove l'indice di sovraccarico e la scarsità delle risorse finanziarie e materiali rivelano che l'attuale contesto socio-economico sta mettendo a dura prova i centri, che, pur rivelando un buono spirito di adattamento, devono confrontarsi quotidianamente non solo con la povertà degli utenti, ma anche con la loro ridotta disponibilità di risorse.

¹⁰ Detto altrimenti, se due centri con 3 operatori passano a 4, aggiungono il 25% delle loro risorse; se, invece, un ente passa da 50 a 45 persone perde solo il 10%. Due centri affermano di essere cresciuti e uno solo di aver ridotto il proprio personale, ma, in termini assoluti, abbiamo comunque perso 1 operatore: nel primo caso il numero di operatori medio dei 3 centri è 18,7 (media fra 3, 3, e 50) e nel secondo caso si riduce a 17,7 (media fra 4,4 e 45).

Capitolo 3

Povert  temporanea e povert  persistente: indicazioni di policy dal network ORES

di Giancarlo Rovati

Chi va alla ricerca di aiuti per affrontare le sue difficolt  e chi si impegna per dare una risposta efficace a tale situazione ha un identico obiettivo ideale e pratico: superare lo stato di bisogno e iniziare un percorso di pieno reinserimento sociale;   per  evidente che le reti di sostegno devono saper far fronte anche ad una diversa situazione, in cui le difficolt  che hanno condotto alla povert  persistono nel tempo e possono tuttalpi  essere contenute piuttosto che essere risolte. Considerando che questa condizione risulta la pi  frequente   anche importante considerare la capacit  delle organizzazioni caritative di erogare prestazioni di lunga durata alle stesse persone, sia con riferimento al recente passato, sia al prossimo futuro, in eventuale collaborazione con il sistema dei servizi sociali operanti nei singoli territori.

Le organizzazioni di primo livello che negli ultimi 4 anni hanno collaborato con ORES formano solo in parte un "sistema organizzativo" associato ad enti di secondo livello che fungono da punto di riferimento metodologico e operativo - come accade per i gruppi di volontariato vincenziano, per le conferenze di San Vincenzo, per i gruppi Caritas e per i centri di solidariet  - ciascuno di essi ha tuttavia contribuito alla costruzione di un "sistema informativo" che si   ampliato di anno in anno ed ha generato talora nuove forme di cooperazione oltre che una maggiore conoscenza reciproca¹. Sotto questo profilo si pu  dire che ORES ha dato vita, in forme ancora iniziali, suscettibili di importanti sviluppi, ad un inedito "network informativo" che permette di conoscere fenomeni e dinamiche di rilevante importanza per la messa a punto di interventi a favore degli indigenti e delle organizzazioni (pubbliche e private) che li supportano.

L'ampliamento di questo sistema informativo   documentato dal fatto che al quarto Rapporto ORES hanno collaborato 1773 enti (censiti all'1.1.2011), rispetto ai 1587 enti censiti all'1.1.2009 - con un incremento di quasi il 12% (tabella 3.1) - e che una parte di tali enti ha accettato di partecipare, in via sperimentale, al monitoraggio dei propri utenti utilizzando indicatori e metodi comuni (cfr. capitolo 4 del presente Rapporto).

Insieme all'incremento numerico degli aderenti   avvenuto anche l'affinamento qualitativo delle informazioni fornite dai singoli enti per effetto di un'accresciuta sensibilit  verso la registrazione sistematica dei dati relativi alle attivit  svolte che si  

¹ Merita in proposito richiamare i convegni organizzati in diverse province dal MoVI per presentare e discutere, tra l'altro, i risultati delle indagini ORES disaggregati per le singole province lombarde.

dimostrata utile ai singoli enti per migliorare anche alcuni aspetti organizzativi e gestionali.

Tabella 3.1 - Numero enti e di persone assistite. Lombardia, anni 2008-2011

	N. enti	N. assistiti
Censimento 1.1.2009	1.587	269.930
Censimento 1.1.2010	1.639	331.866
Censimento 1.1.2011	1.773	357.300
Stima novembre 2011	-	405.301

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

3.1. Il profilo degli indigenti

Gli indigenti che chiedono e ricevono aiuto dalle organizzazioni caritative che partecipano alla rete informativa di ORES formano un sottoinsieme di grande interesse per capire non solo la dinamica della “povertà assistita” in Lombardia, ma anche la dinamica dell’indigenza in quanto tale, integrando con tempestività il profilo che emerge dalle statistiche ufficiali e dalle relative elaborazione.

3.1.1. Il profilo anagrafico degli indigenti: nazionalità, sesso, età

Sulla base dell’indagine campionaria condotta nei mesi di novembre-dicembre 2011 su 281 enti rappresentativi dell’universo di riferimento, l’insieme degli assistiti nel corso degli ultimi 12 mesi risulta pari a 405 mila unità con un incremento di circa 50 mila unità rispetto al censimento effettuato all’inizio dello stesso anno (tabella 3.1), che a sua volta ha ridimensionato la stima di 396.791 assistiti sull’intero anno 2010 da noi effettuata nel novembre-dicembre 2010 (Rovati 2011:90)². Queste differenze, che appartengono all’inevitabile margine di errore delle indagini campionarie, ci spingono ad usare prudenza nel trarre conclusioni definitive, ma anche a mantenere vivi gli sforzi per migliorare la qualità dei dati in fase di rilevazione³.

Il flusso complessivo stimato per il 2011 è il risultato di un aiuto giornaliero erogato in media a 101 mila persone e dunque a un volume di contatti e di prestazioni imponente che denota un impegno (e una capacità di intervento) di notevole consistenza da parte delle organizzazioni non profit impegnate nel contrasto della povertà. Tale dato segnala inoltre l’esistenza di un certo tasso di rotazione delle persone assistite anche se, come si vedrà più avanti (par. 3.5), la persistenza nello stato di povertà risulta preponderante.

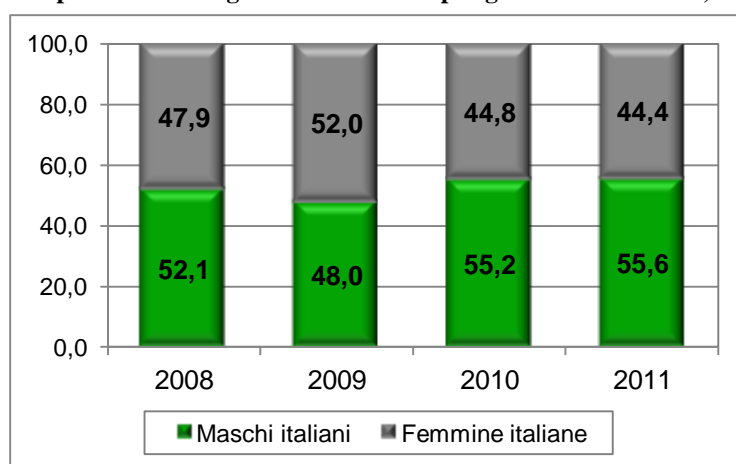
² La stima sull’intero anno 2010 indicava un aumento di 65.000 assistiti rispetto al consuntivo del 2009, superiore di 15.000 unità all’analogo aumento registrato nell’anno 2011.

³ Di questi sforzi fa parte il costante invito ai componenti del network ORES di registrare in modo distinto il numero delle prestazioni erogate, dal numero delle persone effettivamente assistite, a cui si riferiscono, deliberatamente, le stime dei Rapporti ORES.

Come è già stato descritto nel primo capitolo del Rapporto⁴, dedicato all'analisi dei dati di censimento, gli stranieri continuano a rappresentare la quota preponderante fra gli assistiti (62,7% al 2011). A partire dall'anno 2009 si è però assistito ad un progressivo incremento della presenza relativa degli italiani (passati dal 33,7% nel 2008 al 37,3% nel 2011), a causa delle crescenti difficoltà occupazionali derivanti dalla crisi in corso (Rovati, 2010)⁵.

Lo stesso fenomeno ha avuto delle conseguenze anche sulla composizione di genere degli assistiti: i dati di censimento hanno infatti messo in evidenza come il rapporto uomini-donne sia gradualmente passato da una predominanza femminile (erano il 53,2% nel 2008) ad una maschile (sono il 54,5% nel 2011).

Figura 3.1 - Composizione % degli assistiti italiani per genere. Lombardia, anni 2008-2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Rispetto ai dati di censimento, l'indagine campionaria offre un importante valore aggiunto in quanto dà la possibilità di incrociare le informazioni di nazionalità con quelle di genere e d'età, e permette quindi una lettura più puntuale del profilo demografico degli assistiti⁶.

All'interno degli indigenti italiani la componente maschile continua a sopravanzare quella femminile (55,6% vs 44,4%) (figura 3.1). Anche nella componente straniera si

⁴ Nei precedenti rapporti ORES si faceva riferimento alle stime di nazionalità, di genere e di età derivanti dall'analisi dei dati campionari (Merlo, Rovati, 2009 e Rovati, 2010, 2011). Tali stime hanno messo in evidenza (così come i dati di censimento) l'incremento della presenza di italiani fra gli assistiti, tuttavia, viene sottostimata la presenza sia degli stranieri quanto degli uomini adulti in genere a causa dell'assenza nel campione di grandi mense o grandi dormitori del milanese (si valuterà quindi la possibilità futura di considerare alcuni di questi enti auto-rappresentativi in modo da includerli necessariamente nel campione).

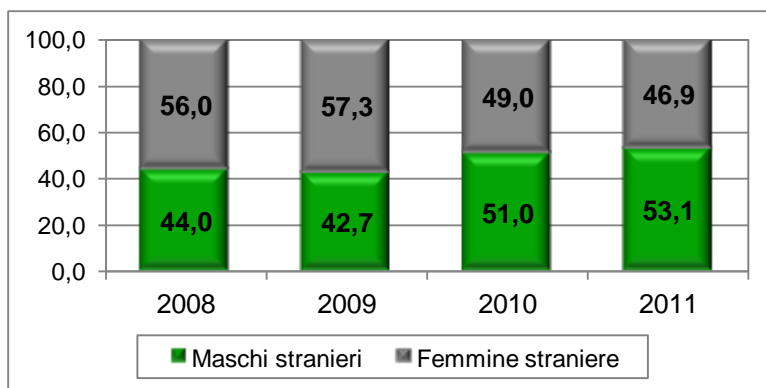
Per tale motivo, a seguito della discussione emersa in Comitato Scientifico, si è stabilito di fare riferimento (per quanto riguarda la nazionalità, il genere e l'età) ai dati di censimento in quanto, nonostante lo scostamento temporale, sono ritenuti più puntuali rispetto alle stime campionarie.

⁵ Le difficoltà occupazionali pur avendo colpito sia gli italiani che gli stranieri risultano più facilmente individuabili fra i primi a causa del maggior numero di italiani presenti nel territorio lombardo: in altri termini se hanno perso il lavoro 2 persone su 10 (italiane o straniere che siano) e gli stranieri presenti in Lombardia sono 10 mentre gli italiani sono 100, allora a perdere il lavoro, e rivolgersi al terzo settore in cerca di aiuto, saranno 2 stranieri in più contro 20 italiani.

⁶ In linea con quanto già esposto nella nota 4 i dati di incrocio presentati in questo paragrafo (par. 3.1.1.) sono stati riproporzionati in base alle differenze complessive di nazionalità, genere e classe d'età emerse dai dati di censimento, ritenuti più puntuali rispetto alle stime derivanti dal campione.

registra una predominanza maschile, tuttavia, la distanza tra le donne (46,9%) e gli uomini (53,1%) resta meno marcata come conseguenza della tendenza all'equilibrio di genere emersa nel corso degli ultimi due anni (figura 3.2).

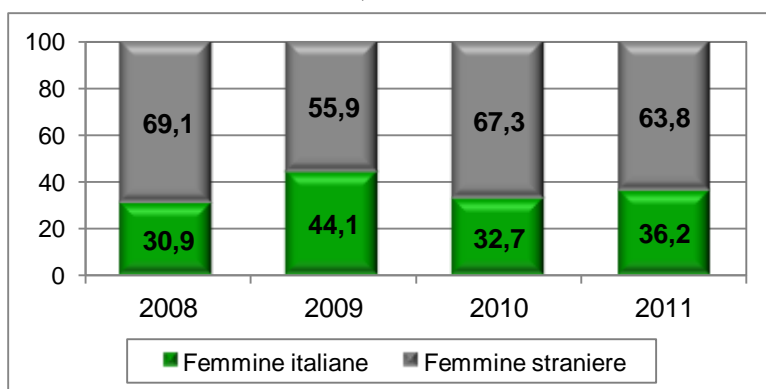
Figura 3.2 - Composizione % degli assistiti stranieri per genere. Lombardia, anni 2008-2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

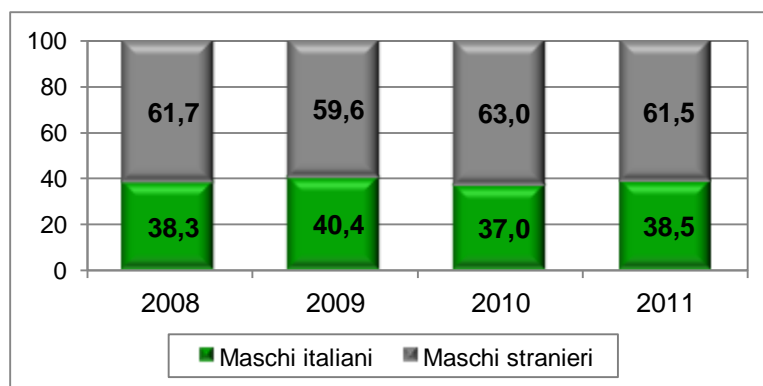
Il confronto interno alla componente femminile mostra che nel 2011 le straniere superano nettamente le italiane (figura 3.3); analoga, anche se con differenze meno accentuate, è la situazione della componente maschile ove nel 2011 gli stranieri superano di 23 punti percentuali gli autoctoni (58% vs. 42%) (figura 3.4).

Figura 3.3 - Composizione % delle donne assistite per nazionalità. Lombardia, anni 2008-2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Figura 3.4 - Composizione % degli uomini assistiti per nazionalità. Lombardia anni 2008-2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Gli importi percentuali forniti dagli enti sull'incidenza dei singoli sottogruppi anagrafici permette di calcolare anche la loro consistenza in valori assoluti (tabella 3.2).

Tabella 3.2 - Numero degli assistiti per nazionalità e sesso⁷. Lombardia, anno 2011

Totale assistiti		Totale italiani		Totale stranieri	
405.301		151.897		253.404	
Italiani	Stranieri	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
151.897	253.404	84.408	67.490	134.574	118.829

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La composizione degli utenti per fascia di età aggiunge un importante elemento informativo per comprendere la struttura della povertà e (indirettamente) la tipologia degli aiuti richiesti agli enti; l'età degli assistiti ha inoltre ripercussioni dirette sulle modalità di intervento e sulle competenze richieste ai volontari e ai professionisti utilizzati dagli enti.

La composizione per classi di età è piuttosto differenziata tra gli utenti italiani e stranieri (di genere sia maschile sia femminile), risulta invece sostanzialmente omogenea all'interno dei due sottoinsiemi, indicando come in termini di età non vi siano sostanziali differenze di genere, quanto piuttosto di cittadinanza (tabella 3.3).

La classe di età meno numerosa (10,4% del totale) coincide con quella più anziana, anche se non è dato di sapere quanto incida su questa tendenza il minor bisogno (quantomeno economico) e quanto l'esistenza di valide alternative istituzionali (almeno per gli italiani). Non va infatti trascurato che il nostro sistema di protezione sociale è sostanzialmente concentrato sulla popolazione anziana che dunque gode, in termini relativi, di maggiore assistenza da parte dei servizi sociali pubblici e pertanto deve ricorrere in minor misura al circuito privato-sociale. Per ragioni direttamente legate alle dinamiche migratorie e demografiche, i più anziani sono più numerosi tra gli indigenti italiani, con differenze contenute tra maschi e femmine.

⁷ Si veda la nota 6.

Tabella 3.3 - Composizione % degli assistiti per classi di età, nazionalità e sesso. Lombardia, anno 2011

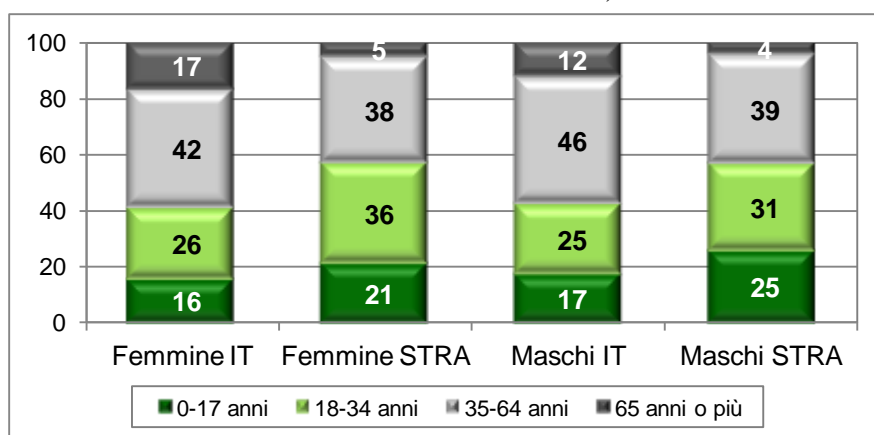
Classi d'età	Italiani			Stranieri			Totale
	Maschi	Femmine	(M - F)	Maschi	Femmine	(M - F)	
0-17 anni	17,3	15,5	1,8	25,5	21,0	4,5	19,2
18-34 anni	24,9	25,5	-0,6	30,9	35,8	-4,8	28,8
35-64 anni	45,6	42,2	3,3	39,1	38,0	1,1	41,6
65 anni o più	12,2	16,7	-4,5	4,5	5,2	-0,8	10,4
Totale	100	100		100	100		100

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La classe di età più numerosa (41,6% del totale) è formata dagli adulti, specie nel sottoinsieme degli italiani (42-46%) e in subordine tra gli stranieri (38-40%). Merita sottolineare che su questa classe di età gravano, mediamente, maggiori carichi familiari che, come noto, aggravano i rischi di povertà, a parità di condizioni economiche. Da rimarcare è anche la maggiore incidenza dei 35-64enni fra i maschi italiani (45,6%) rispetto alle concittadine (42,2%) poiché questo dato conferma che in questa classe d'età la principale causa dell'indigenza è la disoccupazione.

Nelle fasce di età più giovani si registra un peso dei giovani adulti (18-34enni) superiore a quello dei minorenni (28,8% del totale assistiti i primi e 19,2% i secondi, dando origine ad un 48% complessivo), tanto negli italiani quanto soprattutto negli stranieri. Tra gli italiani i minorenni rappresentano il 15-18% degli indigenti maschili e femminili, mentre tra gli stranieri l'incidenza percentuale è superiore di circa 7-6 punti percentuali, a seconda che si considerino i minori di sesso maschile o femminile. È il caso di ricordare che alla povertà dei minori corrisponde, in genere, la povertà anche dei loro genitori e che tra gli adulti l'incidenza della povertà è più elevata tra chi ha figli minori a carico.

Figura 3.5 - Composizione % degli assistiti per classi di età: donne italiane e straniere e uomini italiani e stranieri. Lombardia, anno 2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La multiforme composizione percentuale degli assistiti per classi di età, nazionalità e sesso trova un'efficace sintesi visiva nella figura 3.5 dove spicca il peso della componente adulta, su cui incombono prevalentemente sia le responsabilità familiari sia le responsabilità economiche e lavorative.

3.1.2. Le tipologie degli assistiti nel confronto diacronico dal 2008 al 2011

L'utilizzo degli stessi indicatori nel corso delle quattro indagini ORES sugli indigenti assistiti dalle organizzazioni del privato-sociale che operano in Lombardia consente di effettuare comparazioni diacroniche tra la precedente serie di dati e di ricostruire le linee di tendenza emerse in questo periodo; le variazioni sono nel complesso contenute, ma indicano dinamiche di un certo interesse per valutare le politiche di sostegno pregresse e future (tabella 3.4).

Tabella 3.4 - Composizione percentuale degli assistiti per classi di età, sesso e nazionalità. Lombardia, anni 2008-2011

	Maschi IT				Femmine IT				Maschi STRA				Femmine STRA			
	2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009	2008
minori	17	21	17	14	16	16	14	10	25	26	20	15	21	22	17	12
giovani	25	27	28	24	26	30	29	24	31	35	38	31	36	39	40	37
adulti	46	43	38	50	42	40	37	47	39	36	36	50	38	34	37	47
anziani	12	9	16	12	17	14	20	18	4	3	6	5	5	5	6	4
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Nel periodo 2008-2011 l'incidenza degli indigenti in minore età (0-17 anni) ha subito un lieve incremento tra gli stranieri, mentre è rimasta pressoché costante tra gli italiani. Non altrettanto lineare è l'andamento degli indigenti giovani (18-34 anni) che registra una certa contrazione nel 2011 rispetto ai due anni precedenti (2009 e 2010) sia tra gli italiani che tra gli stranieri dopo aver registrato un sensibile incremento tra il 2008 e il 2009. Gli indigenti adulti registrano invece un andamento crescente nel corso degli ultimi tre anni (dal 2009 al 2011), sia tra gli italiani che tra gli stranieri. La sfavorevole congiuntura occupazionale dell'ultimo triennio sembra spiegare quasi interamente questo andamento, specie nel caso della popolazione italiana.

Gli anziani sono leggermente cresciuti nel 2011 rispetto al 2010 tra gli italiani di sesso femminile e maschile facendo pensare che nel frattempo siano diventate più deboli e insufficienti le reti di sostegno istituzionali.

In tutti i sottogruppi gli indigenti in età di lavoro superano il 65% del totale e dunque su di essi vanno concentrati sforzi aggiuntivi sia da parte degli enti assistenziali del privato-sociale sia dei responsabili delle politiche pubbliche con interventi mirati sul versante del lavoro mediante servizi di orientamento professionale, doti formative e attività compatibili con le capacità lavorative dei singoli soggetti. Dal sostegno lavorativo agli adulti dipende, in buona misura, anche l'innalzamento delle condizioni economiche dei soggetti in minore età, a cui vanno forniti servizi di sostegno legati alle attività scolastiche, alle relazioni intrafamiliari e a quelle con i pari.

3.1.3. Tipologie degli assistiti e specializzazione funzionale degli enti

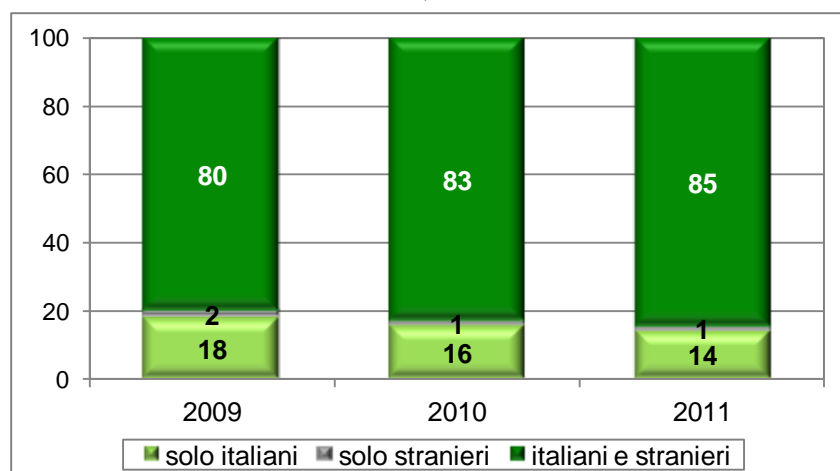
Adottando l'approccio inaugurato nell'indagine del 2009, torna utile anche per l'anno 2011 verificare come si configura la specializzazione funzionale degli enti rispetto ai diversi sottogruppi di beneficiari, ricavando indicazioni sull'eventuale aumento di

approcci selettivi, resi necessari dall'incremento della domanda e dalle eventuali difficoltà di risposta.

Il calcolo dell'indice di eterogeneità nazionale per il 2011⁸ mostra che l'85% degli enti presta assistenza sia a indigenti italiani che stranieri e che solo una piccola parte si rivolge solo a italiani (14%) o a stranieri (1%) (figura 3.6).

Contrariamente alle previsioni l'orientamento "universalista" è cresciuto nel corso degli ultimi tre anni (2009-2011), con un corrispondente ridimensionamento della specializzazione funzionale solo verso italiani e stranieri.

Figura 3.6 - Distribuzione % degli enti per livello di eterogeneità nazionale degli assistiti. Lombardia, anni 2009-2011

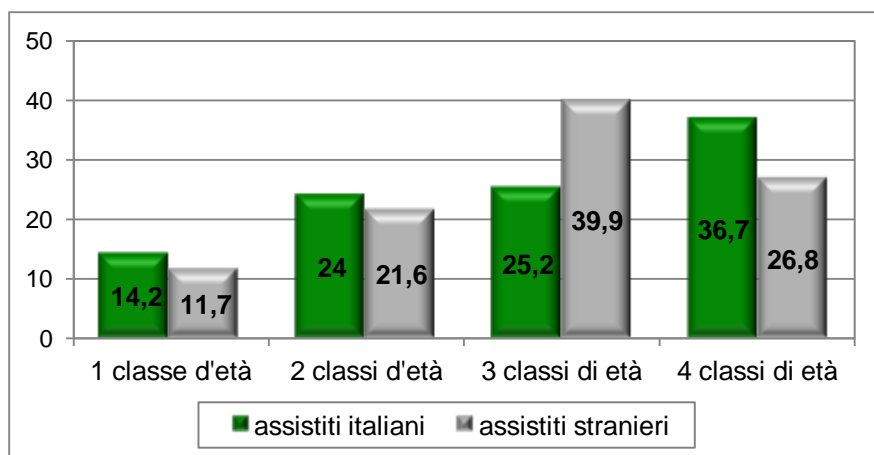


Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

L'indice di eterogeneità anagrafica (in termini di classe d'età) ha un andamento più eterogeneo anche perché è applicabile distintamente agli assistiti italiani e stranieri, da un lato, e alla componente maschile e femminile, dall'altro lato. La maggior parte degli enti che assiste gli indigenti italiani ha a che fare con persone di tutte le classi di età previste dal questionario (36,7%) a conferma di un'elevata vocazione universalistica e (soprattutto) della capacità di interloquire con sensibilità a bisogni altamente differenziati. Gli enti che si occupano degli stranieri hanno meno occasioni di incontrare persone in età avanzata e dunque si concentrano principalmente sulle tre fasce di età più giovani (nel 40% dei casi) (figura 3.7).

⁸ In un primo passaggio si è provveduto ad evidenziare la presenza/assenza degli italiani e degli stranieri dicotomizzando le variabili iniziali; dalla successiva combinazione di queste due variabili si è poi giunti all'indice di eterogeneità nazionale.

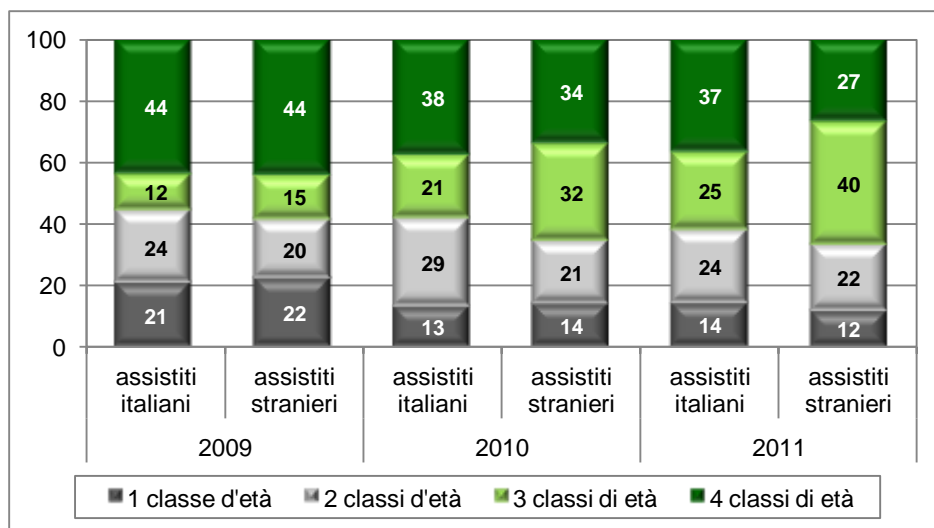
Figura 3.7 - Distribuzione % degli enti per livello di eterogeneità anagrafica degli assistiti, al variare della nazionalità. Lombardia, anno 2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

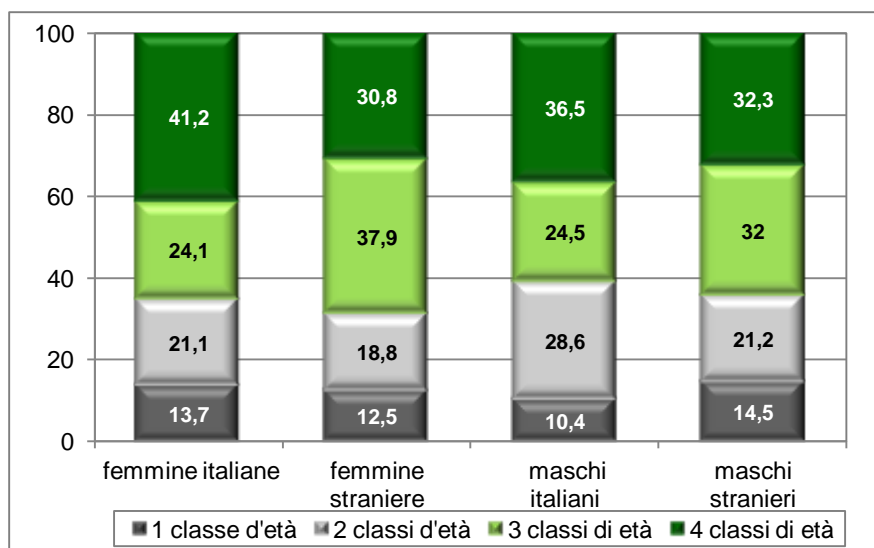
Questa tendenza si è rafforzata rispetto al biennio precedente (2009-2010), in quanto si è ridotta la percentuale di enti che ha assistito stranieri di tutte le classi di età (meno 7 punti percentuali rispetto al 2010), con effetti di ulteriore specializzazione funzionale (figura 3.8). I dati dell'ultimo triennio confermano tuttavia, sia per gli italiani che per gli stranieri, la diminuzione degli enti "mono-anagrafici" (rivolti ad una sola classe di età, che nel 2009 erano il 21-22%) a favore di quelli "pluri-anagrafici" (con almeno due classi di età).

Figura 3.8- Distribuzione % degli enti per livello di eterogeneità anagrafica degli assistiti, al variare della nazionalità. Lombardia, anni 2009-2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Figura 3.9 - Distribuzione % degli enti per livello di eterogeneità anagrafica degli assistiti, al variare della nazionalità e del genere. Lombardia, anno 2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

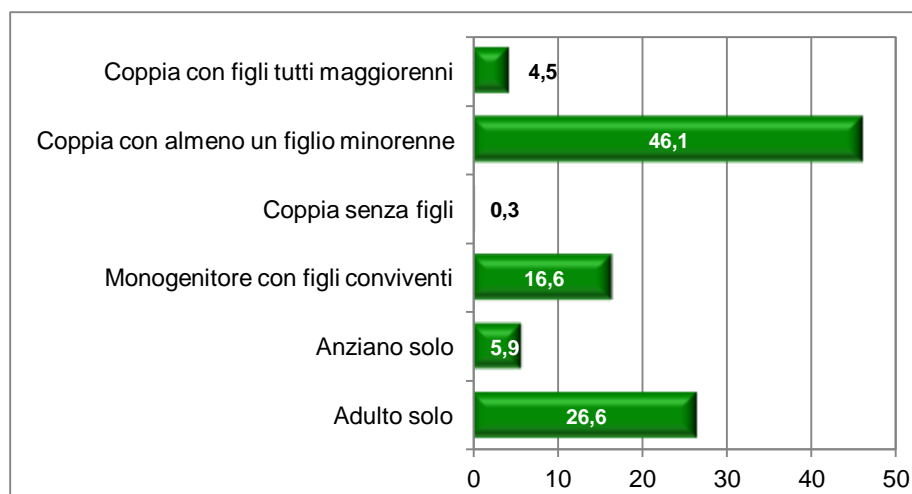
La disaggregazione dei dati in base al genere mostra che la maggiore eterogeneità anagrafica degli enti che assistono gli indigenti italiani è dovuta principalmente alla componente femminile, così come alla componente femminile è dovuta la maggior presenza di stranieri appartenenti a tre classi di età (figura 3.9).

La specializzazione per fasce di età supera, anche nel 2011, quella per nazionalità, mettendo in evidenza che le eventuali difficoltà degli enti a far fronte alle domande di aiuto non dipendono tanto da barriere etnico-culturali, quanto dai bisogni tipici dell'età e dunque del ciclo di vita in cui gli assistiti si trovano.

3.1.4. La condizione familiare degli assistiti

Un chiarimento in questa direzione giunge dall'analisi della tipologia dei nuclei familiari a cui gli enti prestano assistenza, posto che le coppie con figli minorenni sono la tipologia familiare prevalente assistita dal 46% degli enti, seguita dal 27% di chi annovera tra i suoi assistiti soprattutto adulti soli (27%) a cui si aggiunge il 17% degli enti che assiste in prevalenza nuclei familiari monogenitoriali. In linea con la bassa percentuale di assistiti anziani è la ridotta presenza di enti dediti ad anziani soli (6%); analogamente ridotti sono gli enti che assistono prevalentemente coppie con figli adulti o senza figli (figura 3.10).

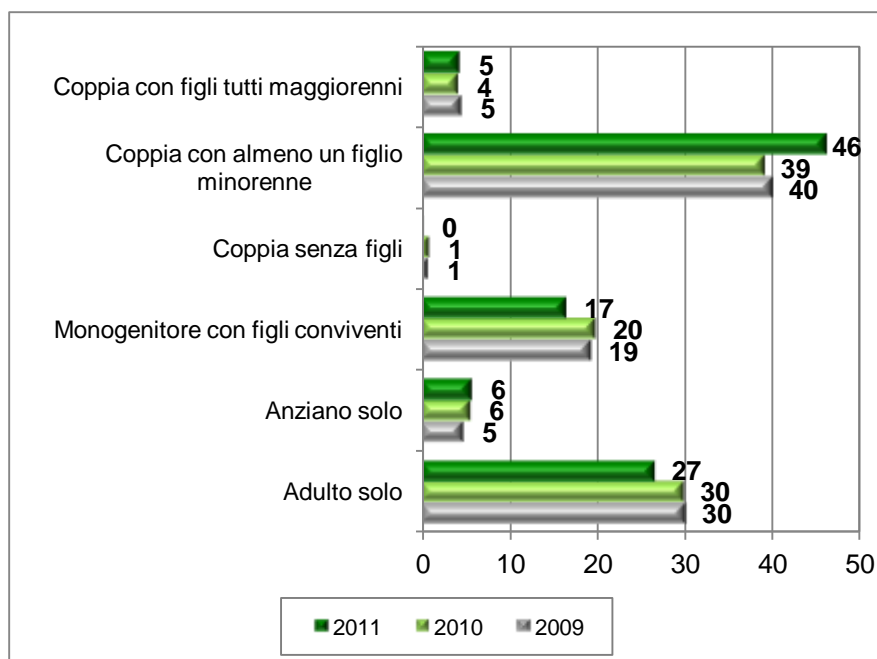
**Figura 3.10 - Distribuzione % degli enti in base alla tipologia familiare prevalente tra gli assistiti.
Lombardia, anno 2011**



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Il confronto con gli anni precedenti (figura 3.11) mostra che l'aumento degli enti che si occupano soprattutto di famiglie con figli minori (passati dal 40% al 46%) è verosimilmente dovuto all'accentuarsi delle difficoltà in questa parte della popolazione, come risulta confermato anche dalle statistiche ufficiali sulla povertà assoluta (si veda il capitolo 5 del presente Rapporto).

**Figura 3.11 - Distribuzione % degli enti in base alla tipologia familiare prevalente tra gli assistiti.
Lombardia, anni 2009-2011**



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

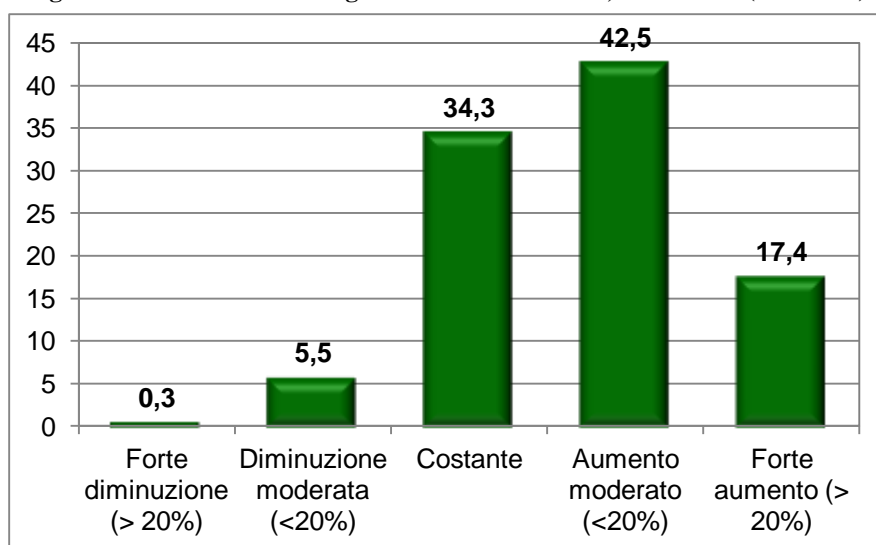
3.2. L'andamento degli assistiti nel corso degli ultimi 12 mesi

Il profilo socio-anagrafico degli assistiti fin qui commentato è il risultato delle variazioni avvenute nel corso degli ultimi 12 mesi sia sul versante della popolazione indigente, sia sul versante delle capacità ricettive degli enti che se ne occupano. La crescita o la contrazione degli assistiti può, in altri termini, dipendere da dinamiche esogene ai singoli enti o da cause legate alla loro riorganizzazione interna a livello di risorse umane, di risorse economiche, di infrastrutture.

3.2.1. La variazione complessiva delle persone assistite

Una prima indicazione di ordine generale proviene dall'andamento complessivo degli assistiti, sintetizzato nella figura 3.12. La maggior parte degli Enti (60%) segnala che nel corso del 2011 ha registrato un aumento moderato (43%) o forte (17%) dei propri assistiti, mentre un terzo segnala una situazione stazionaria e solo in via minoritaria (6%) vi sono casi che registrano qualche diminuzione.

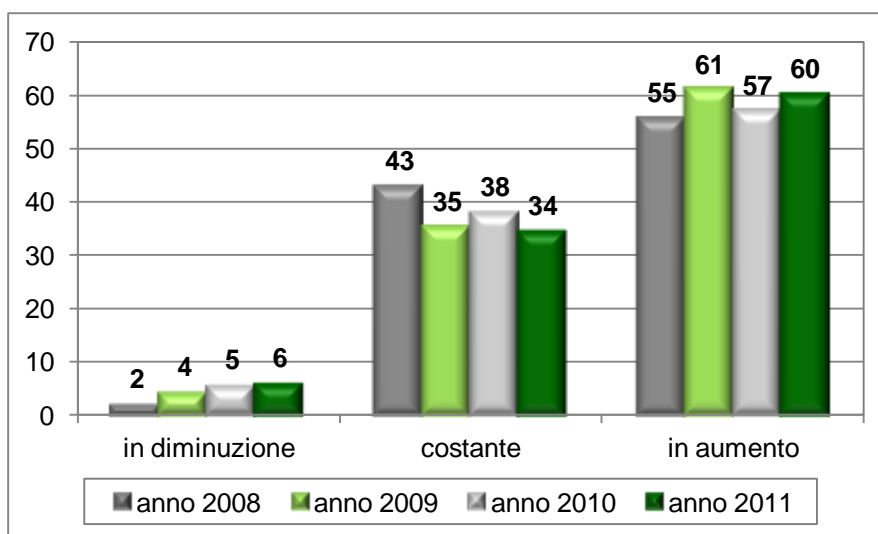
Figura 3.12 - Andamento degli assistiti. Lombardia, anno 2011 (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La situazione statica ha perso progressivamente terreno tra il 2008 e il 2011 (con una perdita di 9 punti percentuali), a vantaggio di andamenti ascendenti (più accentuati) e discendenti (meno accentuati) e dunque di un certo turnover cumulativo degli assistiti (figura 3.13).

Figura 3.13 - Andamento degli assistiti. Lombardia, anni 2008-2011 (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

3.2.2. La variazione degli assistiti in base alla nazionalità e alle classi di età

L'incremento complessivo della domanda di aiuto registrata nel corso del 2011 è il risultato di variazioni eterogenee tra le nazionalità e le classi di età (tabella 3.5).

Tabella 3.5 - Andamento degli assistiti nel corso degli ultimi 12 mesi per nazionalità e classi di età. Lombardia, anno 2011 (% di enti)

	In forte diminuzione (oltre 20%)	In diminuzione moderata (inferiore al 20%)	Costante	In aumento moderato (fino al 20%)	In forte aumento (oltre 20%)	Totale
Italiani						
Minori	2,1	5,9	57,3	28,3	6,3	100
Giovani adulti	1,5	3,3	52,5	31,8	10,7	100
Adulti	0,3	6,7	40,5	35,9	16,6	100
Anziani	3,1	5,5	68,9	16,7	5,7	100
Stranieri						
Minori	2,9	2,9	40,2	42,9	11,1	100
Giovani adulti	1,2	3,4	34,7	43,1	17,6	100
Adulti	2,2	4,6	35,1	38,7	19,4	100
Anziani	4,2	7,9	69,6	12,7	5,6	100

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

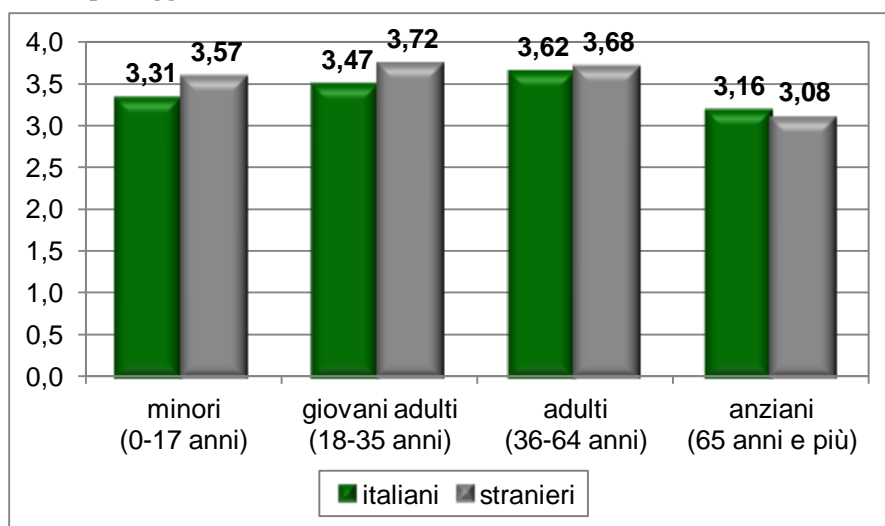
Tra gli enti non profit prevale, in effetti, la percezione di un certo immobilismo (per 3 classi di età su 4) nell'ambito degli assistiti italiani, con l'eccezione del gruppo formato dagli adulti, segnalato in crescita dalla maggioranza degli enti (52%). In oltre metà degli enti si registra invece una situazione più dinamica sul versante degli immigrati, con punte di crescita particolarmente sensibili tra i giovani adulti e gli adulti.

Uno sguardo complessivo ai punteggi medi assegnati dai responsabili degli enti alla dinamica ascendente-discendente degli assistiti mostra anzitutto che nel corso degli ultimi 12 mesi l'incremento degli stranieri è stato segnalato con maggiore probabilità rispetto a quello degli italiani in quasi tutte le classi d'età, con la sola eccezione degli

anziani, strutturalmente meno numerosi tra gli immigrati rispetto agli italiani (figura 3.14).

Le dinamiche mostrate dagli enti in questo contesto risultano coerenti con quelle emerse dalle stime sulla ripartizione % degli assistiti in ciascuna classe di età (cfr. tabella 3.4) che pure avevano registrato aumenti diacronici tra gli adulti italiani e stranieri e tra i giovani adulti stranieri.

Figura 3.14 - Andamento degli assistiti nel corso degli ultimi 12 mesi per nazionalità e classi di età (punteggi medi*: min =1, max = 5). Lombardia, anno 2011 (% di enti)



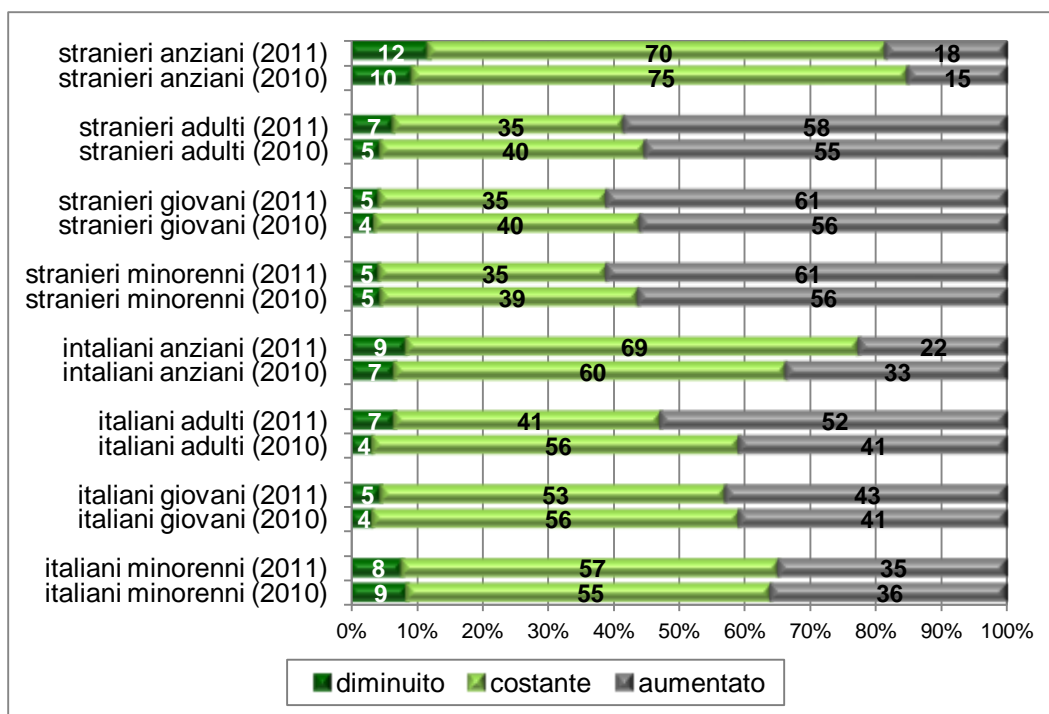
*(punteggio medio: 1 = molto diminuito, 2 = diminuito, 3 = costante, 4 = aumentato, 5 = molto aumentato.)

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Le tendenze riscontrate nel corso del 2011 assumono un significato più ampio se confrontate con le tendenze registrate nell'anno precedente (figura 3.15).

Per quasi tutte le classi di età gli enti dichiarano una maggiore dinamica espansiva nel 2011 rispetto al 2010, specie per quanto riguarda gli italiani adulti (52% vs. 41%) e i giovani e i minorenni stranieri (61% vs. 56%); meno diffusa è invece nel 2011 la crescita degli italiani minorenni, segnalata dal 35% degli enti rispetto al 36% dell'anno 2010. I risultati di questa comparazione diacronica - derivanti da stime di massima - risultano congruenti con la crescita del numero assoluto degli assistiti di nazionalità italiana e straniera registrata nel corso del 2011 rispetto all'inizio dello stesso anno (cfr. par. 1). Si convalida, in particolare, la concentrazione degli interventi a favore dei soggetti italiani e stranieri in età da lavoro (giovani e adulti), che a loro volta si confermano come un target particolarmente vulnerabile.

Figura 3.15 - Andamento degli utenti italiani e stranieri nel corso degli ultimi 12 mesi: confronto indagine 2010 e 2011 (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

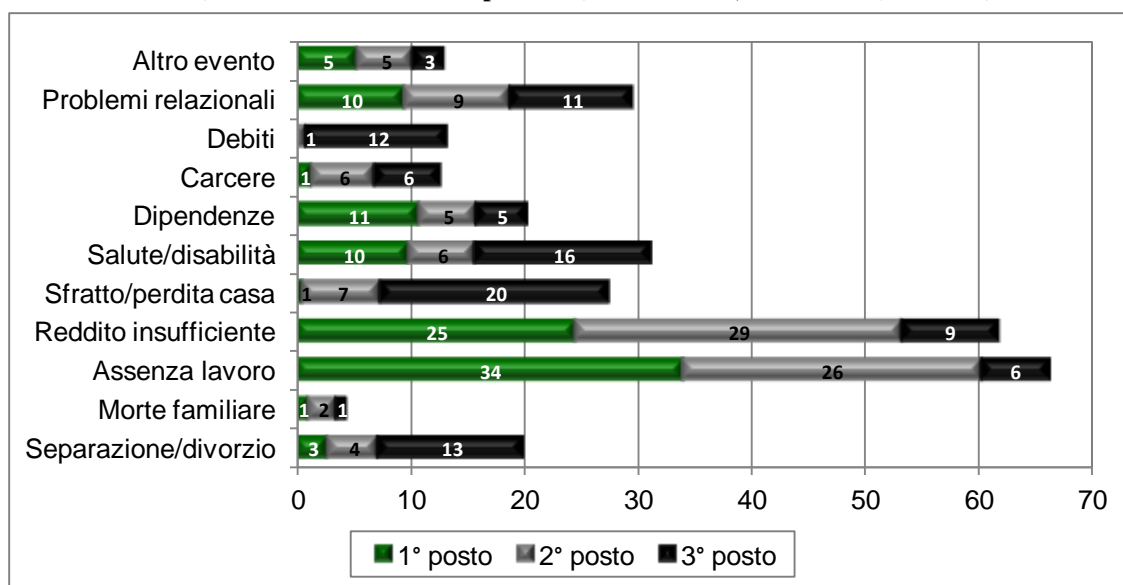
3.3. Eventi critici e andamento di particolari categorie di utenti

La comprensione del carattere multidimensionale e dinamico della povertà non risponde soltanto ad esigenze analitiche, di carattere scientifico e comunicativo, ma in via principale risponde alle esigenze pratiche di chi vuol intervenire per contrastare le cause del fenomeno e la sua propagazione a cascata sulla condizione individuale, familiare, sociale. Se una corretta diagnosi delle cause è condizione necessaria di buoni rimedi e di buone politiche, è anche necessario che gli operatori sociali sappiano scomporre le dimensioni principali della povertà nelle sue componenti secondarie, così come le espressioni manifeste in quelle latenti. Per esplorare questi aspetti è stato chiesto agli intervistati di indicare le tre principali cause di difficoltà dei loro assistiti sulla base di un elenco riconducibile alla dimensione economica (reddito insufficiente, debiti), lavorativa (disoccupazione), abitativa (mancanza o perdita della casa), sanitaria (problemi di salute fisica e psichica), relazionale (solitudine e isolamento a causa della morte di un familiare, della separazione e divorzio, di violenze e abusi subiti), comportamentale (dipendenze da droga e alcol, sanzioni penali). Direttamente collegabile a questo profilo è la presenza di particolari tipologie di utenti segnati dalle cause di fragilità più ricorrenti.

3.3.1. Gli eventi critici

Intervistati sugli eventi critici che, in via principale, hanno fatto cadere nella condizione di indigenza i propri assistiti, i responsabili degli enti convergono nel collocare in cima alla classifica la disoccupazione e il reddito insufficiente (rispettivamente sono la prima causa di povertà per il 34% e il 25% degli enti) seguiti a pari merito dai problemi relazionali, dalle dipendenze e dai problemi di salute/disabilità (10-11%). Considerando non solo la prima causa di povertà bensì l'effetto cumulativo, la disoccupazione e il reddito insufficiente polarizzano ancor più nettamente le risposte, con rispettivamente il 62 e il 67% degli enti che individuano tali problematiche fra le prime tre più diffuse fra i loro assistiti (figura 3.16).

Figura 3.16 - I tre principali eventi che hanno provocato la situazione di bisogno dei richiedenti aiuto (tre scelte in ordine di importanza). Lombardia, anno 2011 (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

L'andamento degli eventi critici nell'arco delle quattro indagini ORES (figura 3.17)⁹ documenta come la disoccupazione domini la congiuntura più recente e implicitamente indica che a questo livello si collocano non solo gli interventi più urgenti, ma anche quelli potenzialmente risolutivi dell'indigenza. Nell'ambito delle altre cause scatenanti della caduta in stato di povertà va segnalato il persistente peso del reddito insufficiente (citato da 24 enti su 100), a cui seguono (a sensibile distanza) i problemi relazionali (citati da 10 enti su 100), le dipendenze e i problemi di salute; rispetto agli andamenti registrati negli anni precedenti i problemi legati alla salute risultano in costante contrazione, mentre aumentano i problemi legati alla perdita dell'abitazione. Nell'insieme degli eventi critici, le separazioni e i divorzi (citati da 5 enti su 100) si collocano in posizione intermedia con una tendenziale contrazione.

⁹ Le percentuali sono calcolate assegnando alla prima, alla seconda e alla terza risposta data da ciascuno ente rispettivamente peso 3, 2 e 1, utilizzando come base assoluta la somma delle risposte pesate.

**Tabella 3.6 - Andamento di alcune categorie di assistiti nel corso degli ultimi 12 mesi.
Lombardia, anno 2011 (% di enti, valori assoluti, e punteggi medi*)**

	In forte diminuzione (oltre 20%)	In diminuzione moderata (inferiore al 20%)	Costante	In aumento moderato (fino al 20%)	In forte aumento (oltre 20%)	Totale	Punteggio medio (min = 1, max = 5)
Persone con elevata istruzione	5,3	9,5	66,5	17,5	1,3	100	3,00
Donne separate/divorziate	0,4	0,5	51,1	39,1	9	100	3,56
Uomini separati/divorziati	1	1,1	51,8	38,9	7,2	100	3,50
Senza fissa dimora	5,7	3,1	57	22,5	11,7	100	3,31
Portatori di handicap	1,2	1,3	76,3	18,4	2,8	100	3,20
Tossicodipendenti/alcolisti	3	1,2	64,4	23,5	7,9	100	3,32
Disoccupati	0,0	0,4	16,5	43,7	39,4	100	4,22
Coppie con figli minori	0,2	0,0	36,2	39,7	24,0	100	3,87
Madri sole con figli minori	0,5	1,4	45,6	39,2	13,3	100	3,63
Persone indebitate	0,0	0,5	32	37,7	29,9	100	3,97
Persone con problemi psichici	1,4	1,4	48,2	37	12	100	3,57
Ex- carcerati	3,1	3,1	64,1	18,1	11,6	100	3,32

*(punteggio medio: 1 = molto diminuito, 2 = diminuito, 3 = costante, 4 = aumentato, 5 = molto aumentato.)

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Insieme alla distribuzione percentuale della variazione di ciascun tipo di assistiti (indicata solo dagli enti che hanno l'equivalente tipologia), torna utile, a scopo di sintesi, utilizzare la media dei punteggi corrispondenti alla polarità aumento-diminuzione¹⁰; in questo modo si constata che il gruppo di assistiti che ha registrato il maggior aumento è composto dai disoccupati (punteggio medio: 4,22) e in secondo luogo da chi si è indebitato (punteggio medio: 3,97) per ragioni verosimilmente dovute alla mancanza di reddito e alla necessità di far fronte (a debito) a spese non rinviabili; anche le coppie con figli minori e le madri sole con figli minori hanno subito un aumento consistente (3,87-3,63 punti), a conferma del fatto che la crisi economica ha messo a dura prova chi ha familiari a carico e non usufruisce di sostegni al reddito proporzionati.

La crisi dei legami familiari culminata in separazioni e divorzi ha fatto crescere il numero delle donne, più che degli uomini, indigenti a causa dell'inevitabile riduzione del reddito disponibile. In discreto aumento sono anche le persone con problemi relazionali e psichici, che già in via generale sono a forte rischio di esclusione per la mancanza di adeguate reti di sostegno e a maggior ragione subiscono contraccolpi negativi dall'incertezza economica e sociale di chi è a loro più vicino.

Un ridotto incremento si è registrato nel numero degli assistiti con problemi legati alla dipendenza da droghe o da alcol che rendono particolarmente fragili le capacità

¹⁰ L'originaria scala ordinale da 1 a 5 è stata ricodificata in modo da associare il valore 5 al "forte aumento" di utenti (oltre il 20%) e il valore 1 alla "forte diminuzione" (oltre il 20%).

relazionali e lavorative. I percorsi di aiuto sono in questi casi assai complessi e impegnativi posto che richiedono interventi di lunga durata difficilmente sostenibili senza il concorso di più enti (sanitari e sociali) e di più figure professionali. L'unica categoria rimasta stazionaria (punteggio medio pari a 3) coincide con le persone con elevata istruzione, che verosimilmente sono in gravi difficoltà per un complesso di cause che il titolo di studio e il lavoro non riescono a fronteggiare.

3.4. I senza fissa dimora

Nell'ambito delle persone assistite dagli enti privato-sociali un caso limite è rappresentato, come noto, dai senza fissa dimora, individui che più di tutti sperimentano gli effetti cumulativi della povertà multidimensionale e dunque richiedono interventi complessi e continuativi.

Nel 2011 i senza tetto superano le 60 mila unità¹¹, va tuttavia adottata una certa cautela interpretativa perché il modo di intendere questa categoria di indigenti non è sempre univoco: come già emerso nel primo capitolo del Rapporto tale numero potrebbe includere non solo individui in effettiva condizione di marginalità come i così detti “senza tetto” bensì anche degli assistiti con residenza non dichiarata in quanto soggetti irregolarmente presenti sul territorio lombardo. Tale ipotesi risulta in effetti avvalorata dalla consistente presenza di “senza fissa dimora” stranieri (il 55,3% del totale).

Considerando i 791 centri che hanno dichiarato di farsi carico di “senza fissa dimora”¹² (42 individui all'anno in media), emerge che fra i loro assistiti questa categoria ha mediamente un peso del 14,8%; tale percentuale sale tuttavia al 19,5% fra i soli assistiti stranieri e scende al 13,8% fra gli assistiti italiani¹³ (tabella 3.7).

**Tabella 3.7 - Presenza dei senza fissa dimora italiani e stranieri.
Lombardia anno 2011 (valori %)**

	Senza dimora italiani	Senza dimora stranieri	Totale
Distribuzione % per nazionalità	44,7%	55,3%	100,0%
Quota % media per ente dei senza dimora sul totale assistiti (nei 791 casi validi)	13,8%	19,5%	14,8%

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Nonostante l'ambiguità interpretativa associata all'espressione “senza fissa dimora” resta in ogni caso il fatto che un numero elevato di assistiti ha condizioni abitative

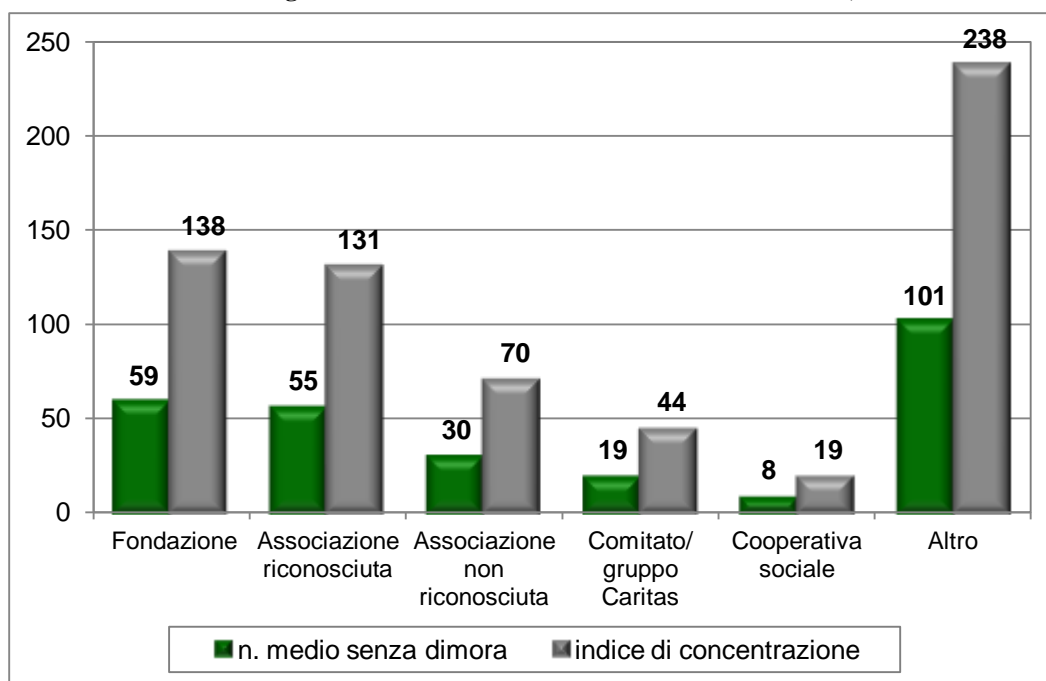
¹¹ Si tratta del dato emerso dal censimento degli enti all'1.1.2011 presentato nel primo capitolo. Rispetto alle precedenti edizioni del rapporto si è stabilito di fare riferimento ai dati di censimento in quanto, nonostante lo scostamento temporale, sono ritenuti più puntuali rispetto alle stime campionarie (per maggiori approfondimenti si rimanda alla nota 4).

¹² Questo dato, che si riferisce agli enti che hanno indicato il numero assoluto dei senza fissa dimora, è inferiore al numero di enti (839) che hanno fornito una stima dell'andamento dei senza fissa dimora nel corso degli ultimi 12 mesi.

¹³ Tale differenziale fra italiani e stranieri è un ulteriore dato a supporto della tesi di una probabile inclusione degli stranieri irregolari nella categoria dei “senza fissa dimora”, da parte dei responsabili degli enti che hanno fornito le informazioni.

precarie o irregolari a cui non sempre gli enti che se ne fanno carico sono in grado di sopperire, poiché si richiedono strutture ricettive complesse, in grado di erogare contemporaneamente più forme di aiuto, da quelle legate alla cura della persona (cibo, vestiario, servizi per l'igiene, assistenza sanitaria) a quelle basate sull'ospitalità e l'alloggio in spazi opportunamente attrezzati. Non sorprende allora che ad occuparsi dei senza fissa dimora siano gli enti più strutturati, come le fondazioni e le associazioni riconosciute, che riescono ad assistere un numero di casi superiore alla media. In questo tipo di enti si registra anche un alto "indice di concentrazione"¹⁴ dei senza fissa dimora a conferma dell'intensa attività svolta a loro favore (figura 3.18).

Figura 3.18 - Enti che si occupano dei senza fissa dimora per natura giuridica: numero medio degli assistiti e indice di concentrazione. Lombardia, anno 2011



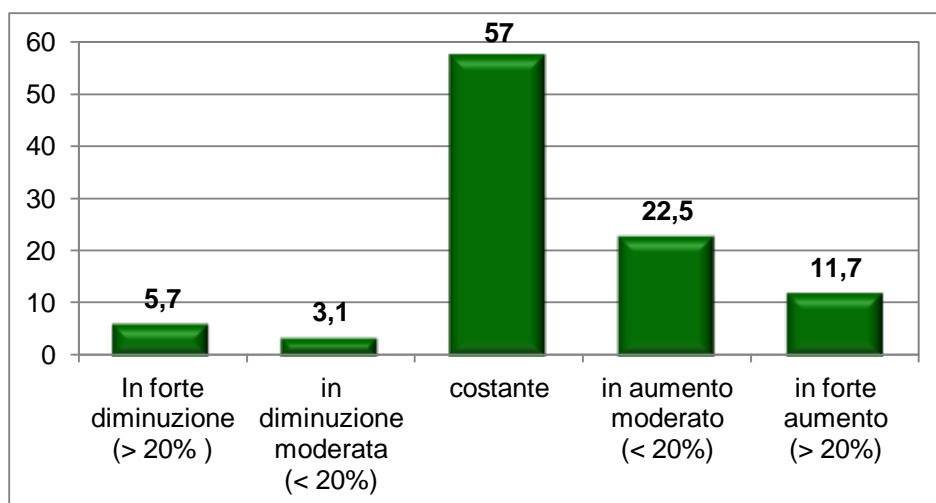
Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Il fatto che la maggior parte dei senza dimora sia straniero (55%), suggerisce l'esistenza di due distinte situazioni: alcuni immigrati rientrano in questa categoria perché sono irregolari e dunque non dichiarano alcuna residenza per ragioni prudenziali, altri immigrati presentano invece i tratti tipici della povertà multiproblematica e della marginalità. Questa ambivalenza rappresenta però un elemento di incertezza per la stima di quest'ultimo fenomeno a cui intenzionalmente si riferisce il nostro approfondimento.

In oltre la metà degli Enti che assistono i senza fissa dimora il loro numero è rimasto costante nel corso dell'ultimo anno, mentre nella parte rimanente si sono registrati aumenti consistenti (11,7%) o moderati (22,5%) e qualche diminuzione (forte o moderata: 8,8%) (figura 3.19).

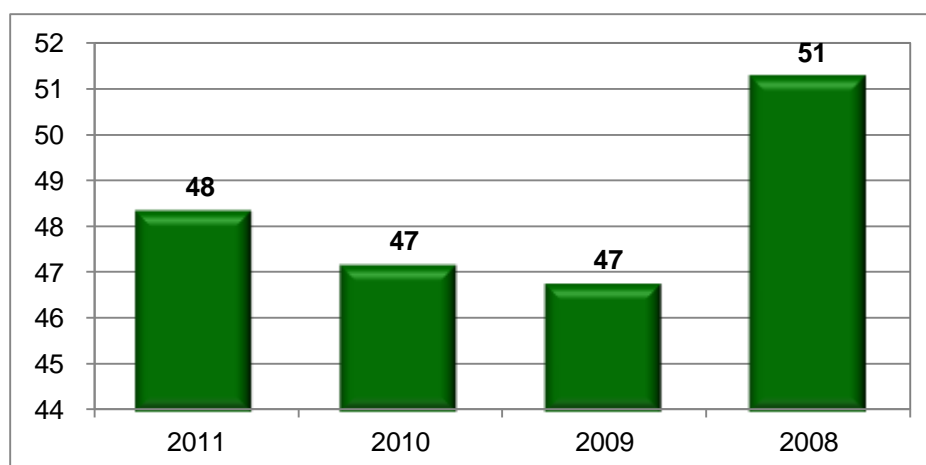
¹⁴ L'indice di concentrazione è calcolato come rapporto fra la % dei senza fissa dimora assistiti da ciascuna tipologia giuridica di enti e il peso % di ciascuna tipologia giuridica sul totale degli enti, moltiplicando il risultato per 100.

Figura 3.19 - Andamento dei senza fissa dimora negli ultimi 12 mesi (% di enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Figura 3.20 - Percentuale di enti che si occupano dei senza fissa dimora. Lombardia, anni 2008-2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

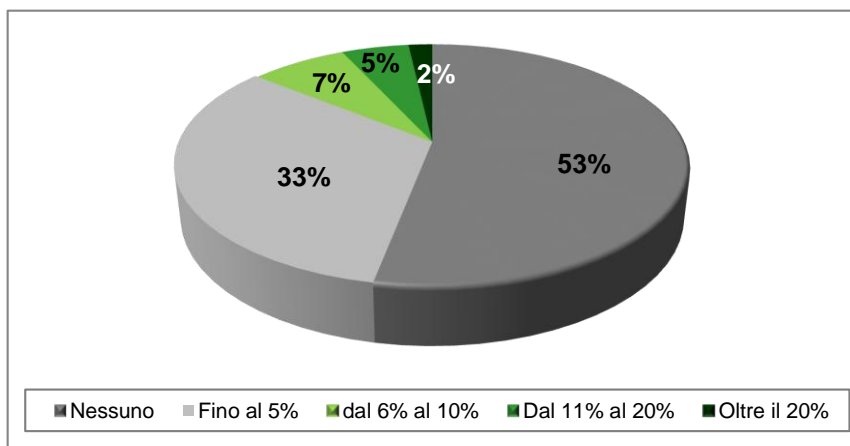
La percentuale degli enti non profit che assiste i senza fissa dimora è rimasta abbastanza stabile nel corso delle quattro indagini ORES, anche se il numero di questi assistiti è variato considerevolmente di anno in anno. La stabilità degli enti coinvolti conferma la presenza di un certo grado di specializzazione funzionale, resa necessaria dal tipo di aiuto richiesto ed erogato (figura 3.20).

3.5. Chi entra e chi esce dallo stato di povertà

Chi va alla ricerca di aiuti per affrontare le sue difficoltà e chi si impegna per dare una risposta efficace a tale situazione ha un identico obiettivo ideale e pratico: superare lo stato di bisogno e iniziare un percorso di pieno reinserimento sociale. Negli ultimi 12 mesi questa eventualità si è verificata in oltre la metà degli enti intervistati (53%), con

percentuali variabili dal 5% a oltre il 20% come indicato nella figura 3.21. Il 33% degli enti ha registrato il tasso di uscita minimo (fino al 5% degli assistiti usciti dalla condizione di bisogno) mentre solo il 2% degli enti ha registrato il tasso di uscita massimo (superiore al 20%) a conferma della difficoltà con cui avviene il percorso di uscita dalla povertà che nel frattempo è aumentata sotto il profilo dell'incidenza e talora dell'intensità.

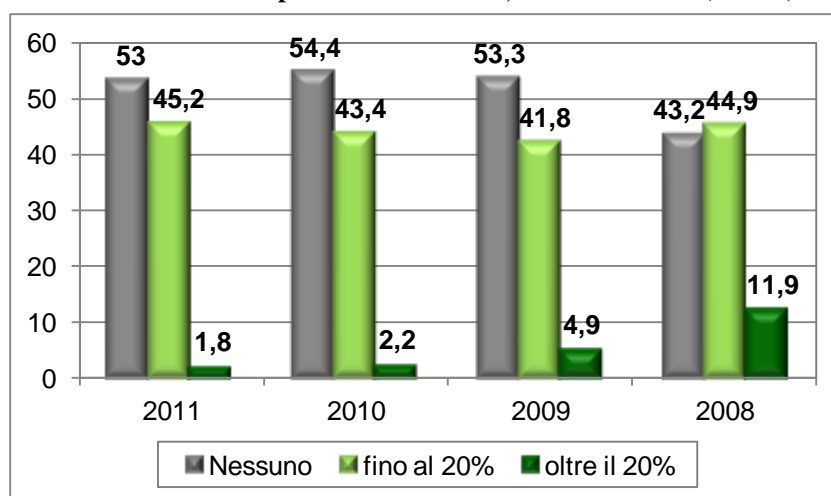
Figura 3.21 - Distribuzione % degli enti in base alla quota di assistiti usciti dalla condizione di povertà. Lombardia, anno 2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

L'influsso negativo della congiuntura economico-sociale trova una diretta documentazione negli andamenti registrati dal 2008 (anno in cui la crisi non si era ancora manifestata nei suoi effetti dirompenti) al 2011: gli enti che non hanno avuto alcun fuoriuscito dalla povertà sono passati dal 43% al 53% del totale e nel frattempo è diminuita significativamente la quota degli enti con un numero significativo di poveri transitati a condizioni migliori (dal 12% al 2%) (figura 3.22).

Figura 3.22 - Distribuzione % degli enti in base alla quota di assistiti usciti dalla condizione di povertà. Lombardia, anni 2008-2011 (% enti)



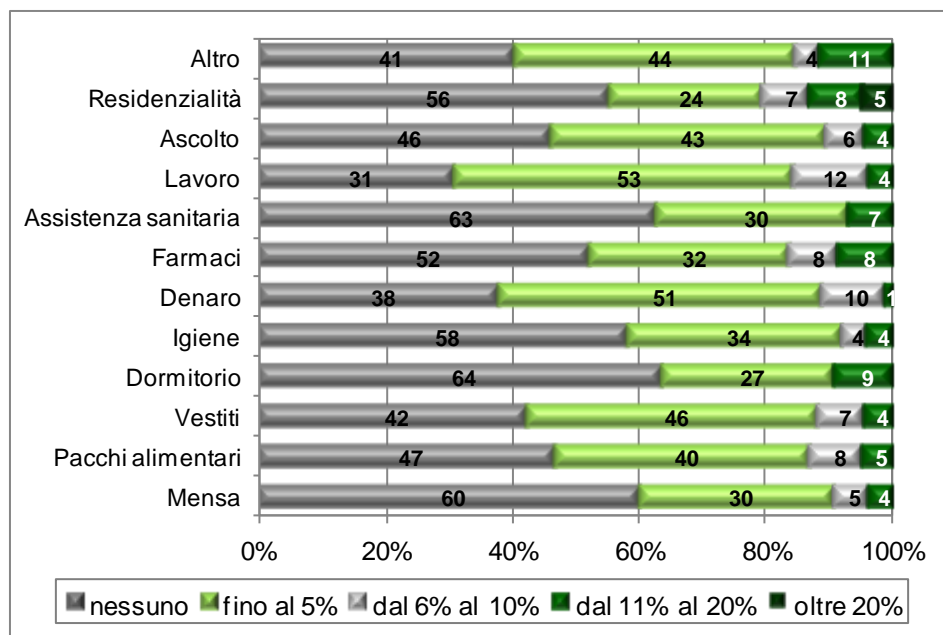
Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Sulla transizione in uscita degli assistiti influisce l'entità (più o meno grave) e la durata (più o meno lunga) dello stato di bisogno; quando questo stato diventa cronico, la probabilità di oltrepassare le difficoltà diventa praticamente nulla. Questa ambivalenza coinvolge anche coloro che elargiscono aiuti e, più propriamente, i servizi che essi erogano in risposta al tipo di bisogni sottostanti.

Per conseguenza potrebbe variare anche il significato da attribuire alla mobilità in uscita, perché essa può indicare talora la risoluzione del problema e talaltra semplicemente l'avvenuta erogazione di una prestazione per sua natura di breve durata. Una parte del turnover potrebbe inoltre essere legata alle regole di accesso ai servizi e/o alla durata predefinita della permanenza in carico ai servizi derivanti da vincoli esterni (come nel caso di convenzioni con l'ente pubblico che prevedono prestazioni contingentate e a termine), piuttosto che dal superamento della condizione di povertà.

La verifica di queste ipotesi, resa possibile da alcuni indicatori inseriti nel questionario, indica che gli enti che vantano al loro attivo una maggior mobilità degli assistiti sono quelli che gestiscono servizi di orientamento al lavoro (69%), forniscono contributi in denaro (62%), distribuiscono vestiti (58%) e pacchi alimentari (53%); gli enti con assistiti "immobili" nella condizione di povertà sono quelli che gestiscono dormitori (64%) e servizi per l'igiene (58%), forniscono assistenza sanitaria (63%), servizi mensa (64%), accoglienza in comunità (56%) (figura 3.23).

Figura 3.23 - Tipo di servizi erogati e percentuale di assistiti usciti dalla condizione di povertà. Lombardia, anno 2011 (% enti)



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Un'indicazione di *policy* molto rilevante proviene dalla constatazione che la fuoriuscita dalla povertà è più frequente (45%) negli enti che collaborano in modo costante e sistematico con i servizi istituzionali e sono dunque protagonisti di una rete allargata di protezione sociale. Al contrario, gli enti che non hanno forme di collaborazione con i servizi sociali istituzionali sono anche quelli che - in misura superiore alla media (70% vs. 53%) - non hanno registrato alcuna uscita dalla povertà dei loro assistiti (tabella 3.8):

in pratica, quanto più le forme di collaborazione sono costanti e strutturate tanto più elevato è il numero di indigenti che hanno migliorato la propria situazione.

Tabella 3.8 - Distribuzione % degli enti in base alla quota di assistiti usciti dalla condizione di povertà al variare della collaborazione con i servizi sociali territoriali. Lombardia, anno 2011 (% di enti)

	No	Quando necessario	In modo costante, ma non formalizzato	In modo costante e sistematico	Totale
Nessuno	70,4	61,7	40,5	54,7	53,0
Fino al 5%	23,5	31,2	42,4	27,3	32,7
Dal 6% al 10%	6,1	2,9	11,4	7,4	7,4
Dal 11% al 20%	0,0	4,3	3,2	7,8	5,1
Oltre 20%	0,0	0,0	2,5	2,9	1,8
Totale	100	100	100	100	100

* Test chi quadro: sign. max . 0,000

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

La comparabilità dei dati relativi all'uscita dalla condizione di bisogno nel 2011 con quelli raccolti nelle tre precedenti indagini (2008-2010) dà la possibilità di elaborare un quadro di sintesi (tabella 3.9)¹⁵ che conferma l'aumento dell'immobilismo e dunque la tendenziale cronicizzazione dei poveri in gran parte degli enti e in special modo tra quelli che gestiscono dormitori (64%), mense (60%), assistenza sanitaria (63%), servizi per l'igiene (58%), forme di accoglienza residenziale (56%).

Tabella 3.9 - Distribuzione % degli enti in base alla quota di assistiti usciti dalla condizione di povertà al variare dei servizi erogati. Lombardia, anni 2008-2011 (% enti)

	Nessuno				Fino 20%				Oltre 20%			
	2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009	2008
Mensa	60	56	51	41	40	38	43	35	0	6	6	24
Pacchi alimentari	47	51	48	41	53	48	50	52	0	1	3	7
Vestiti	42	46	44	33	58	52	54	56	0	2	2	11
Dormitorio	64	62	59	22	36	28	41	43	0	10	0	35
Igiene	58	52	52	23	42	43	48	39	0	5	0	39
Denaro	38	56	52	37	62	44	48	52	0	0	0	11
Farmaci	52	68	52	17	48	31	44	57	0	1	4	26
Assist. sanitaria	63	69	67	31	37	22	29	39	0	9	4	31
Lavoro	31	37	34	24	69	60	60	57	0	2	7	19
Ascolto	46	50	39	27	54	49	60	65	0	1	1	8
Residenzialità	56	52	51	42	39	44	41	37	5	4	9	21
Altro	41	58	37	26	59	36	60	63	0	6	3	11

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

¹⁵ Per facilitare i confronti con il 2008, la misurazione a 5 livelli adottata nel 2009 è stata ridotta a 3 livelli.

3.6. L'analisi longitudinale 2008-2011

Il monitoraggio del sistema di aiuto agli indigenti realizzato dagli enti caritativi e non profit aderenti al network ORES trae grandi vantaggi dall'analisi longitudinale dei dati, particolarmente utili per descrivere e spiegare i percorsi dentro e fuori la povertà. Al semplice confronto temporale tra dati trasversali (che già permettono di ricostruire gli eventuali cambiamenti) l'indagine longitudinale aggiunge la lettura del percorso della stessa unità di analisi (in questo caso l'ente) evidenziando chi migliora o peggiora la sua performance.

I dati presentati in questo paragrafo fanno riferimento a un *panel* di enti (71) intervistati nel corso del quadriennio 2008-2011¹⁶. L'anno 2008 quale termine di riferimento iniziale si presenta oltremodo proficuo per mettere a confronto ciò che è avvenuto "prima" e "dopo" quella serie di eventi traumatici che hanno oggettivamente reso "più poveri" (di reddito e di futuro) parecchie migliaia di persone e di famiglie.

3.6.1. I percorsi dentro alla povertà

Raggruppando in quattro principali fattispecie gli eventi o le cause scatenanti che hanno provocato la caduta in stato di indigenza materiale degli assistiti si constata che nel periodo 2008-2011 la dimensione più influente resta quella economica, che comprende la perdita o la mancanza di occupazione, il reddito insufficiente rispetto ai carichi familiari e al tenore di vita, l'indebitamento, lo sfratto o la perdita della casa. L'influsso di questo insieme di cause resta prevalente per il 41% degli enti facenti parte del *panel* (tabella 3.10).

Tabella 3.10 - Distribuzione incrociata 2008-2011 per categoria dell'evento principale dichiarato*. Lombardia (% di enti)

		2011				Totale
		Economici	Salute	Relazionali	Altro	
2008	Economici	41,4%	1,4%	4,3%	4,3%	51,4%
	Salute	0,0%	18,6%	1,4%	5,7%	25,7%
	Relazionali	1,4%	0,0%	5,7%	0,0%	7,1%
	Altro	4,3%	1,4%	4,3%	5,7%	15,7%
	Totale	47,1%	21,4%	15,7%	15,7%	100,0%

* Le categorie comprendono le seguenti voci: Economici: perdita o mancanza occupazione, reddito insufficiente, debiti, sfratto o perdita della casa; Salute: problemi di salute, disabilità fisica o dipendenze da droga/alcol; Relazionali: separazione, divorzio, problemi relazionali o psichici; Altro: morte di un componente, carcere o altro.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Le variabili riconducibili direttamente a problemi di salute - che indeboliscono l'autosufficienza e le capacità lavorative - sono chiamate in causa dal 19% degli enti sia rispetto al 2008 che al 2011 con deboli passaggi verso le problematiche relazionali ed economiche¹⁷; le difficoltà legate all'occupazione, al reddito e alla salute sembrano, in

¹⁶ Per maggiori dettagli si rimanda all'Allegato 1 del presente Rapporto.

¹⁷ L'analisi dei percorsi dentro all'indigenza segnala che i problemi economici (indicati nel 2008 dal 51% degli enti) si sono "trasformati" solo in piccola parte in difficoltà relazionali (1,4%) e in altri aspetti

pratica, costituire un nodo ricorrente¹⁸, difficile da sciogliere, specie quando le situazioni si cronicizzano e riguardano cittadini stranieri senza accesso al welfare nazionale e locale.

I risultati ottenuti in questo primo passaggio forniscono indicazioni chiare sulle misure di contrasto della povertà che andrebbero attivate: moltiplicazione delle occasioni lavorative attraverso processi di formazione e riqualificazione; sostegno al reddito mediante bonus, voucher, erogazioni liberali, microcredito, forme di sostegno anti-usura, alloggi economici temporanei o di lunga durata. L'eterogeneità di queste sfide - tanto più difficili da gestire quanto più compromessa è la situazione di partenza - evidenzia l'impossibilità per un singolo ente non profit di effettuare interventi risolutivi e la contemporanea necessità di unire gli sforzi con altri partner pubblici o privati. Le misure in deroga a sostegno del reddito dei lavoratori di aziende in crisi hanno esemplificato l'utilità/necessità di provvedimenti eccezionali in situazioni eccezionali a cui la povertà può essere strutturalmente assimilata.

3.6.2. La variazione del numero di assistiti

La crescita complessiva degli assistiti dipende, in via principale, dalle dimensioni dei flussi ascendenti e discendenti piuttosto che dal numero degli enti che hanno sperimentato questi flussi; una variazione elevata di utenti in pochi enti può infatti compensare una variazione più contenuta di utenti in tanti enti, grandi e piccoli. In via di fatto si constata che il 31% degli enti ha sperimentato un aumento di utenti superiore alle 50 unità a fronte del 15% di enti che ha sperimentato una speculare contrazione. Al bilancio ascendente contribuisce anche il 9% degli enti con aumento di utenti compreso tra i 20 e i 50, non compensato dal 4% di enti che ha dichiarato una simmetrica riduzione di assistiti.

In sintesi, si constata che il 65% degli enti ha dovuto far fronte ad un aumento delle richieste di aiuto a fronte del 35% che - per diverse ragioni - ha avuto una riduzione (tabella 3.11).

Tabella 3.11 - Distribuzione percentuale degli enti per variazione del numero di utenti assistiti nell'anno dal 2008 al 2011. Lombardia

		Percentuale di enti
Riduzione	Riduzione maggiore a 50 utenti	15,5
	Riduzione compresa fra i 20 e i 50 utenti	4,2
	Riduzione compresa fra 1 e 20 utenti	11,3
Numero utenti invariato		4,2
Aumento	Aumento compreso fra 1 e 20 utenti	23,9
	Aumento compreso fra 20 e 50 utenti	9,9
	Aumento maggiore a 50 utenti	31,0

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

(1,7%); analogamente limitati sono anche i passaggi dai problemi principalmente di salute (indicati nel 2008 dal 25% degli enti) ai problemi economici (2,6%) o di altro genere (1,4%).

¹⁸ Gli andamenti nel quadriennio confermano le tendenze registrate nella prima indagine longitudinale 2008-2009, pubblicate nel Rapporto ORES 2009, con una polarizzazione leggermente più accentuata sulle cause economiche e sanitarie.

3.6.3. La variazione degli assistiti per nazionalità, genere e classi di età

Il sensibile incremento degli assistiti registrato, a livello complessivo, nel corso degli ultimi quattro anni, è il risultato di andamenti che hanno coinvolto in modo difforme i singoli enti; se è vero che la maggior parte di essi ha visto crescere il numero dei propri utenti, vi è anche una quota elevata di enti che ha sperimentato una certa riduzione o (in minor misura) una sostanziale stabilità (tabella 3.12).

Tabella 3.12 - Distribuzione percentuale degli enti per variazione dal 2008 al 2011 del numero complessivo di utenti assistiti, distinto per genere e cittadinanza. Lombardia

	Stranieri		Italiani	
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
Ridotto	43,8	40,0	30,9	34,5
Costante	10,4	20,0	5,5	7,3
Aumentato	45,8	40,0	63,6	58,2

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

In 64 enti su 100, la crescita degli assistiti è stata alimentata dalla componente maschile italiana e in misura quasi identica (58%) dalla componente femminile italiana; una quota più ridotta di enti ha accolto un maggior numero di stranieri sia di sesso maschile (46%) che femminile (40%). È sintomatico osservare che una quota speculare di enti ha registrato una riduzione tanto di uomini (43%) quanto di donne straniere (40%) mentre il decremento della componente italiana maschile (31%) e femminile (34%) risulta meno diffuso. Attraverso questa analisi longitudinale si conferma l'aumento, già evidenziato dall'analisi dei dati trasversali, degli indigenti tra la popolazione italiana più che tra la popolazione straniera che però parte da condizioni più diffuse ed accentuate di deprivazione e svantaggio.

3.6.4. La variazione dei senza fissa dimora

Le complesse problematiche umane e sociali che caratterizzano la condizione dei senza fissa dimora richiedono modalità di intervento e strutture di supporto piuttosto impegnative per tutti gli enti (pubblici e privati) che intervengono a loro favore; questi soggetti necessitano infatti di alloggi notturni, servizi di igiene personale, assistenza sanitaria, pasti caldi e mense, centri di accoglienza diurna con spazi adeguati, a cui vanno aggiunte forme di accompagnamento di lunga durata che richiedono l'impegno costante di personale qualificato oltre che di volontari occasionali. Le strutture di aiuto debbono, in pratica, saper erogare una molteplicità di servizi, gestiti interamente in proprio o in collaborazione con altri, debbono dunque possedere una cultura ed un'organizzazione aperta al lavoro di rete. Per tutte queste ragioni non è facile far fronte all'aumento dei senza fissa dimora né è pensabile dare risposte improvvisate e precarie, come può accadere nei confronti di soggetti meno problematici, con capacità relazionali e reti di sostegno non gravemente compromesse.

L'ipotesi sottostante a queste osservazioni è che il termine "senza fissa dimora" identifichi persone in povertà estrema e a forte rischio di esclusione sociale, ma, come

abbiamo avuto modo di osservare (cfr. par. 3.4), non è detto che gli enti intervenuti su questo punto abbiano conferito lo stesso significato “tecnico” a questo concetto, includendo, ad esempio, coloro che non posseggono una residenza anagrafica ufficiale ma non per questo sono privi di qualche forma di capitale sociale. Nell’ambito degli enti che hanno dichiarato di occuparsi anche dei senza fissa dimora, la percentuale di chi segnala un aumento del loro numero resta abbastanza contenuta (15%), comunque inferiore a quelli di chi segnala una riduzione (35%), mentre la maggior parte non registra modifiche di rilievo (50%)¹⁹ (tabella 3.13).

Tabella 3.13 - Distribuzione percentuale degli enti per variazione dal 2008 al 2011 del numero complessivo di utenti senza fissa dimora assistiti. Lombardia

	Val. %
Ridotto	34,6
Costante	50,0
Aumentato	15,4

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Le inevitabili rigidità legate alla presa in carico dei senza dimora spiega la prevalente stabilità del loro numero e le limitate fluttuazioni ascendenti. Meno univoco è capire il senso della riduzione potendo dipendere dal miglioramento delle condizioni degli assistiti oppure da sopraggiunte difficoltà degli enti che li assistono a causa delle complessità gestionali che questo tipo di ospiti richiede di affrontare.

3.6.5. *Le probabilità di uscita dalla povertà*

Le probabilità degli assistiti di uscire dalla condizione di povertà dipendono in modo congiunto da due elementi principali: l’intensità dello stato di bisogno dei singoli individui e dei loro nuclei familiari, da un lato, e la qualità e quantità degli aiuti ricevuti, che possono provenire sia dagli enti caritativi, sia da altre fonti, tra cui merita ricordare quelle istituzionali esplicitamente considerate nel corso della nostra inchiesta (cfr. la domanda sulla collaborazione degli enti caritativi con i servizi sociali). L’uscita dalla povertà - misurata come percentuale di enti che hanno segnalato questo evento per un numero anche limitato di assistiti - segnala dunque un intreccio tra più variabili e non può essere assunta come indicatore di efficacia degli interventi, ma solo come indicatore di non cronicizzazione della situazione, che pure non è di secondaria importanza. Come abbiamo osservato nel par. 3.5, nel 2011 il 47% degli enti ha registrato qualche segnale di miglioramento tra i suoi assistiti principalmente però in misura ridotta, cioè con variazioni comprese tra l’1-5% (in 33 casi su 100), e solo marginalmente in misura più ampia (dal 6 al 20% e oltre) (14 casi su 100).

L’analisi longitudinale dal 2008 al 2011 conferma un quadro principalmente problematico, con segnali positivi circoscritti all’8% degli enti e negativi estesi al 23% degli enti; la mobilità in uscita dalla povertà si è ridotta piuttosto che ampliata, con effetti non incoraggianti anche per il 69% degli enti che hanno dichiarato una situazione costante (tabella 3.14).

¹⁹ Per le ragioni già segnalate i numeri assoluti dei soggetti in povertà estrema dichiarati dagli enti appaiono meno affidabili rispetto alle altre tipologie di utenti.

Tabella 3.14 - Distribuzione percentuale degli enti per variazione del numero di utenti usciti dalla condizione di bisogno dal 2008 al 2011. Lombardia

	Val. %
Ridotto	22,6%
Costante	69,4%
Ampliato	8,1%

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Il profilo analitico di questo andamento - espresso dalla tavola di transizione (tabella 3.15) - documenta infatti che la parte maggioritaria delle situazioni "costanti" (39%) coincide con la totale persistenza degli indigenti nella loro situazione svantaggiata, mentre la parte "mobile" indica un'evoluzione positiva per una quota di indigenti (7%) che non supera il 20% del totale e solo raramente (2%) lo supera; la parte mobile sperimenta però anche un'evoluzione negativa che nel complesso ha coinvolto il 23% degli enti.

Tabella 3.15 - Distribuzione incrociata degli enti 2008-2011 per numero di utenti usciti dalla condizione di bisogno. Lombardia (% di enti)²⁰

		2011			Totale
		Nessun utente	Meno del 20% degli utenti	Più del 20% degli utenti	
2008	Nessun utente	38,7%	6,5%	,0%	45,2%
	Meno del 20% degli utenti	12,9%	29,0%	1,6%	43,5%
	Più del 20% degli utenti	1,6%	8,1%	1,6%	11,3%
	Totale	53,2%	43,5%	3,2%	100,0%

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati (Allegato 1)

Aggregando questi dati secondo un *continuum* che va dalla situazione più negativa a quella più positiva si ottiene un profilo più realistico delle diverse circostanze che vede il 39% in posizione stabile molto negativa, il 2% in posizione stabile molto positiva, il 29% in posizione stabile intermedia, l'8% in miglioramento e il 23% in peggioramento. In sintesi, la parte maggioritaria degli enti ritiene che gli assistiti siano rimasti stabili o decaduti in condizioni svantaggiate, mentre la parte minoritaria ritiene che la situazione abbia mantenuto o acquisito sviluppi favorevoli.

3.7. Osservazioni conclusive

In modo del tutto simile a quanto accade per la disoccupazione - che costituisce una delle principali fonti di esclusione economica e sociale della popolazione in età di lavoro - anche la povertà può essere di lunga o di breve durata, dando vita ad un intrappolamento nell'indigenza o a un semplice contingenza sfavorevole, superabile con

²⁰ In verde sono indicati gli enti in cui è aumentata la quota di assistiti usciti dalla condizione di bisogno e in grigio quelli che la hanno ridotta.

una certa rapidità. Il verificarsi dell'una o dell'altra prospettiva dipende in modo rilevante dalle caratteristiche socio-economiche del contesto, ma anche dalle politiche di contrasto della povertà che vengono messe in atto tanto dalle istituzioni pubbliche quanto dalle organizzazioni sociali impegnate su questo versante e rappresenta di fatto la sfida a cui debbono rispondere le politiche sociali. Il carattere persistente o transitorio della povertà conferisce un senso profondamente diverso anche alle tradizionali misure di incidenza e di intensità della povertà (relativa o assoluta) che di per sé stimano la diffusione e la gravità del fenomeno ma non colgono le transizioni da uno stato (di povertà) all'altro (o viceversa) degli individui direttamente coinvolti. Due comunità locali con la stessa incidenza di povertà si troverebbero in condizioni assai diverse se l'una avesse a che fare prevalentemente con una povertà di lunga durata, cioè cronica per gli stessi individui, e l'altra con una povertà di breve durata, cioè transitoria per gli stessi individui; in pratica dovrebbero adottare politiche alquanto diverse, non solo con un dispendio di risorse più elevato nel primo caso e meno elevato nel secondo, ma anche con probabilità di successo del reinserimento sociale alquanto differenziate. Sulla natura persistente o temporanea della povertà incidono non solo elementi strutturali e elementi di *policy*, legati alle opportunità economiche e sociali attivabili nella comunità, ma anche alcune caratteristiche degli individui in stato di povertà ed in particolare la loro età e il ciclo di vita in cui si trovano; in alcuni casi - si pensi alle persone anziane o alle persone in minore età - l'intervento non può che essere di lunga durata e di carattere principalmente "assistenziale", mentre in altri casi - si pensi alle persone abili al lavoro - l'intervento può far leva sulle potenzialità lavorative del soggetto ed avere principalmente un carattere "condizionale" e "attivo". Il mix socio-anagrafico degli assistiti lascia dunque intendere la possibilità di adottare forme di intervento e *policy* parimenti differenziate in rapporto al metodo di intervento e all'ammontare di risorse.

Tra le circostanze che più influiscono sulla fuoriuscita dalla povertà vanno infine segnalate le forme di collaborazione che intercorrono tra gli enti e i servizi sociali territoriali: tanto più infatti esse sono costanti e formalizzate tanto più elevate sono le probabilità che il processo di reinserimento sociale abbia successo. La controprova, in negativo, di questa regolarità statistica, dotata di elevata significatività, viene dagli enti che non intrattengono alcuna forma di collaborazione con l'ente locale - per scelta o per mancanza dei requisiti richiesti dall'amministrazione comunale - e non registrano alcun tasso di transizione.

Si tratta, come intuibile, di un'indicazione oltremodo importante a livello delle *policy* per il contrasto della povertà, giacché avvalorava l'utilità di promuovere una vera e propria alleanza sussidiaria tra gli enti istituzionali e gli enti non profit, nel rispetto attivo delle specifiche competenze e modalità operative. Sarebbe in proposito opportuno incoraggiare sia i servizi istituzionali che le organizzazioni non profit a estendere la collaborazione reciproca trovando forme meno vincolanti e burocratiche rispetto a quelle ancora in uso, che penalizzano principalmente le organizzazioni più piccole, ma non meno vitali. Se, da un lato, i servizi sociali istituzionali sono in grado di garantire interventi continuativi con i necessari supporti professionali oltre che economici, dall'altro lato gli enti non profit - di piccole o di grandi dimensioni - sono per lo più in grado di compiere interventi flessibili in un più ampio ventaglio di situazioni, che in buona parte resterebbero invisibili o non raggiungibili secondo i parametri istituzionali. Questa divisione funzionale delle competenze e dei metodi di intervento consente, in

pratica, di potenziare le reti di protezione sociale con costi economici sostenibili e il concorso di risorse umane e forme di solidarietà motivate, innovative, capillari.

Come è risultato evidente in questo capitolo, il metodo utilizzato da ORES per il monitoraggio della povertà materiale in Lombardia dà la possibilità di identificare il suo grado di persistenza o di temporaneità non solo nell'arco di ogni singolo anno, ma anche nell'arco di più anni, attraverso sia le analisi diacroniche sia le analisi longitudinali. All'efficacia di questi approcci si è aggiunto, in questo quarto rapporto, l'avvio del monitoraggio continuo di un campione di assistiti, presentato nel successivo capitolo, attuato con la collaborazione di organizzazioni caritative aderenti alla rete dei gruppi vincenziani e dei centri di solidarietà, giungendo ai destinatari ultimi di ogni forma di pronto intervento e di politica di medio termine: le persone e le famiglie in difficoltà. Si tratta di un traguardo importante che ci auguriamo di poter sviluppare nel prossimo futuro.

Capitolo 4

Il processo di impoverimento: profili e percorsi di povertà delle famiglie lombarde

di Gisella Accolla

Il monitoraggio della povertà svolto annualmente ha permesso, nel corso dei quattro anni di attività dell'Osservatorio, la raccolta tempestiva di dati su un fenomeno tanto sfuggente quale quello della povertà. Il sistema ORES, ormai consolidato, si fonda infatti sulla ricerca di informazioni presso luoghi e attori privilegiati quali sono le realtà che ogni giorno si trovano a diretto contatto con l'oggetto di studio.

Come si è visto nei precedenti due capitoli (così come nei precedenti rapporti ORES) la raccolta dei dati è stata sino ad ora basata sull'utilizzo di due strumenti: il censimento delle realtà di terzo settore e l'indagine di approfondimento su un *panel* rappresentativo di enti. Tali due strumenti sono risultati di sicura utilità per la conoscenza del fenomeno, tuttavia la natura aggregata delle informazioni raccolte non ha consentito un'effettiva lettura dei percorsi e delle dinamiche di povertà. La povertà, per sua natura, indica infatti non tanto uno stato quanto un processo e solo attraverso una lettura dei processi di impoverimento di individui e famiglie è infatti possibile comprendere realmente il fenomeno cogliendone le origini e gli sviluppi.

Dalla necessità di rispondere a tale cruciale domanda di conoscenza è quindi nata l'esigenza di affiancare agli strumenti di indagine ORES ormai consolidati un nuovo strumento di raccolta delle informazioni: il monitoraggio continuo di famiglie e individui assistiti dal privato sociale lombardo. Solo grazie a quest'attività di monitoraggio, di cui questo capitolo mostra i primi risultati emersi ad un anno di distanza dall'avvio della registrazione dei casi, è stato possibile fornire una lettura più puntuale dei profili individuali e familiari e soprattutto delle dinamiche che caratterizzano i percorsi di povertà, individuando l'ingresso e l'uscita dalla condizione di bisogno e più in generale la consequenzialità delle fasi del processo di impoverimento.

A tale importante risultato va inoltre affiancato un ulteriore valore aggiunto: il monitoraggio coinvolge un campione auto-selezionato di organizzazioni che si sono dimostrate aperte verso una nuova "cultura del dato", fornendo a chi si occupa direttamente dei bisognosi informazioni utili per il controllo e l'affinamento dell'attività svolta e alle strutture centrali di coordinamento delle organizzazioni una maggiore comprensione delle esigenze di ciascuna realtà e della relativa utenza, consentendo quindi un miglioramento nella capacità di risposta a tali esigenze.

Il monitoraggio è stato avviato nel gennaio 2010 e durante il primo anno di raccolta delle informazioni, di cui questo capitolo presenta i principali risultati, hanno

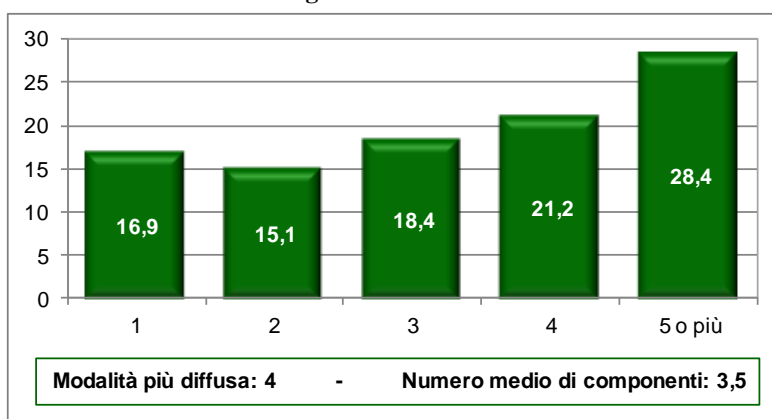
partecipato complessivamente 46 organizzazioni appartenenti a due differenti realtà che svolgono un ruolo centrale in Lombardia nell'aiuto alle famiglie in condizione di bisogno: le Conferenze San Vincenzo e i Banchi di Solidarietà (per maggiore dettaglio sul metodo di rilevazione si rimanda all'Allegato 1 del presente Rapporto). Le organizzazioni partecipanti hanno monitorato nel corso del 2010 complessivamente 1.022 famiglie (o persone che vivono sole) da loro prese in carico (si tratta di circa 3.600 individui)¹.

4.1. Il profilo delle famiglie povere

4.1.1. Caratteristiche demografiche

Il *target* primario fra gli assistiti dalle realtà lombarde partecipanti al monitoraggio è rappresentato dalle famiglie numerose: circa la metà degli oltre mille casi monitorati nel corso del 2010 sono famiglie composte da almeno quattro componenti e quasi un terzo raggiunge o supera i cinque componenti.

Figura 4.1 - Distribuzione % dei casi familiari monitorati per numero di componenti della famiglia. Lombardia. 1.1.2011

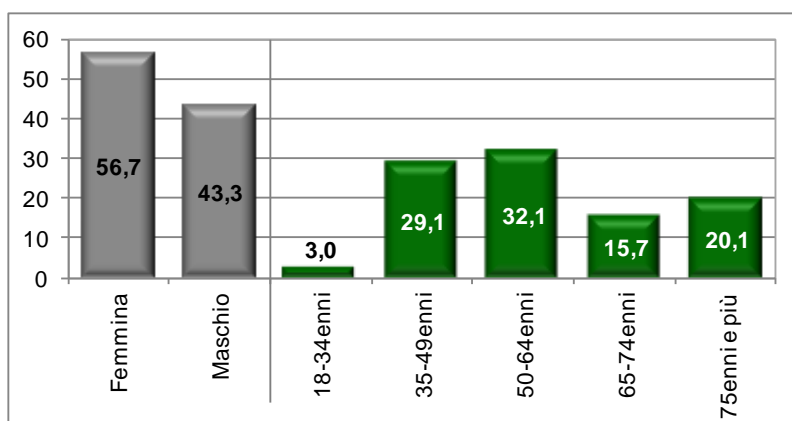


Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Entrando con maggiore dettaglio nelle caratteristiche delle persone sole (che rappresentano un sesto della popolazione studiata), si osserva come domini maggiormente la presenza femminile rispetto a quella maschile, mentre in termini di età quasi nulla è la presenza di giovani soli (meno di 35 anni); più marcata è la presenza di anziani è soprattutto di adulti.

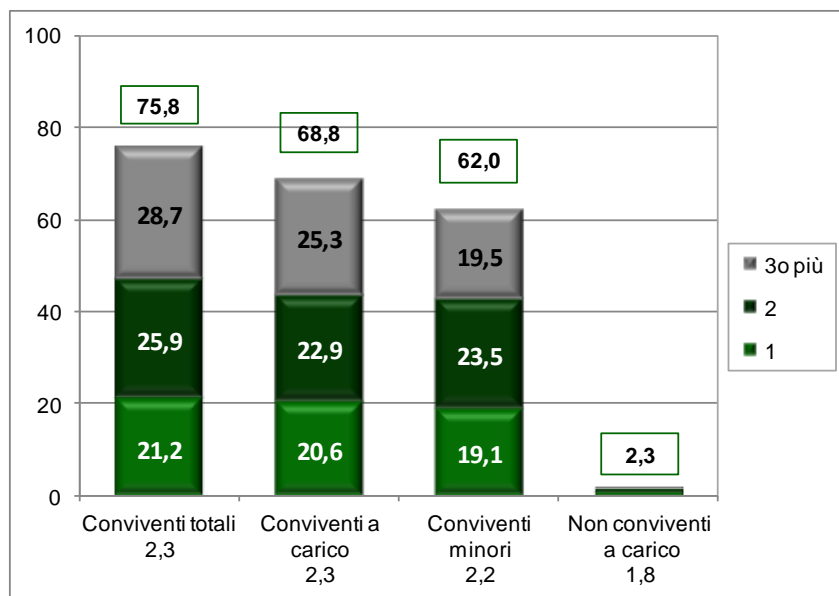
¹ Il monitoraggio è in fase di ampliamento: a partire dal gennaio 2011 un'ulteriore ventina di organizzazioni, appartenenti ai Gruppi di Volontariato Vincenziano, hanno deciso di unirsi al progetto, ciò consentirà (nella prossima annualità) un monitoraggio complessivo dei percorsi di povertà di oltre 2.000 famiglie lombarde in condizione di bisogno.

Figura 4.2 - Distribuzione % dei casi monitorati che vivono soli per genere ed età. Lombardia. 1.1.2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati.

Figura 4.3 - Distribuzione % dei casi familiari monitorati per numero di figli e numero medio di figli (valori riportati sotto l'etichetta). Lombardia. 1.1.2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

La lettura dei dati relativi alla tipologia familiare permette un ulteriore affinamento nella descrizione del profilo strutturale delle famiglie assistite. Emerge in particolare con chiarezza come la presenza di figli giochi un ruolo di primaria importanza: oltre la metà dei casi monitorati (53,8%) sono coppie con figli (ed eventualmente altre persone conviventi) e in un altro quarto dei casi (22,0%) si tratta di famiglie monogenitoriali.

In generale si osserva inoltre che circa il 76% delle famiglie hanno figli conviventi e anche considerando solo la presenza dei figli che essendo a carico (dal punto di vista economico) dei genitori fungono da incremento nel rischio di povertà la quota di casi resta rilevante: si tratta infatti del 69% dei casi, in buona parte dei quali i figli sono minorenni. La figura 4.3 mostra inoltre non solo quante sono le famiglie con figli bensì quantifica anche il numero di figli, da notare è quindi come in oltre un terzo delle famiglie con figli ne siano presenti almeno tre.

4.1.2. Livelli di istruzione e lavoro

Un primo inquadramento sui possibili fattori che hanno influito sul rischio di trovarsi in condizione di bisogno materiale è deducibile dall'analisi dei livelli di istruzione e del profilo lavorativo degli assistiti.

Il capitale umano dell'insieme degli individui monitorati appare particolarmente debole: solo una persona (persona di riferimento e eventuale partner) ogni quattro possiede un titolo di studio superiore alla licenza media inferiore e il 36% dei casi non ha alcun titolo o al massimo possiede la licenza elementare.

In termini di condizione occupazionale emerge una forte presenza di persone disoccupate (27%). Va inoltre sottolineato come anche la condizione di occupazione regolare non sia sempre condizione sufficiente per una vita al riparo dalla povertà: circa un quarto degli assistiti (26%) pur avendo un lavoro regolare ha avuto la necessità di rivolgersi al privato sociale in cerca di sostegno per la soddisfazione di bisogni materiali primari. Meno rilevante ma pur sempre significativa è la presenza di lavoratori saltuari o non in regola (13%).

Tabella 4.1 - Distribuzione % delle persone di riferimento e eventuali partner per condizione occupazionale al variare del titolo di studio. Lombardia, 1.1.2011

Titolo di studio	Condizione occupazionale					Totale
	Disoccupato	Occupato regolare	Casalinga o studente	Pensionato, invalido o inabile	Lav. saltuario o non in regola	
Nessuno o licenza elementare	22,2	17,4	25,4	23,1	11,9	100
Licenza media inferiore	28,1	29,5	16,4	12,2	13,8	100
Qualifica professionale	32,4	36,3	9,8	8,8	12,7	100
Diploma superiore	39,5	33,7	14,0	2,3	10,5	100
Laurea e oltre	21,1	36,8	18,4	13,2	10,5	100

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Dalla lettura incrociata fra i livelli d'istruzione e la condizione professionale emerge inoltre un dato di particolare rilevanza: le persone che posseggono un diploma superiore, o anche una qualifica professionale, sono più soggette al rischio di disoccupazione rispetto a quanto non avvenga per chi possiede un livello d'istruzione inferiore. Come si vedrà nel prossimo paragrafo dedicato al profilo degli stranieri, tuttavia, tale dato è fortemente influenzato dalla presenza di persone con titolo di studio non riconosciuto in Italia. I soggetti con la licenza media inferiore hanno invece con maggiore probabilità un lavoro saltuario o non in regola rispetto ad un'occupazione regolare.

Se l'analisi generale della condizione occupazionale degli assistiti fornisce certamente utili informazioni per la lettura del fenomeno, per le coppie è possibile individuare la reale condizione di difficoltà dalla lettura incrociata fra la condizione occupazionale dei due partner. In particolare è possibile individuare tre gruppi di famiglie in base al differente grado di difficoltà:

- le coppie senza reddito (indicate in verde scuro): si tratta del 27,2% delle coppie assistite e sono quelle in cui non vi è alcun reddito in quanto entrambi i partner sono disoccupati (l'8,4%) oppure quelle in cui uno dei due partner è casalinga e l'altro è disoccupato (il 18,8%);
- le coppie con reddito a rischio (indicate in verde chiaro): si tratta del 16,0% delle coppie assistite e sono quelle in cui entrambi i partner hanno un lavoro saltuario o non in regola (il 2,4%) o uno è in questa condizione e l'altro è disoccupato (6,2%) o casalinga (7,4%);
- le coppie in stabilità reddituale (sono il restante 56,8% dei casi che non rientra nei due gruppi prima elencati).

Nel complesso emerge quindi un 43,2% di coppie senza alcuna entrata economica o con serio rischio di cadere in tali condizioni poiché l'unica entrata risulta precaria e instabile; è comunque da sottolineare che, come si vedrà in seguito, anche i casi in stabilità reddituale si trovano spesso in condizione di difficoltà per un'insufficienza delle entrate finanziarie.

Tabella 4.2 - Distribuzione % delle coppie monitorate per condizione occupazionale incrociata. Lombardia. 1.1.2011

Condizione occupazionale	Disoccupato	Occupato regolare	Casalinga o studente	Pensionato, invalido o inabile	Lav. saltuario o non in regola
Disoccupato	8,4	-	-	-	-
Occupato regolare	14,2	4,8	-	-	-
Casalinga o studente	18,8	19,4	0,2	-	-
Pensionato, invalido o inabile	1,6	3,2	3,6	2,2	-
Lav. saltuario o non in regola	6,2	6,2	7,4	1,2	2,4

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Una prima rappresentazione dei possibili rischi di difficoltà che corrono le persone occupate è deducibile dalla lettura della loro posizione occupazionale: in oltre l'80% dei casi si tratta di occupazioni con basso livello di qualifica come attività di badante per anziani, baby-sitter o più in generale assistenza alla persona (8%) pulizia o ristorazione (29%) o in buona parte dei casi di operai (45%).

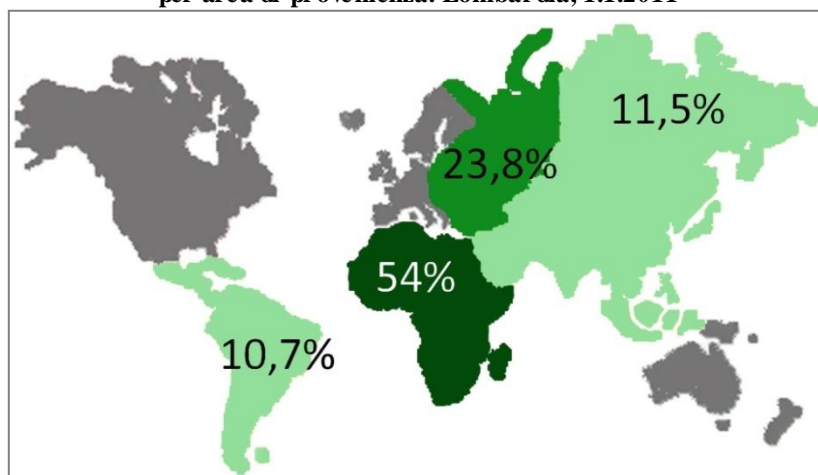
4.1.3. Profilo degli stranieri

La presenza di stranieri fra gli assistiti è risultata di particolare rilevanza: il 44% delle famiglie è composta da single stranieri o coppie in cui entrambi i partner sono stranieri e

un altro 2,5% da coppie miste. Per giungere ad una descrizione accurata del profilo delle famiglie aiutate dal terzo settore lombardo è quindi di fondamentale importanza dedicare un approfondimento a questo universo di soggetti, spesso caratterizzati da connotati propri e diversificati.

Innanzitutto l'origine degli assistiti stranieri provenienti da paesi a forte pressione migratoria, come mostra la mappa in figura 4.4, risulta molto eterogenea: se più della metà sono giunti dal continente africano, una quota non insignificante proviene comunque dall'Est europeo, dal continente asiatico o dall'America latina. Entrando con maggiore dettaglio all'interno dei territori emerge, al primo posto fra i paesi di origine, il Marocco da cui provengono ben un quarto degli assistiti stranieri; particolarmente significativa anche la presenza di albanesi (11%), seguiti dai Tunisini (7%) e dai Rumeni (7%).

Figura 4.4 - Distribuzione % delle persone di riferimento e eventuali partner stranieri per area di provenienza. Lombardia, 1.1.2011

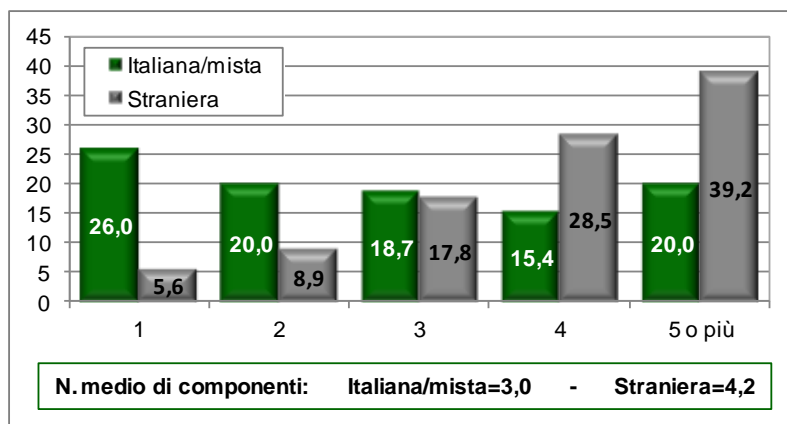


Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Va inoltre considerato come spesso non si tratti di persone arrivate da poco in Italia e quindi di casi in condizione di bisogno temporaneo, generato dalla necessità di trovare un nuovo spazio e costruire una nuova vita nel nostro Paese. I due terzi degli stranieri assistiti si trova infatti in Italia da oltre cinque anni (67%), di cui più della metà addirittura da oltre dieci anni, mentre solo un caso su dieci è in Italia da non più di due anni (13%).

Un'ulteriore informazione riguardante il grado di stabilizzazione degli stranieri riguarda il loro livello di regolarizzazione. Dai dati è emerso come buona parte degli stranieri assistiti abbia il permesso o la carta di soggiorno (83%), mentre solo il 4% sia in una condizione di irregolarità. Va tuttavia sottolineato che resta un 13% di casi in cui tale informazione risulta mancante, ed è ipotizzabile che buona parte di tali casi riguardino proprio stranieri non regolari.

Figura 4.5 - Distribuzione % dei casi familiari monitorati per numero di componenti della famiglia al variare della cittadinanza, 1.1.2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Le famiglie straniere assistite hanno caratteristiche parzialmente differenti rispetto alle italiane. Innanzitutto, come mostra chiaramente la figura 4.5, si tratta di famiglie mediamente più numerose: le famiglie italiane assistite hanno un numero medio di componenti pari a 3 (già di per sé sono mediamente più estese rispetto all'universo delle famiglie italiane residenti in Lombardia) mentre passando alle famiglie straniere il numero di membri (coabitanti) della famiglia sale ulteriormente superando i 4 componenti. Se si concentra l'attenzione sulle famiglie più numerose con cinque o più componenti si osserva inoltre come si tratti del 20% nelle famiglie italiane assistite e quasi il 40% in quelle straniere.

Anche la distribuzione per tipologia familiare riconferma quanto detto, i tre quarti delle famiglie straniere assistite sono infatti coppie con figli (mentre fra gli italiani questa tipologia riguarda solo il 38% dei casi) e praticamente nulla è la presenza di stranieri soli (mentre riguarda il 23% dei casi italiani). Va precisato come con ciò non si voglia far intendere che gli stranieri soli non abbiano difficoltà o non possano trovarsi in condizioni di povertà e bisogno, bensì che le famiglie con figli sono più propense a rivolgersi al terzo settore in cerca di aiuti mentre lo straniero solo probabilmente si rivolge a canali diversi più vicini alla comunità di origine. Infine va notata la significativa differenza in termini di presenza di famiglie monogenitoriali con figli: sembra trattarsi con maggiore probabilità di un fenomeno "italiano" piuttosto che "straniero".

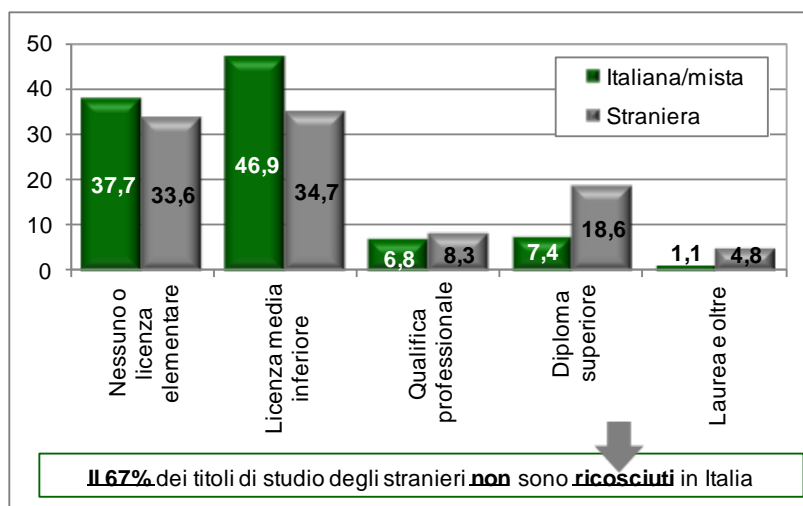
Tabella 4.3 - Distribuzione % dei casi familiari monitorati per tipologia familiare al variare della cittadinanza. Lombardia, 1.1.2011

Tipologie familiari	Italiana/mista	Straniera
Solo/a	23,4	3,2
Coppia con figli (e event. altri)	37,8	74,1
Coppia senza figli (e event. altri)	5,2	3,4
Monogenitore con figli (e event. altri)	26,8	15,5
Con altri familiari/parenti vari	3,8	0,5
Solo con conoscenti	1,4	2,5
Presso istituto/comunità o senza tetto	1,4	0,9
Totale	100,0	100,0

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Un'ulteriore conferma delle differenze presenti fra italiani e stranieri assistiti in termini di struttura familiare emerge dall'analisi del numero di figli presenti, in quanto le famiglie straniere hanno mediamente un numero di figli conviventi superiore (2,5 vs. 2,2 degli italiani); la differenza permane inoltre osservando i soli i figli a carico o i soli i figli minorenni. Infine ancora più evidente è il dato sui figli non conviventi a carico: gli italiani con figli a carico non conviventi ne hanno mediamente 1,5, mentre tale dato sale a 2,3 nel caso degli stranieri soprattutto per la presenza di figli da mantenere che sono rimasti nel paese d'origine.

Figura 4.6 - Distribuzione % delle persone di riferimento e eventuali partner per titolo di studio al variare della cittadinanza. Lombardia, 1.1.2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Evidenti differenze emergono anche in termini di istruzione: dalle analisi risulta infatti come gli stranieri assistiti nel corso del 2010 abbiano un livello scolastico mediamente superiore rispetto agli italiani. Questo dato mostra come negli stranieri, ancor meno rispetto che negli italiani, l'istruzione non riesca a fungere da riparo nei confronti della condizione di bisogno e povertà, prevalentemente per il mancato riconoscimento del valore legale del titolo: il 67% degli assistiti stranieri possiede infatti un titolo non riconosciuto in Italia.

Passando alla condizione professionale non emergono differenze particolarmente significative fra gli assistiti in termini di rischi di disoccupazione, tuttavia per gli stranieri è superiore il rischio di avere una posizione lavorativa precaria o non in regola (16% dei casi stranieri vs. 10% nei soli italiani). Emerge infine con chiarezza un dato legato alla struttura per età degli assistiti (e della popolazione italiana e straniera in genere): fra gli italiani è significativa la quota dei pensionati che si rivolgono al terzo settore per un supporto quando l'entrata ricevuta non risulta sufficiente (27% degli assistiti), mentre quasi nulla è la loro presenza fra gli stranieri (2%).

4.2. I percorsi di povertà

4.2.1. Gli eventi della povertà

Le famiglie monitorate sono famiglie che, a causa delle difficoltà riscontrate, ad un certo punto del loro percorso di vita hanno deciso di rivolgersi al terzo settore in cerca di aiuto e supporto. Fra gli eventi e le cause che hanno portato queste famiglie nella condizione di bisogno emergono con forza problematiche di ordine lavorativo ed economico: tre famiglia su quattro hanno problemi di insufficienza delle entrate finanziarie, una ogni tre ha problemi dovuti alla perdita o all'assenza del lavoro e il 13% ha contratto debiti e impegni finanziari difficili da mantenere.

Nonostante la dominante presenza di problemi finanziari, esistono altri eventi e cause che hanno influito e tuttora influiscono sulla condizione di disagio delle famiglie assistite: non pochi sono infatti i casi in cui uno dei componenti ha problemi di salute (invalidità o malattia cronica) tali da accelerare il percorso di impoverimento familiare (complessivamente si tratta del 21,8% delle famiglie monitorate) ed anche la separazione o il divorzio dei coniugi emerge come problematica in un numero significativo di famiglie (l'11,3%).

Non tutte le famiglie mostrano ovviamente lo stesso tipo di bisogno: anche se le difficoltà lavorative ed economiche riguardano indifferentemente le diverse tipologie di famiglia, sono più diffuse quando sono presenti dei figli e lo sono molto meno nelle persone sole.

Quest'ultime - probabilmente poiché come si è visto precedentemente (figura 4.2) in una quota significativa di casi si tratta di anziani che vivono soli - hanno riscontrato con maggiori probabilità bisogni legati alle condizioni di salute o alla morte del partner. La morte del partner, così come anche la separazione o il divorzio, sono causa di difficoltà molto rilevante anche nel caso delle famiglie monogenitoriali con figli.

Infine i problemi di ordine relazionale o psichico o dovuti a violenze all'interno del nucleo familiare, pur essendo fenomeni generalmente poco diffusi nel complesso delle famiglie assistite e monitorate (riguarda il 4,4% delle famiglie), assumono un peso lievemente più rilevante nel caso delle coppie senza figli: oltre una coppia ogni dieci deve affrontare queste problematiche.

Tabella 4.4 - Quota % dei casi familiari in cui si è registrato ciascuno degli eventi monitorati nel totale dei casi e per tipologia familiare. Lombardia, 1.1.2011

Eventi causa di bisogno		Totale casi	Solo/a	Coppia con figli (e event. altri)	Coppia senza figli (e event. altri)	Monogenitore con figli (e event. altri)
1°	Reddito insufficiente	75,8	68,1	78,2	77,3	77,6
2°	Perdita/mancanza lavoro	34,0	21,5	41,6	36,4	24,2
3°	Debiti	13,2	11,1	13,4	13,6	14,6
4°	Invalità fisica	13,0	23,6	10,1	13,6	11,0
5°	Separazione/divorzio	11,3	11,8	1,5	2,3	37,4
6°	Malattie croniche	8,8	15,3	5,4	6,8	11,0
7°	Sfratto/perdita casa	5,1	4,2	5,4	0,0	5,9
8°	Prob relazionali/psichici/violenze	4,4	6,9	1,1	11,4	6,8
9°	Morte familiare	4,3	8,3	0,7	0,0	11,4
10°	Alcool/droga	3,5	6,3	2,4	0,0	3,7
11°	Carcere	2,8	2,8	2,8	2,3	2,3
12°	Prob salute temporanei	2,6	3,5	0,9	6,8	4,6
13°	Non autosufficienza causa età	0,9	3,5	0,4	0,0	0,5
	Altro	8,0	2,1	9,1	2,3	10,0

Note: (1) Sono considerati anche gli eventi avvenuti negli anni precedenti a quello di osservazione che sono ancora causa della condizione di bisogno. (2) Alcune tipologie familiari sono state escluse dall'analisi in quanto non si dispone di un numero di casi sufficientemente significativo. (3) Le colorazioni in grigio/verde indicano un incremento/decremento significativo della quota di casi rispetto che nel totale.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Anche fra le famiglie italiane e quelle straniere emergono differenze nelle problematiche riscontrate: se infatti l'insufficienza del reddito è un problema che riguarda con maggior probabilità gli stranieri, tutte le altre cause della condizione di bisogno monitorate sono più diffuse nelle famiglie italiane. Molteplici sono le motivazioni che possono spiegare tale fenomeno:

- differenze di ordine demografico-strutturale: gli stranieri presi in carico dalle organizzazioni sono mediamente più giovani degli italiani, cosicché questi ultimi sono più soggetti a problemi di salute;
- differenze nello stile di vita: gli stranieri provenienti da Paesi a forte pressione migratoria presenti in Italia sono più abituati ad uno stile di vita a basso consumo, di conseguenza emerge come i problemi connessi ad un eccessivo indebitamento riguardino con maggiore probabilità gli italiani;
- differenze di ordine culturale: gli stranieri che riscontrano problemi dovuti a cause ritenute più "personali" (come le difficoltà di tipo relazionale, psichico o per violenze nel nucleo familiare o la dipendenza da droghe o alcool) con molta probabilità preferiscono rivolgersi alla comunità d'origine o addirittura sono portati a mantenere il problema all'interno delle stesse mura familiari.

Tabella 4.5 - Quota % dei casi familiari in cui si è registrato ciascuno degli eventi monitorati nel totale dei casi e per cittadinanza. Lombardia, 1.1.2011

Eventi causa di bisogno		Totale casi	Italiana/mista	Straniera
1°	Reddito insufficiente	75,8	73,0	79,5
2°	Perdita/mancanza lavoro	34,0	32,9	35,2
3°	Debiti	13,2	15,6	10,0
4°	Invalità fisica	13,0	18,6	5,8
5°	Separazione/divorzio	11,3	14,5	6,9
6°	Malattie croniche	8,8	12,6	4,0
7°	Sfratto/perdita casa	5,1	5,4	4,7
8°	Prob relazionali/psichici/violenze	4,4	7,2	0,9
9°	Morte familiare	4,3	6,7	1,1
10°	Alcool/droga	3,5	6,1	0,2
11°	Carcere	2,8	4,0	1,3
12°	Prob salute temporanei	2,6	3,5	1,6
13°	Non autosufficienza causa età	0,9	1,4	0,2
	Altro	8,0	6,7	9,8

Note: (1) Sono considerati anche gli eventi avvenuti negli anni precedenti a quello di osservazione che sono ancora causa della condizione di bisogno. (2) Le colorazioni in grigio/verde indicano un incremento/decremento significativo della quota di casi rispetto che nel totale.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Il percorso di vita delle famiglie prese in carico non è fatto solo da eventi in discesa verso la condizione di povertà, ma in alcuni casi anche da avvenimenti e situazioni che hanno migliorato le condizioni di vita della famiglia riducendone il grado di bisogno. Se le percentuali rispetto a coloro che hanno manifestato eventi problematici restano inferiori, va comunque sottolineato come il 7,6% dei casi ha trovato lavoro, al 3,6% è stata assegnata un'abitazione di Edilizia Residenziale Pubblica, il 2% dei casi ha avuto un innalzamento del reddito e l'1,4% è riuscito a ottenere la regolarizzazione.

Tabella 4.6 - Quota % dei casi familiari monitorati in cui si è registrato ciascuno degli eventi monitorati come indicatore di miglioramento della condizione. Lombardia, 1.1.2011

Eventi miglioramento della condizione		Val. %
1°	Trovata occupazione	7,6
2°	Trovata residenza ERP	3,6
3°	Innalzamento del reddito	2,0
4°	Regolarizzazione stranieri	1,4
5°	Risolto problema di salute	0,8
6°	Trovata collocazione per il minore	0,3
7°	Trovata collocazione per il disabile	0,3
8°	Risolto problema di dipendenza	0,3
	Altro miglioramento	4,7

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Ovviamente ponendo a confronto il numero di famiglie che ha fatto esperienza di eventi in discesa con quello di chi ha registrato eventi in salita emerge un evidente saldo in termini negativi: da un lato tutti i casi presi in carico hanno ovviamente riscontrato

almeno una problematica, mentre l'84% delle famiglie non ha avuto alcun miglioramento della propria condizione nel corso del processo di impoverimento.

Il valore aggiunto fornito da una raccolta continua dei dati non consiste tanto nel vedere quali siano stati gli eventi che hanno portato alla condizione di bisogno, bensì nel leggere le tappe del percorso di impoverimento attraverso un'analisi della sequenzialità degli avvenimenti accaduti.

Tabella 4.7 - Quota % di casi familiari che hanno riportato ciascun evento come evento unico o come evento congiunto con altri eventi. Lombardia, 1.1.2011

	Evento unico	Evento multiplo
Reddito insufficiente	67,8	32,2
Perdita/mancanza lavoro	47,8	52,2
Debiti	4,1	95,9
Invalità fisica	7,5	92,5
Separazione/divorzio	16,7	83,3
Malattia cronica	12,8	87,2
Sfratto/perdita casa	2,9	97,1
Prob relazionali/psichici/violenze	33,3	66,7
Morte familiare	17,4	82,6
Alcool droga	15,4	84,6
Carcere	8,3	91,7
Prob salute temporanei	0,0	100,0
Non autosufficienza causa età	50,0	50,0
Altro	25,9	74,1

Fonte:elaborazione ORES su dati rilevati

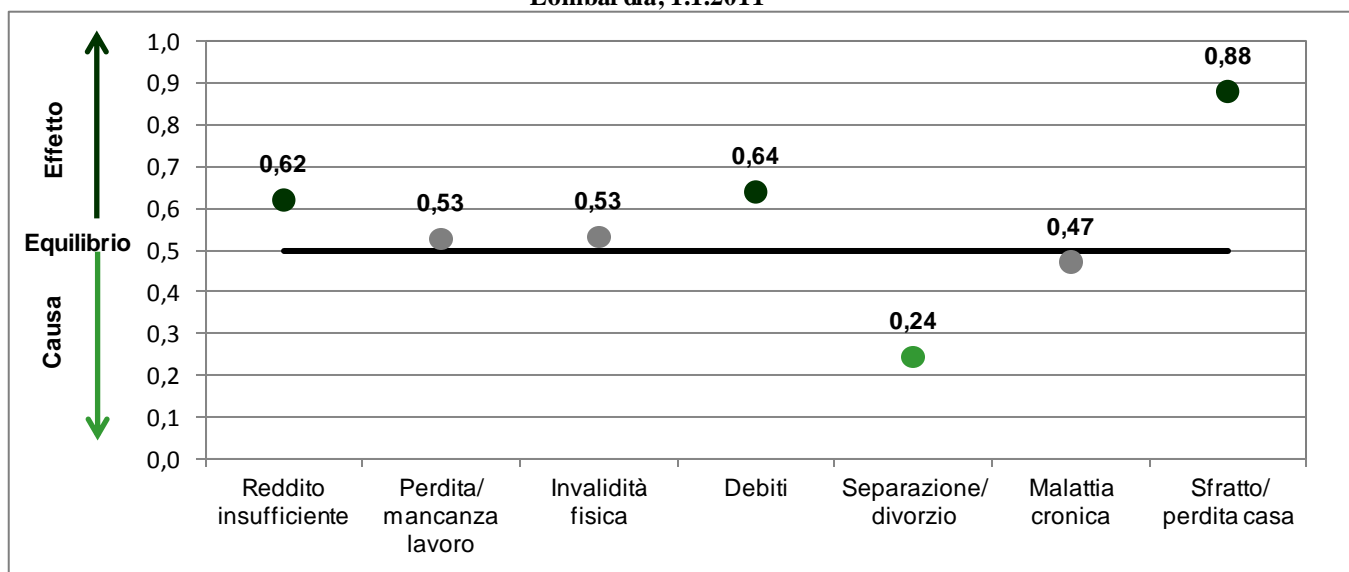
Innanzitutto la tabella 4.7 mostra la scomposizione dei casi familiari per ogni evento monitorato in base al fatto che esso sia la sua unica causa di bisogno oppure, in opposto, sia una causa compresente con altri problematiche. Risulta evidente che ad eccezione dell'insufficienza del reddito (nei due terzi dei casi che hanno manifestato questo problema è evento unico) e la perdita o mancanza di occupazione (che è a pari merito evento unico o evento compresente) tutti gli altri eventi monitorati sono quasi sempre accompagnati da problematiche e avvenimenti differenti, il cui insieme ha generato una forma di disagio multidimensionale. Questi dati permettono di affermare come i problemi lavorativi ed economici con maggiore probabilità possono rimanere l'unica problematica presente nella famiglia, mentre tutte le altre cause di bisogno quasi sempre si concatenano generando condizioni di difficoltà più complesse.

L'analisi specifica dei soli casi familiari in cui si è registrata una situazione di molteplicità di eventi permette un ulteriore passo avanti nella lettura dei percorsi di impoverimento Osservando per ciascuna tipologia di evento la quota di famiglie in cui esso è il primo a essersi manifestato e la quota in cui è invece stato un evento successivo

rispetto ad altri avvenimenti è possibile costruire un indice di causa/effetto² che, per ciascuna tipologia di evento, indica:

- quando l'evento è più una causa iniziale di problemi, se il valore dell'indice si avvicina allo zero;
- quando l'evento è con maggiore probabilità conseguenza di altri accadimenti, se il valore dell'indice si avvicina ad uno.

Figura 4.7 - Indice di causa/effetto relativo a ciascuna tipologia di evento. Lombardia, 1.1.2011



Note: (1) Gli indici sono calcolati sui soli casi familiari in cui sono stati segnalati più eventi. (2) Sono stati considerati i 7 eventi più diffusi fra i soli casi a evento multiplo.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Come mostra la figura 4.7 la separazione o il divorzio sono quasi sempre evento “primo” (indice pari a 0,24) a seguito del quale emergono altre problematiche, mentre l'insufficienza del reddito, i debiti e lo sfratto o soprattutto la perdita della casa sono con maggiore probabilità eventi conseguenti rispetto ad un primo evento differente (rispettivamente indici pari a 0,62, 0,64 e 0,88). La perdita o mancanza di lavoro e i problemi di salute sono invece parimenti primo evento quanto evento successivo.

Si è visto come alcuni eventi che hanno influito nel percorso di impoverimento delle famiglie lombarde siano con maggiore probabilità causa prima e come altri siano più probabilmente conseguenza, l'ultimo passaggio nella lettura di tale percorso è valutare rispetto a ciascun evento causa iniziale quali siano gli eventi successivi più probabili.

² L'indice di causa/effetto è calcolato come rapporto fra la quota % di casi in cui è evento successivo rapportata alla somma della quota di casi in cui è evento primo e la quota di casi in cui è evento successivo (in pratica il 100%). L'indice assume pertanto valore compreso fra 0 (evento esclusivamente causa) e 1 (evento esclusivamente effetto) e assume valore 0,5 nel punto di equilibrio, cioè nel caso in cui ha allo stesso modo ruolo di causa e di effetto.

Tabella 4.8 - Quota % di casi familiari ad evento multiplo in base agli eventi successivi rispetto a ciascuno dei 3 principali primi eventi. Lombardia, 1.1.2011

Primo evento	Eventi successivi						
	Reddito insufficiente	Perdita/mancanza lavoro	Invalità fisica	Debiti	Separazione/divorzio	Malattia cronica	Sfratto/perdita casa
Reddito insufficiente	-	28,6	21,4	12,5	7,1	7,1	16,1
Perdita/mancanza lavoro	37,8	-	13,3	8,9	2,2	6,7	26,7
Separazione/divorzio	55,9	26,5	8,8	11,8	-	5,9	17,6

Note: (1) Distribuzione relativa ai soli casi familiari in cui sono stati segnalati più eventi. (2) Come primi eventi sono stati considerati i 3 eventi più diffusi fra primi eventi nei soli casi a evento multiplo. (3) Come eventi successivi sono stati considerati i 7 eventi più diffusi fra i soli casi a evento multiplo. (4) Il totale di riga può essere superiore a 100 poiché ciascuno dei casi che ha manifestato un determinato primo evento può aver manifestato molteplici eventi successivi.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Dalla lettura della tabella 4.8, in cui sono stati considerati i tre primi eventi più diffusi (in termini assoluti), emerge che:

- ad oltre un quarto dei casi con reddito insufficiente si è aggravata ulteriormente una situazione già critica con la perdita del lavoro o ad un caso su cinque con problemi di invalidità fisica in famiglia;
- alla perdita o mancanza di lavoro in quasi il 40% dei casi segue l'insufficienza delle entrate economiche e in un caso su quattro la perdita della casa;
- alla separazione o divorzio segue in oltre la metà dei casi l'insufficienza del reddito, in quanto le stesse entrate vanno divise per sostenere le spese di due differenti nuclei familiari, ma anche in alcuni casi la perdita del lavoro.

4.2.2. Il bilancio delle risorse finanziarie

Se l'analisi delle cause che hanno influito nel percorso di impoverimento delle famiglie lombarde ha messo in evidenza come spesso si tratti di una molteplicità di eventi, non può certamente essere negato come la componente economica giochi quasi sempre un ruolo di primaria importanza nella condizione di bisogno: come si è precedentemente sottolineato, infatti, l'insufficienza del reddito è la causa più diffusa di disagio nelle famiglie monitorate (75,8% dei casi). Il termine "insufficiente" cela tuttavia un'elevata componente di soggettività, per tale motivo ben più utile è passare ad un'analisi oggettiva delle entrate finanziarie della famiglia e delle spese fisse (o semi-fisse) da sostenere.

La tabella 4.9 mostra le entrate e le spese medie registrate nelle famiglie assistite e monitorate: emerge con chiarezza come ben contenute siano le risorse medie di tali famiglie (724 euro mensili), significativo sia il peso degli aiuti ricevuti (265 euro al mese fra chi li riceve), non particolarmente elevate, rispetto alla media del mercato immobiliare, siano le spese di affitto sostenute (probabilmente poiché a canone sociale o a causa di una contenuta qualità dell'abitazione), più in linea con quelle della popolazione residente media siano invece le spese di mutuo (per gli assistiti che hanno questo tipo di spesa) o per le bollette.

Un reddito medio di 724 euro cela in sé situazioni finanziarie assai differenziate: oltre un terzo delle famiglie monitorate non percepisce (compresi anche gli aiuti) più di 500 euro al mese (39% dei casi) e un altro terzo non supera i 1.000 euro (37%), mentre assolutamente minoritaria è la quota di famiglie con entrate finanziarie superiori ai 1.500 euro mensili (5%).

Tabella 4.9 - Valori medi mensili delle entrate finanziarie, degli aiuti in denaro ricevuti e delle spese fisse nei casi familiari monitorati. Lombardia, 1.1.2011

Entrate e spese fisse	Media fam. In euro
Entrate finanziarie	724,01
<i>al netto degli aiuti</i>	661,65
<i>solo aiuti</i>	265,14
Affitto	390,00
Mutuo	595,98
Bollette	162,59
Altre spese fisse	304,08

Note: (1) L'informazione di reddito (anche quando nullo) è disponibile sul 72,8% delle famiglie registrate, di cui solo il 24,5% sono ritenuti importi puntualmente esatti mentre nel restante dei casi di tratta di approssimazioni secondo l'opinione del volontario che segue il caso familiare. (2) La somma dei valori medi dei soli aiuti e delle entrate al netto degli aiuti è superiore al valore del totale delle entrate in quanto il valore medio degli aiuti si riferisce alle sole famiglie che li ricevono e non tutte le famiglie ricevono aiuti. (3) I valori medi di affitto e mutuo sono calcolati sulle sole famiglie che rispettivamente sostengono la spesa dell'affitto o del mutuo.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Ponendo a confronto le contenute entrate finanziarie con le spese fisse che ogni mese le famiglie assistite devono sostenere, emerge come oltre un quarto dell'insieme monitorato abbiano un bilancio negativo (27% delle famiglie) e un ulteriore 5% un bilancio praticamente nullo. Da notare è inoltre il fatto che fra le spese fisse non siano state considerate alcune spese prioritarie (più difficili da quantificare per il volontario) come quelle per l'alimentazione o la salute. Alla luce di tale elemento è evidente come anche chi ha bilancio nullo e probabilmente chi lo ha positivo può in realtà trovarsi in condizioni di insufficienza delle risorse.

Tabella 4.10 - Distribuzione % dei casi familiari in base al bilancio fra entrate finanziarie e spese fisse mensili per tipologia familiare. Lombardia, 1.1.2011

Bilancio entrate/spese	Totale casi	Solo/a	Coppia con figli (e event. altri)	Coppia senza figli (e event. altri)	Monogenitore con figli (e event. altri)
Negativo	26,5	23,9	25,2	30,3	31,5
Nullo	4,8	6,4	4,1	6,1	3,1
Positivo	68,7	69,7	70,7	63,6	65,4

Nota: Alcune tipologie familiari sono state escluse dall'analisi in quanto non si dispone di un numero di casi sufficientemente significativo.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

L'analisi dei dati di reddito e di spesa fornisce inoltre un'ulteriore conferma sulle maggiori difficoltà economiche delle famiglie con figli emerse in precedenza (si veda la tabella 4.4): la percentuale di famiglie con bilancio negativo sale se sono presenti dei figli mentre cala quella di famiglie a bilancio positivo, opposto è invece il fenomeno nel caso di coppie senza figli o delle persone sole.

Tabella 4.11 - Distribuzione % dei casi familiari in base al bilancio fra entrate finanziarie e spese fisse mensili per cittadinanza. Lombardia, 1.1.2011

Bilancio entrate/spese	Totale casi	Italiana/mista	Straniera
Negativo	26,5	25,4	28,0
Nulla	4,8	3,8	6,2
Positivo	68,7	70,8	65,8

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Così come l'analisi per tipologia familiare, anche quella per cittadinanza riconferma le già osservate maggiori difficoltà economiche degli stranieri (si veda la tabella 4.5) in quanto aumenta la quota di famiglie a bilancio negativo fra entrate e uscite fisse nelle famiglie straniere, mentre nelle italiane tale percentuale si riduce lievemente.

4.2.3. Entrare ed uscire dalla condizione di povertà

Un'ulteriore prerogativa di analisi, consentita dalla natura continua della registrazione dei dati, consiste nel poter valutare il grado di stagnazione della condizione di povertà attraverso la lettura di due importanti fasi del percorso di impoverimento: il momento in cui il bisogno si fa tale da portare la famiglia a chiedere aiuto e il momento, purtroppo meno certo, in cui la famiglia riesce ad uscire dalla condizione di disagio.

L'analisi dei dati ha innanzitutto messo in evidenza come in molti casi si sia consolidata la condizione bisogno-aiuto, portando l'organizzazione in stato di supplenza dei bisogni più che di effettivo accompagnamento della famiglia presa in carico verso una condizione di autonomia (non solo economica): non pochi sono i casi seguiti e assistiti da almeno tre anni (il 33% delle famiglie) e la metà di questi riceve aiuti da oltre 5 anni, mentre i nuovi casi seguiti da meno di un anno costituiscono solo il 29% dei casi totali.

Tabella 4.12 - Distribuzione % dei casi familiari in base al numero di anni di assistenza fornita dall'ente per tipologia familiare. Lombardia, 1.1.2011

Assistenza da:	Totale casi	Solo/a	Coppia con figli (e event. altri)	Coppia senza figli (e event. altri)	Monogenitore con figli (e event. altri)
meno di 1 anno	29,0	28,5	29,9	43,2	26,5
1-2 anni	38,3	36,8	39,4	36,4	33,3
3-5 anni	17,2	15,3	18,7	13,6	16,4
più di 5 anni	15,5	19,4	12,1	4,5	23,7

Nota: Alcune tipologie familiari sono state escluse dall'analisi in quanto non si dispone di un numero di casi sufficientemente significativo.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

I dati relativi alla stagnazione della condizione di bisogno mettono in luce come i monogenitori con figli rappresentino una categoria in cui la fragilità diventa con maggiore probabilità una condizione fissa nel tempo, in quanto per queste famiglie maggiore è la quota di casi aiutati da oltre cinque anni. Maggiore è anche l'incapacità di rendersi autonomi dagli aiuti per le persone sole, è evidente tuttavia come per il target dell'anziano che vive solo sia lecita una condizione di bisogno permanente mentre per i

più giovani sia lecito attivare un percorso di indipendenza quantomeno economica. Infine è da notarsi come le coppie senza figli siano quelle in cui la condizione di bisogno risulta meno permanente: quasi la metà di queste coppie vengono infatti aiutate da meno di un anno.

Risultano abbastanza evidenti anche le differenze presenti fra l'universo straniero e quello italiano: mentre nei primi la quota di casi che ricevono aiuti da meno di un anno o da massimo due è superiore alla media, di contro nelle famiglie italiane risulta superiore la quota di casi che sono stati presi in carico da oltre cinque anni. Questo dato va tuttavia letto anche alla luce della maggiore mobilità territoriale degli stranieri rispetto a quella degli italiani.

Tabella 4.13 - Distribuzione % dei casi familiari in base al numero di anni di assistenza fornita dall'ente per cittadinanza. Lombardia, 1.1.2011

Assistenza da:	Totale casi	Italiana/ mista	Straniera
meno di 1 anno	29,0	27,9	30,5
1-2 anni	38,3	37,2	39,9
3-5 anni	17,2	16,7	18,0
più di 5 anni	15,5	18,2	11,6

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Se abbiamo visto che in buona parte dei casi la condizione di bisogno appare come uno stato permanente, è d'altro canto utile evidenziare la probabilità di riuscire ad attivare un percorso che ha "liberato" la famiglia dalla condizione di "dipendenza" dall'organizzazione. Dalle analisi è emerso come nel corso dell'anno 2010 solo il 7,7% dei casi è stato chiuso dalle organizzazioni e oltre la metà di questi per motivazioni differenti dall'effettiva uscita dalla condizione di povertà (trasferimento, morte, l'utente ha smesso di rivolgersi all'ente senza spiegazioni, etc.) mentre solo il 45% di questi (e quindi il 3,5% dei casi totali) non ha avuto più bisogno dell'aiuto dell'organizzazione.

Tabella 4.14 - Quota % di casi familiari chiusi e distribuzione % in base alle motivazioni della chiusura del caso. Lombardia, 1.1.2011

Casi chiusi	Val. %
Percentuale di casi chiusi nel corso del 2010	7,7
Motivazione:	
L'utente non ha più bisogno di aiuto	45,6
L'utente si è trasferito	21,5
L'utente ha smesso di rivolgersi all'ente senza spiegazioni	11,4
L'utente non ha più le caratteristiche necessarie per ricevere l'aiuto	8,9
Altra motivazione	7,6
L'utente è deceduto	3,8
L'ente ha indirizzato l'utente verso un'altra struttura	2,5

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

4.3. Gli aiuti ricevuti

In quest'ultima parte del capitolo l'attenzione viene spostata dalla famiglia in condizioni di povertà all'attività di supporto svolta dalle organizzazioni.

Fra le richieste di aiuto ricevute dagli enti la tipologia più diffusa è per sopperire al bisogno primario per eccellenza: "la fame", quasi la totalità dei casi monitorati ha infatti richiesto all'ente la possibilità di ricevere dei pacchi alimentari. Notevolmente diffusa è anche la necessità di ricevere ascolto, aiuti in denaro e vestiario che riguardano fra il 20 e il 35% delle famiglie assistite, infine meno diffuse ma comunque quantitativamente rilevanti sono le domande di supporto nelle pratiche o nella ricerca del lavoro o la richiesta di farmaci per dare riscontro a problemi di salute.

Nella metà dei casi le famiglie richiedono una sola tipologia di aiuto, è tuttavia plausibile che tale dato sia dovuto non tanto alla dinamica della domanda, quanto piuttosto di offerta di servizi da parte dell'organizzazione. Abbastanza significativa è comunque la quota di famiglie che manifestano il bisogno di due o tre tipologie di aiuto (rispettivamente sono il 30 e il 15% dei casi).

Tabella 4.15 - Quota % dei casi familiari che hanno manifestato all'ente il bisogno di ciascuno degli aiuti monitorati. Lombardia, 1.1.2011

Aiuti richiesti dalle famiglie		Val. %
1°	Pacchi alimentari	96,9
2°	Ascolto	34,5
3°	Sussidi in denaro	29,0
4°	Vestiario	21,3
5°	Assistenza pratiche/ricerca lavoro	6,9
6°	Farmaci	6,3
7°	Servizi per l'igiene	2,1
8°	Assistenza sanitaria	1,3
9°	Mensa	0,8
10°	Comunità	0,4
11°	Domitorio	0,3
12°	Strutture residenziali	0,1
	Altro bisogno	3,9

Nota: Si intendono non solo i bisogni manifestati nell'ultimo anno, bensì da quando il caso si è rivolto la prima volta presso l'ente.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

A tipologie familiari differenti corrispondono richieste di supporto differente: se è infatti vero che a prescindere dalle caratteristiche della famiglia la richiesta di aiuti alimentari resta al primo posto, d'altro canto si tratta di una tipologia di bisogno meno espressa dalle coppie senza figli (così come l'ascolto e i sussidi in denaro), mentre per tali famiglie risulta superiore alla media la richiesta di supporto nella ricerca del lavoro.

Particolarmente rilevante è invece la richiesta di aiuti economici e ascolto da parte dei genitori soli con figli, mentre per le coppie con figli spicca un'esigenza superiore alla media di vestiario.

Tabella 4.16 - Quota % dei casi familiari che hanno richiesto all'ente ciascuno degli aiuti monitorati. Lombardia, 1.1.2011

Bisogni espressi		Totale casi	Solo/a	Coppia con figli (e event. altri)	Coppia senza figli (e event. altri)	Monogenitore con figli (e event. altri)
1°	Pacchi alimentari	96,9	97,2	97,4	93,2	96,3
2°	Ascolto	34,5	32,6	33,8	31,8	41,1
3°	Sussidi in denaro	29,0	23,6	27,8	25,0	35,6
4°	Vestiaro	21,3	11,8	25,2	20,5	19,6
5°	Ass. pratiche/ricerca lavoro	6,9	3,5	7,1	13,6	9,1
6°	Farmaci	6,3	5,6	5,6	4,5	7,8

Note: (1) Si intendono non solo i bisogni manifestati nell'ultimo anno, bensì da quando il caso si è rivolto la 1° volta presso l'ente. (2) Alcune tipologie familiari sono state escluse dall'analisi in quanto non si dispone di un numero di casi sufficientemente significativo. (3) Le colorazioni in grigio/verde indicano un incremento/decremento significativo della quota di casi rispetto che nel totale.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Le organizzazioni danno risposta ai bisogni espressi dagli assistiti con cadenza differenziata a seconda della tipologia di aiuto fornito: il rapporto fra l'organizzazione e la famiglia è tendenzialmente mensile, tuttavia esistono alcune tipologie di aiuti che non in pochi casi vengono forniti con maggiore frequenza come i pacchi alimentari, che in un quarto dei casi vengono forniti più di una volta al mese e in circa un decimo dei casi ogni settimana, l'ascolto, l'assistenza nella ricerca del lavoro e la fornitura di vestiario.

Tabella 4.17- Distribuzione % dei casi familiari in base alla cadenza degli aiuti ricevuti dagli enti al variare del tipo di aiuto. Lombardia, 1.1.2011

Cadenza degli aiuti	Pacchi alimentari	Ascolto	Sussidi in denaro	Vestiario	Ass. pratiche /ricerca lavoro	Farmaci
Tutti i giorni o più volte a settimana	0,2	2,1	0,4	0,0	1,1	0,0
Una volta a settimana	9,3	12,9	1,6	19,2	3,2	0,0
Alcune volte al mese	26,3	17,2	7,2	14,3	18,8	14,7
Una volta al mese	64,2	67,8	90,8	66,5	76,9	85,3

Nota: Sono stati considerati solo i primi 6 aiuti più diffusi.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Nel corso dell'anno il carico di attività delle organizzazioni è variato: la tabella 4.18 permette di individuare quali siano stati nel corso del 2010 i mesi più difficili, e di contro i più facili, per le organizzazioni in termini di quantità di aiuti forniti³. È evidente come per il terzo settore lombardo attivo nel contrasto alla povertà la prima metà dell'anno sia stata più difficile in termini di carico di attività, con un picco in particolare nei tre mesi di marzo, aprile e maggio. Agosto è stato un mese relativamente di quiete (va considerato che in questo mese alcune organizzazioni sospendono l'attività) mentre

³ I valori riportati indicano in particolare la quota percentuale di aiuti forniti rispetto l'ipotetica situazione in cui tutti i casi presi in carico dall'organizzazione abbiano ricevuto nel corso del mese tutte le diverse tipologie di aiuto monitorate. Si consideri ad esempio un ente con 10 famiglie assistite in totale alle quali nel mese di gennaio ha fornito pacchi alimentari, mentre a 5 ha fornito vestiario e a 2 aiuti in denaro: complessivamente l'ente nel mese ha fornito 17 aiuti (10 + 5 + 2) sul totale massimo ipotetico di 130 aiuti (10 famiglie per 13 tipologie di aiuto monitorate) con una quota percentuale di carico mensile risultante del 13,1%.

negli ultimi quattro mesi dell'anno il carico di attività è nuovamente cresciuto pur non raggiungendo i livelli della prima fase dell'anno.

Tabella 4.18 - Carico mensile: quota percentuale aiuti forniti agli assistiti rispetto al livello massimo ipotetico di aiuti. Lombardia, 1.1.2011

Mese del 2010	Val %
Gennaio	10,0
Febbraio	10,0
Marzo	10,4
Aprile	10,5
Maggio	10,5
Giugno	10,3
Luglio	9,0
Agosto	5,7
Settembre	8,8
Ottobre	8,6
Novembre	8,9
Dicembre	8,8

Note: (1) Per massimo ipotetico si intende la situazione ipotetica in cui tutti gli assistiti nel mese hanno ricevuto tutte le 13 tipologie di aiuto monitorato. (2) La colorazione "grigio scuro - grigio chiaro - verde chiaro - verde scuro" indica l'ordine decrescente di carico di attività.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Vale inoltre la pena di considerare che le organizzazioni spesso non operano da sole nel supporto alle famiglie prese in carico: i due terzi dei casi assistiti ricevono infatti anche aiuti da altre fonti, fra cui dominano i servizi sociali del Comune, ma si registra anche una presenza abbastanza rilevante di aiuti ricevuti da amici, parenti o conoscenti o da altre organizzazioni di volontariato che cooperano in rete.

Tabella 4.19 - Quota % di casi familiari che ricevono/non ricevono aiuti da altre realtà. Lombardia, 1.1.2011

Altri aiuti ricevuti	Val. %
Non ricevono aiuto da nessun altro	32,8
Ricevono altri aiuti	67,2
Da:	
Altre organizzazioni volontariato	23,8
Comune (sev sociali)	47,4
Amici, parenti, conoscenti	20,2

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Infine la presenza di supporto da molteplici fonti è più probabile nel caso in cui sono presenti dei figli (sia per le coppie che per i monogenitori), mentre fra le coppie senza

figli e le persone che vivono sole la quota di casi che non riceve aiuto da nessun altro - in aggiunta all'ente da noi monitorato - risulta superiore alla media.

Tabella 4.20 - Quota % di casi familiari che ricevono/non ricevono aiuti da altre realtà per tipologia familiare. Lombardia, 1.1.2011

Altri aiuti ricevuti	Totale casi	Solo/a	Coppia con figli (e event. altri)	Coppia senza figli (e event. altri)	Monogenitore con figli (e event. altri)
Non ricevono aiuto da nessun altro	32,8	34,4	31,6	42,9	31,6
Ricevono altri aiuti	67,2	65,6	68,4	57,1	68,4

Note: (1) Alcune tipologie familiari sono state escluse dall'analisi in quanto non si dispone di un numero di casi sufficientemente significativo. (2) Le colorazioni in grigio/verde indicano un incremento/decremento significativo della quota di casi rispetto che nel totale.

Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

4.4. Osservazioni conclusive

Il monitoraggio continuo di famiglie e individui assistiti dal privato sociale lombardo ha permesso, per la prima volta nell'attività di ricerca di ORES, la lettura dei processi di impoverimento di individui e famiglie in Lombardia. È stato infatti possibile fornire una lettura puntuale dei profili individuali e familiari e soprattutto delle dinamiche che caratterizzano i percorsi di povertà, individuando l'entrata e l'uscita dalla condizione di bisogno e più in generale la consequenzialità delle fasi del processo di impoverimento.

Il target primario fra gli assistiti dalle realtà lombarde partecipanti al monitoraggio è rappresentato dalle famiglie numerose, emerge infatti con chiarezza come la presenza di figli giochi un ruolo di primaria importanza sui rischi di povertà. Anche altre caratteristiche risultano influenti su tale rischio: l'insieme degli individui monitorati è risultato possedere un capitale umano particolarmente debole ed è emersa una forte presenza di persone disoccupate. Per le coppie è stata individuata la reale condizione di difficoltà dalla lettura incrociata fra la condizione occupazionale dei due partner: nel complesso quasi la metà delle coppie non percepiscono alcun reddito o hanno serio rischio di cadere in tale condizione poiché l'unica entrata risulta precaria e instabile.

Di particolare rilevanza è la presenza di stranieri fra gli assistiti (rappresentano infatti quasi la metà dei casi) e spesso non si tratta di persone arrivate da poco in Italia e quindi di casi in condizione di bisogno temporaneo. Le famiglie straniere presentano alcune differenze rispetto alle italiane in termini di struttura socio-demografica: hanno mediamente un numero superiore di componenti e il capofamiglia e l'eventuale partner hanno mediamente un livello scolastico superiore rispetto agli italiani (tuttavia spesso si tratta di un titolo non riconosciuto in Italia). Non emergono invece differenze particolarmente significative in termini di rischi di disoccupazione, anche se per gli stranieri superiore è il rischio di avere una posizione lavorativa precaria o non in regola.

Le famiglie monitorate sono famiglie che, a causa delle difficoltà riscontrate, ad un certo punto del loro percorso di vita hanno deciso di rivolgersi al terzo settore in cerca di aiuto e supporto. Fra gli eventi e le cause che hanno portato queste famiglie nella condizione di bisogno emergono con forza problematiche di ordine lavorativo ed

economico, tuttavia esistono altre cause (fra i più diffusi i problemi di salute e la rottura dei legami familiari) che hanno influito e tuttora influiscono sulla condizione di disagio delle famiglie assistite. Il percorso delle famiglie prese in carico non è fatto solo da eventi in discesa ma, in alcuni casi, anche da avvenimenti e situazioni che hanno migliorato le condizioni di vita della famiglia riducendone il grado di bisogno (come trovare un lavoro, ricevere l'assegnazione di un'abitazione ERP, ottenere un innalzamento del reddito o la regolarizzazione per gli stranieri), tuttavia circa l'85% delle famiglie non ha avuto alcun miglioramento della propria condizione nel corso del processo di impoverimento.

La raccolta continua dei dati ha permesso inoltre la lettura delle tappe del percorso di impoverimento attraverso un'analisi della sequenzialità degli avvenimenti accaduti. È emerso come, ad eccezione dei problemi lavorativi ed economici che con maggiore probabilità possono rimanere l'unica problematica presente nella famiglia, tutte le altre cause di bisogno quasi sempre si concatenano generando condizioni di difficoltà più complesse. L'analisi specifica dei soli casi familiari in cui si è registrata una situazione di molteplicità di eventi causa di bisogno ha messo in evidenza in particolare come la separazione o il divorzio sono quasi sempre evento "primo" a seguito del quale emergono altre problematiche mentre l'insufficienza del reddito, i debiti e soprattutto lo sfratto o la perdita della casa sono con maggiore probabilità eventi conseguenti rispetto ad un primo evento differente. Inoltre osservando quali sono gli eventi successivi associati a ciascun evento causa iniziale è emerso come ad oltre un quarto dei casi con reddito insufficiente si è aggravata ulteriormente una situazione già critica con la perdita del lavoro o ad un caso su cinque con problemi di invalidità fisica in famiglia, alla perdita o mancanza di lavoro in quasi la metà dei casi segue l'insufficienza delle entrate economiche e in un caso su quattro la perdita della casa, alla separazione o divorzio segue in oltre la metà dei casi l'insufficienza del reddito ma anche in alcuni casi la perdita del lavoro.

Passando all'analisi delle entrate finanziarie della famiglia e delle spese fisse da sostenere è inoltre emerso (a conferma dei dati soggettivi di percezione delle difficoltà economiche) come ben contenute siano le risorse medie delle famiglie assistite (compresi gli aiuti si tratta di 724 euro mensili e oltre un terzo non ne percepisce più di 500) e significativo sia il peso degli aiuti ricevuti (265 euro al mese fra chi li riceve). Inoltre ponendo a confronto le contenute entrate finanziarie con le spese fisse (affitto, mutuo e bollette) emerge che un terzo dell'insieme monitorato ha bilancio negativo o nullo.

L'analisi del grado di stagnazione della condizione di povertà ha invece messo in evidenza come in molti casi si sia consolidata la condizione bisogno-aiuto, portando l'organizzazione in stato di supplenza dei bisogni più che di effettivo accompagnamento della famiglia presa in carico verso una condizione di autonomia: oltre un terzo dei casi sono seguiti e assistiti da almeno tre anni e la metà di questi riceve aiuti da oltre 5 anni, mentre nel corso del 2010 solo il 7,7% dei casi è stato chiuso dalle organizzazioni e oltre la metà di questi per motivazioni differenti dall'effettiva uscita dalla condizione di povertà.

Nonostante il forte ruolo di supplenza assunto dall'organizzazione e le difficoltà di attivazione di percorsi di auto-responsabilizzazione delle famiglie assistite, non si può fare a meno di riconoscere un grande merito a questi enti: essi svolgono nella nostra regione un'attività di aiuto e contrasto alla povertà unica e indispensabile. Gli enti monitorati offrono innanzitutto risposta al bisogno primario per eccellenza, "la fame",

distribuendo alle famiglie pacchi alimentari, notevolmente diffusi sono anche il servizio di ascolto e la distribuzione di aiuti in denaro o di vestiario. Minore rilevanza, in termini quantitativi, hanno invece le attività di supporto nella ricerca del lavoro o la distribuzione di farmaci.

Il rapporto fra l'organizzazione e la famiglia è tendenzialmente mensile, tuttavia esistono alcune tipologie di aiuti che non in pochi casi vengono forniti con maggiore frequenza. Nel corso dell'anno il carico di attività delle organizzazioni è variato ed in particolare la prima metà dell'anno è stata la più difficile in termini di quantità di aiuti forniti (con un picco nei tre mesi di marzo, aprile e maggio). Infine va considerato che le organizzazioni spesso non operano da sole nel supporto alle famiglie prese in carico: i due terzi dei casi assistiti ricevono aiuti anche da altre fonti come i servizi sociali del Comune, gli amici, i parenti o i conoscenti o altre organizzazioni di volontariato che cooperano in rete.

Capitolo 5

Povert  assoluta in Lombardia

di Lorenzo Cavedo

5.1. Introduzione

«La vita   una cella un po' fuori dell'ordinario, pi  uno   povero pi  si restringono i metri quadrati a sua disposizione»¹.

Questa citazione fa capire bene il concetto di carenza e di privazione, sia esso riferito alle possibilit , alla libert , alle relazioni sociali, al benessere o, nella concezione pi  tradizionale, alle risorse monetarie.

Abitualmente la povert    identificata e definita come la mancanza di benessere economico e l'approccio classico alla sua misurazione   basato essenzialmente su un'unica variabile di tipo monetario, sia essa il reddito o sia essa la spesa. Tra i primi ad analizzare la povert  secondo l'approccio unidimensionale monetario furono Booth e Rowntree; in particolare quest'ultimo defin  una *poverty line*, ossia una soglia oggettiva (di reddito o consumo) al di sotto della quale una famiglia o un individuo   da considerarsi povero, mentre non lo   se si colloca al di sopra. In questi termini l'utilizzo di un unico indicatore monetario riesce a catturare l'essenza della privazione o per lo meno ad essere una buona approssimazione dello standard di vita.

In Italia la stima ufficiale della povert    fornita da ISTAT che per misurarla ha riposto la propria scelta sulla spesa, ritenendola un indicatore pi  realistico del reddito, in quanto la spesa   un'ottima approssimazione dei consumi effettivi e del reddito permanente. Variazioni di breve periodo del reddito non sono inoltre necessariamente accompagnate da variazioni della spesa per consumi, in quanto quest'ultima varia meno rispetto al reddito in funzione di fattori esogeni (es. malattie); non da ultimo poi, ed in Italia pi  che in altri Paesi, gli individui tendono a sottostimare il proprio reddito piuttosto che i propri consumi (Parisi, 2004).

L'ISTAT utilizza l'annuale indagine campionaria su «I consumi delle famiglie», attraverso la quale fornisce una stima della povert  sia in termini relativi (rispetto alla spesa per consumi media nazionale) sia in termini assoluti (rispetto ad un livello di vita minimo). In quest'ultimo caso la povert    intesa come l'incapacit  di acquistare beni e servizi ritenuti necessari per raggiungere uno standard di vita «minimamente accettabile» (ISTAT, 2009).

Seguendo l'idea che misurando l'incapacit  di acquistare beni necessari per l'esistenza e di soddisfare quindi specifici bisogni primari, si ottenga una stima pi 

¹ Tratta da "Cronache di poveri amanti" di Vasco Pratolini.

realistica dell'effettiva condizione di indigenza rispetto al misurare una condizione di deprivazione relativa, si è deciso di proseguire la strada intrapresa in questi anni dall'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale concentrando l'attenzione sulla stima della povertà assoluta in Lombardia.

Va inoltre precisato che lo studio della povertà assoluta, a differenza di quella relativa, tiene conto delle differenze territoriali di potere d'acquisto, e quindi di costo della vita, senza però farsi condizionare dalle differenti scelte di consumo (Brandolini, Saraceno, Schizzerotto, 2009; Accolla, 2009).

5.2. Incidenza e intensità del fenomeno

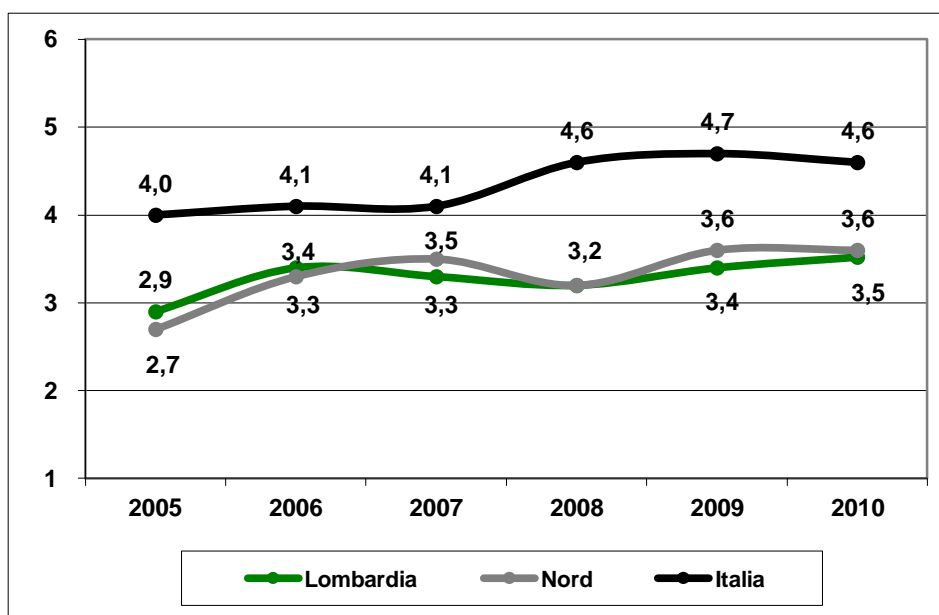
Utilizzando i dati dell'indagine su «I consumi delle famiglie» e seguendo la metodologia ufficiale proposta da ISTAT, si stima che in Lombardia nel 2010 siano presenti circa 150 mila famiglie in condizione di povertà assoluta, pari al 3,5% delle famiglie residenti nel territorio lombardo². Tale incidenza di povertà risulta in linea con il dato medio registrato nelle regioni settentrionali (3,6%, pari a circa 435 mila famiglie) e inferiore rispetto al dato medio italiano (4,6%, pari a circa 1 milione 156 mila famiglie) (ISTAT, 2011).

Come effetto della crisi che ha colpito il nostro Paese, nel corso del 2010 in Lombardia l'incidenza di povertà ha fatto registrare un lieve aumento (+0,1 punto percentuale), proseguendo la crescita iniziata nel 2009 e raggiungendo il valore più alto da quando ISTAT ha rivisto il metodo di calcolo della povertà assoluta (anno 2005). Il *trend* temporale lombardo mostra un effetto ritardato rispetto alle medie nazionali: in media nel Paese gli effetti della crisi hanno iniziato ad essere evidenti già a partire dal 2008, mentre in Lombardia la tendenza alla crescita della povertà si è innescata a partire dall'anno successivo.

² I microdati dell'indagine «I consumi delle famiglie» rilasciati da ISTAT, a partire dai quali viene calcolata la stima della povertà assoluta, non comprendono:

- il valore delle soglie di povertà assoluta con dettaglio regionale, pertanto le soglie utilizzate per la Lombardia come riferimento per ogni tipologia familiare sono quelle medie del Nord Italia;
- l'informazione sul livello di urbanizzazione dell'area in cui risiedono le famiglie, pertanto le soglie utilizzate come riferimento per ogni tipologia familiare sono state stimate come media delle relative tre soglie per livello di urbanizzazione, ponderata in base alla distribuzione della popolazione residente nelle regioni del Nord per livello di urbanizzazione (il 14% degli individui vive in aree metropolitane, il 16% in grandi comuni e il 70% in piccoli comuni);
- l'età puntuale dei vari componenti familiari, senza la quale è impossibile utilizzare alcune spaccature per età proposte dal modello ISTAT (0-3 anni, 4-10 anni, 11-17 anni) in quanto vengono rilasciate fasce differenti (0-5 anni, 6-14 anni, 15-17 anni), pertanto si è deciso di ricorrere a tutti i 0-14enni dei parametri relativi ai soli 4-10enni.

Figura 5.1 - Incidenza di povertà assoluta. Italia, Nord e Lombardia, anni 2005-2010 (valori %)



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

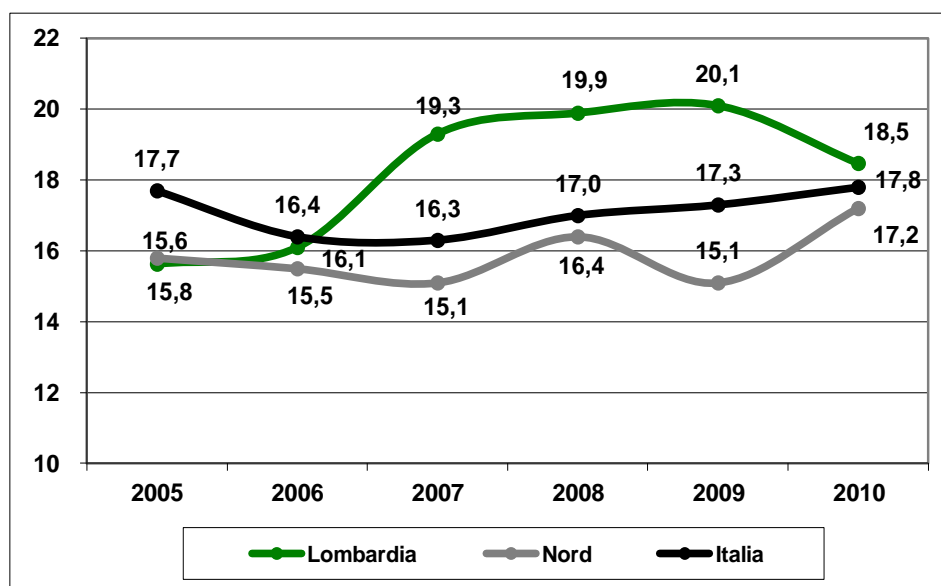
Oltre alla diffusione della povertà assoluta sul territorio lombardo e italiano, risulta particolarmente interessante osservare la gravità dello stato di povertà delle famiglie che non raggiungono un livello minimo accettabile di spesa, in altre parole quanto sono povere le famiglie considerate tali.

Il livello di intensità del fenomeno è calcolato come la distanza media (in percentuale) fra la spesa delle famiglie povere e la relativa soglia di povertà assoluta. Non tutte le famiglie povere in termini assoluti presentano infatti le stesse difficoltà economiche a raggiungere lo standard di consumo minimo che gli consentirebbe di uscire dalla condizione di povertà.

Nel corso del 2010 le famiglie lombarde in condizione di povertà assoluta avrebbero avuto bisogno in media di un ulteriore 18,5% di spesa (in termini monetari pari a circa 173 euro) per raggiungere uno standard di consumo minimamente accettabile ed uscire dalla condizione di bisogno.

La Lombardia, pur presentando una diffusione della povertà minore rispetto alla media del Nord e più in generale d'Italia, presenta un grado di indigenza delle famiglie povere lievemente superiore rispetto a quanto si osservi in media nelle regioni settentrionali (17,2%) e a livello nazionale (17,8%). Nel corso del 2010 tale divario si è però significativamente assottigliato: nell'ultimo anno è infatti calata la percentuale di spesa che sarebbe necessaria alle famiglie povere lombarde per uscire dalla condizione di bisogno, in controtendenza con quanto osservato in media nel Nord e nel resto del Paese dove tale percentuale è invece continuata a crescere (in particolare nelle regioni settentrionali).

Figura 5.2 - Intensità di povertà assoluta. Italia, Nord e Lombardia, anni 2005-2010 (valori %)



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

Ogni metodologia che determina l'individuazione di una linea di povertà (sia essa assoluta o relativa, calcolata attraverso l'analisi dei consumi o dei redditi) presuppone una discontinuità tra poveri e non poveri. Tale visione non rispecchia fedelmente la realtà, tanto da essere considerata restrittiva (Betti, Lemmi, 2006; Tarditi, 2007) od addirittura irrealistica (Cerioli, Zani, 1990).

Con l'intento di smorzare tale discontinuità tra poveri e non poveri e sfocare la tradizionale visione dicotomica della povertà si è voluto analizzare il grado di indigenza e classificare le famiglie in base alla distanza della spesa familiare mensile per consumi dalla linea di povertà assoluta di riferimento. Sono state pertanto individuate 6 categorie familiari:

- famiglie "*Saldamente non povere*": con una spesa mensile nettamente superiore (oltre il 30%) rispetto alla soglia di povertà assoluta;
- famiglie "*Non povere*": con una spesa mensile tra il 5% e il 30% superiore rispetto alla soglia di povertà assoluta;
- famiglie "*Quasi povere*": con una spesa mensile di poco superiore (meno del 5%) rispetto alla soglia di povertà assoluta;
- famiglie "*Appena povere*": con una spesa mensile di poco inferiore (meno del 5%) rispetto alla soglia di povertà assoluta;
- famiglie "*Povere*": con una spesa mensile tra il 5% e il 30% inferiore rispetto alla soglia di povertà assoluta;
- famiglie "*Molto povere*": con una spesa mensile nettamente inferiore (oltre il 30%) rispetto alla soglia di povertà assoluta.

La Lombardia mostra una maggiore sicurezza economica delle famiglie che si collocano sopra la soglia di povertà, traducibile in una più elevata percentuale di famiglie stabilmente in condizione di non povertà. Nelle regioni del Nord e più in generale in media in Italia si può invece osservare una maggiore presenza di casi familiari prossimi alla linea di povertà assoluta: è infatti maggiore la percentuale di famiglie considerabili

“non povere”, ma soprattutto di famiglie “quasi povere”, vale a dire con una spesa mensile di poco superiore alla spesa minima accettabile e quindi maggiormente esposte a rischi.

**Tabella 5.1 - Classificazione delle famiglie in base al livello di intensità del fenomeno.
Italia, Nord e Lombardia, anno 2010**

Classificazione delle famiglie		Italia	Nord	Lombardia
NON POVERE	Saldamente Non Povere (spesa superiore del 30% della soglia di povertà)	86,4	89,2	90,3
	Non Povere	6,5	5,1	4,3
	Quasi Povere (spesa superiore del 5% della soglia di povertà)	2,5	2,1	1,9
POVERE	Appena Povere (spesa inferiore del 5% della soglia di povertà)	1,7	1,4	1,4
	Povere	1,9	1,4	1,4
	Molto Povere (spesa inferiore del 30% della soglia di povertà)	1,0	0,8	0,7

Fonte: elaborazione ORES su dati ISTAT “I consumi delle famiglie”

Dall’analisi di *trend* si osserva come tra il 2008 e il 2009 le famiglie lombarde “quasi povere” erano presumibilmente cadute in povertà dopo che gli effetti della crisi finanziaria avevano iniziato a ripercuotersi sul mercato del lavoro; nel 2010 si assiste invece ad un parziale slittamento di famiglie “saldamente non povere” in “non povere” e di parte di quest’ultime in “quasi povere”, in altre parole è il ceto medio che, pur non avendo problemi di povertà imminente, potrebbe trovarsi indifeso in caso di nuove minacce.

Oltre alle citate 150 mila famiglie in condizioni di povertà presenti sul territorio lombardo (3,5%), si stima infatti che nel 2010 circa altre 81 mila famiglie (1,9%) si trovino in una condizione di vulnerabilità (Castel, 1995). Per queste famiglie anche un fattore sfavorevole di modesta gravità potrebbe far perdere il proprio *status* e far scivolare verso l’impoverimento (Accolla, Pesenti, 2012), dal quale, come dimostrato dagli ultimi anni, è difficile uscire (Somaini, 2002; Caritas Italiana - Fondazione “E. Zancan”, 2011).

Pur essendo aumentata l’incidenza di povertà, nel corso dell’ultimo anno si sono però osservati alcuni segnali incoraggianti: è infatti lievemente calata la percentuale di famiglie lombarde nella condizione di povertà più estrema.

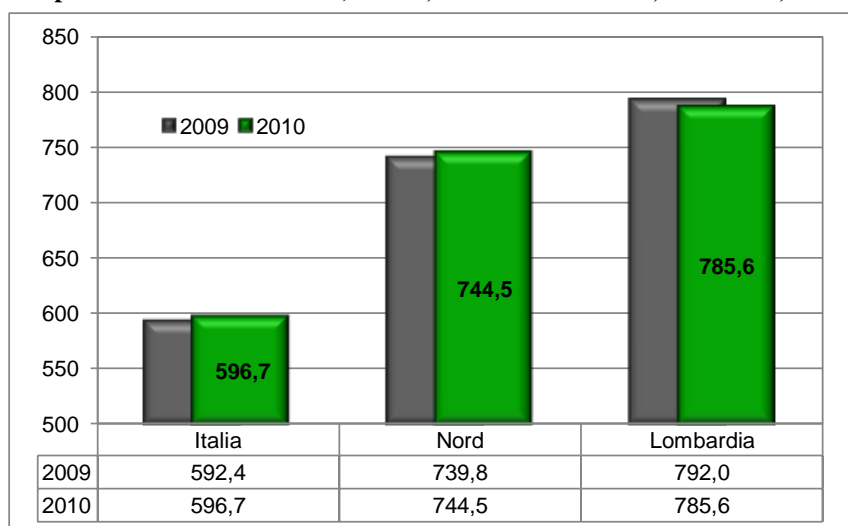
**Tabella 5.2 - Classificazione delle famiglie in base al livello di intensità del fenomeno.
Lombardia, anni 2008, 2009 e 2010**

Classificazione delle famiglie		Valore percentuale			Numero famiglie
		2008	2009	2010	2010
NON POVERE	Saldamente Non Povere (spesa superiore del 30% della soglia di povertà)	90,6	91,0	90,3	3.841.470
	Non Povere	4,4	3,9	4,3	183.638
	Quasi Povere (spesa superiore del 5% della soglia di povertà)	1,8	1,6	1,9	80.976
POVERE	Appena Povere (spesa inferiore del 5% della soglia di povertà)	1,2	1,1	1,4	59.306
	Povere	1,2	1,5	1,4	59.868
	Molto Povere (spesa inferiore del 30% della soglia di povertà)	0,8	0,9	0,7	30.735

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

Se si considera il *deficit* di spesa delle famiglie povere, cioè quanto mancherebbe loro per uscire dalla condizione di bisogno, ma anche l'eccedenza di spesa delle famiglie non povere, cioè quanto resta dopo aver provveduto alla spesa minima accettabile, è possibile calcolare un ipotetico bilancio complessivo di spesa delle famiglie (come differenza fra il *deficit* totale delle famiglie povere e il *surplus* totale di quelle non povere) e quindi un bilancio di spesa medio pro-capite.

Figura 5.3 - Bilancio medio pro-capite di spesa (differenza tra spesa effettiva e soglia di povertà assoluta - in euro). Italia, Nord e Lombardia, anni 2009, 2010



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

Attraverso tale misura sintetica, che permette quindi di quantificare la distanza (in positivo e in negativo) dallo standard di vita minimamente accettabile rappresentato dalla linea di povertà assoluta, si osserva come nel 2010 in Lombardia vi sia un bilancio medio di spesa pro-capite (+785,6 €) nettamente superiore rispetto alla media del Nord (+744,5 €) e soprattutto rispetto alla media nazionale (+596,7 €). Va però aggiunto che, in controtendenza con il valore medio italiano e del Nord Italia, la Lombardia nel corso

dell'ultimo anno ha visto leggermente calare l'eccedenza pro-capite a disposizione, frutto del già citato slittamento della spesa della famiglie saldamente non povere verso la linea di povertà.

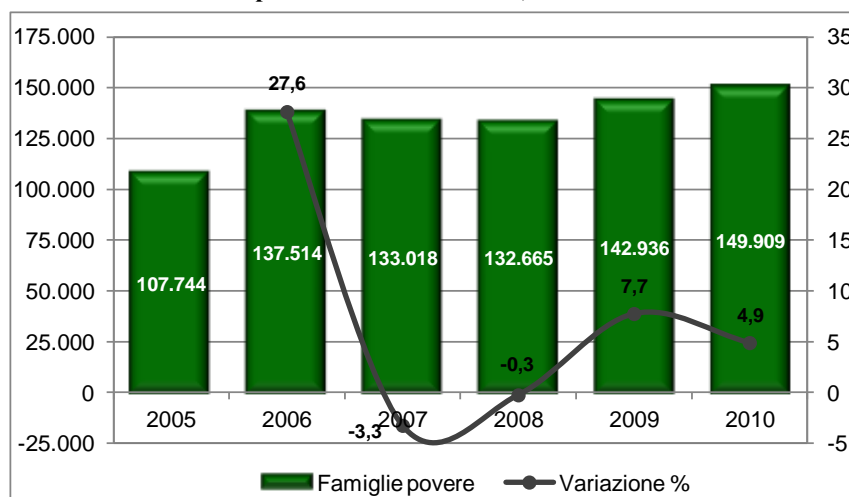
5.3. La struttura della povertà

5.3.1. Caratteristiche familiari

L'unità di analisi ideale in un approccio statico della povertà è la famiglia intesa come la "scatola" nella quale i singoli individui vivono (Parisi, 2004) e unità economica nella quale si determinano le scelte di consumo (Giampaglia, Rinaldi, 2003) ed ancora "la famiglia è il nucleo elementare e ineludibile del più ampio problema della questione delle scelte sociali: la famiglia è la fondamentale unità decisionale economica" (Campiglio, 2011). Oltretutto la famiglia è essenziale nelle fasi iniziali e finali della vita in cui gli individui non sono autosufficienti e sono in condizioni di dipendenza economica; inoltre all'interno della famiglia si sviluppano economie di scala di cui bisogna tener conto per il calcolo della povertà.

Volendo quindi quantificare il numero di famiglie lombarde che non sono in grado di sostenere una spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano, sono considerati essenziali a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile, si può innanzitutto notare come nel 2010 tale numero sia il più elevato da quando ISTAT ha ripreso il calcolo della povertà assoluta (anno 2005).

Figura 5.4 - Famiglie in condizione di povertà assoluta e variazione percentuale rispetto all'anno precedente. Lombardia, anni 2005-2010



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

Se in media nel Paese gli effetti della crisi economico finanziaria erano evidenti già nel 2008, in Lombardia hanno iniziato ad essere visibili tra le famiglie a partire dal 2009 (Cavedo, 2011): il numero di famiglie che non sono in grado di condurre una vita dignitosa è infatti via via aumentato e nell'ultimo anno si possono contare quasi 150 mila famiglie sotto la soglia di povertà assoluta. Dal 2008 al 2009 l'impatto della crisi

era stato evidente e la crescita in termini percentuali del numero di famiglie era stata del 7,7%, nel 2010 tale crescita percentuale è stata più contenuta (4,9%) anche se non meno significativa.

A partire da queste tendenze complessive registrate in Lombardia è tuttavia opportuno osservare la diffusione del fenomeno anche al variare di alcune caratteristiche familiari e soprattutto come il rischio di trovarsi in condizione di bisogno sia cambiato nel tempo in base alla tipologia familiare, all'ampiezza o alla presenza in famiglia di minori o anziani. I vari eventi di vita che potrebbero causare la caduta in povertà o al contrario l'uscita, hanno un significato e un impatto differente in relazione al tipo di famiglia in cui si verificano.

Tabella 5.3 - Incidenza di povertà assoluta per tipologia familiare, presenza di minori o anziani in famiglia e ampiezza familiare. Lombardia (anni 2008, 2009 e 2010) e Italia (anno 2010)

	Lombardia			Italia
	2008	2009	2010	2010
Tipologia familiare				
Persona sola con meno di 65 anni	2,3	3,1	2,9	2,8
Persona sola con 65 anni e più	6,9	5,0	6,0	5,7
Coppia con p.r. con meno di 65 anni	1,6	2,8	1,3	1,9
Coppia con p.r. con 65 anni e più	3,6	3,3	4,7	3,8
Coppia con 1 figlio	2,4	0,9	2,8	2,9
Coppia con 2 o più figli	1,7	5,0	1,7	5,1
Monogenitore	3,6	3,3	5,8	6,9
Altre tipologie	5,2	5,0	6,8	10,4
Presenza di minori o anziani in famiglia				
Famiglie con minori di 18 anni	2,9	3,8	3,2	5,2
Famiglie con anziani di 75 e più anni	7,1	6,2	7,5	7,1
Ampiezza familiare				
1 componente	4,5	4,0	4,4	4,3
2 componenti	3,2	3,2	3,2	3,6
3 componenti	2,2	1,4	3,3	4,1
4 componenti	2,4	5,0	2,2	5,7
5 o più componenti	0,9	5,8	6,0	10,7

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

Osservando l'incidenza di povertà dal 2008 (anno di inizio della crisi) al 2010, si può notare come le famiglie lombarde a maggior rischio siano quelle numerose (formate da almeno 5 componenti) con un'incidenza di povertà pari al 6% e in crescita rispetto al 2009 ma, soprattutto, rispetto al 2008. Altrettanto significativo è il livello di vulnerabilità delle famiglie formate da un solo componente (incidenza di povertà del 4,4%). Tra le persone che vivono sole, quelle maggiormente in difficoltà nel raggiungere uno standard di vita minimamente accettabile sono gli anziani, che si

distinguono per un sensibile peggioramento delle condizioni di vita e per la crescita dei fenomeni di esclusione sociale (Auser, 2012). Anche le coppie con persona di riferimento con più di 65 anni hanno fatto registrare una significativa crescita nel 2010 e più in generale la presenza in famiglia di almeno un anziano ultra 75enne porta l'incidenza di povertà assoluta al 7,5%. Oltretutto dalle ultime ricerche Eurispes risulta che sono gli anziani a risentire di più gli effetti della crisi anche a livello di percezione (Eurispes, 2012).

Rispetto ai valori lombardi, i valori medi italiani mostrano una maggiore incidenza di povertà per le famiglie con minori (5,2%) e per i monogenitori (6,9%), anche se per quest'ultima tipologia anche in Lombardia si è assistito nell'ultimo anno ad un aumento della diffusione della povertà assoluta.

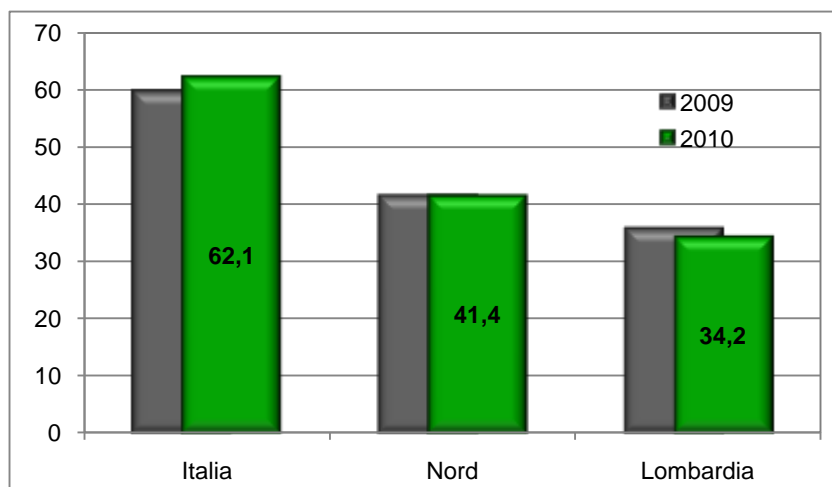
5.3.2. *Individui ed età*

Sebbene la maggior parte delle cause della povertà sembrano operare a livello familiare, è interessante osservare il fenomeno della povertà anche da un punto di vista individuale, considerando le caratteristiche degli individui che vivono all'interno di famiglie che non riescono ad acquistare un quantitativo di beni minimo accettabile. La povertà può infatti essere considerata anche come un evento o una fase nel corso di vita individuale (Leisering, Leibfried, 1999), oltretutto gli individui hanno la possibilità di muoversi da una situazione familiare ad un'altra nel corso del tempo avendo inevitabilmente degli effetti (in positivo o in negativo) sull'esperienza longitudinale di povertà (Devincenzi, Gualtieri, 2004).

Rapportando il numero di individui in condizione di povertà assoluta al numero di individui che al contrario appartengono a famiglie in grado di soddisfare i bisogni minimi, si ottiene una misura sintetica che ci mostra come in Lombardia nel 2010 si possano contare 34 individui "poveri" ogni 1.000 individui "non poveri".

Il dato lombardo è inferiore rispetto al valore medio osservato nelle regioni del Nord Italia (circa 41 individui ogni 1.000), ma ancor più rispetto al valore medio nazionale (62). Rispetto al 2009, inoltre, in Lombardia tale indice è lievemente diminuito in controtendenza con il valore medio nazionale che ha fatto registrare una crescita.

**Figura 5.5 - Individui in condizione di povertà ogni mille individui “non poveri”.
Italia, Nord e Lombardia, anni 2009-2010**

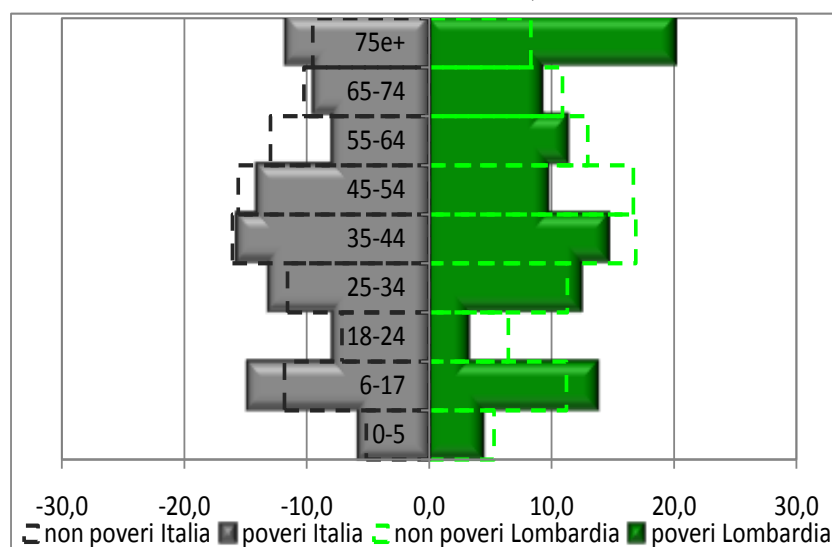


Fonte: elaborazione ORES su dati ISTAT “I consumi delle famiglie”

Considerando la variabile età, è stata effettuata, per la prima volta nel percorso di ricerca di ORES, un’analisi della principale caratteristica demografica individuale consentendo un confronto fra la struttura dei residenti in condizione di povertà e le caratteristiche di chi invece può permettersi di soddisfare i propri bisogni primari.

Osservando la piramide per età si può rilevare come in Lombardia (rappresentata nel grafico dalle barre verdi) la maggior parte dei poveri sia d’età anziana (oltre 75 anni), ma molto rappresentati siano anche i 35-44enni e i minori con un’età compresa tra i 6 e i 17 anni. In Italia (barre grigie) oltre alle classi d’età citate per la Lombardia, è presente un’elevata percentuale di poveri tra i 45-54enni e 25-34enni.

**Figura 5.6 - Piramide per età della popolazione divisa in poveri e non poveri.
Confronto Lombardia e Italia, anno 2010**



Fonte: elaborazione ORES su dati ISTAT “I consumi delle famiglie”

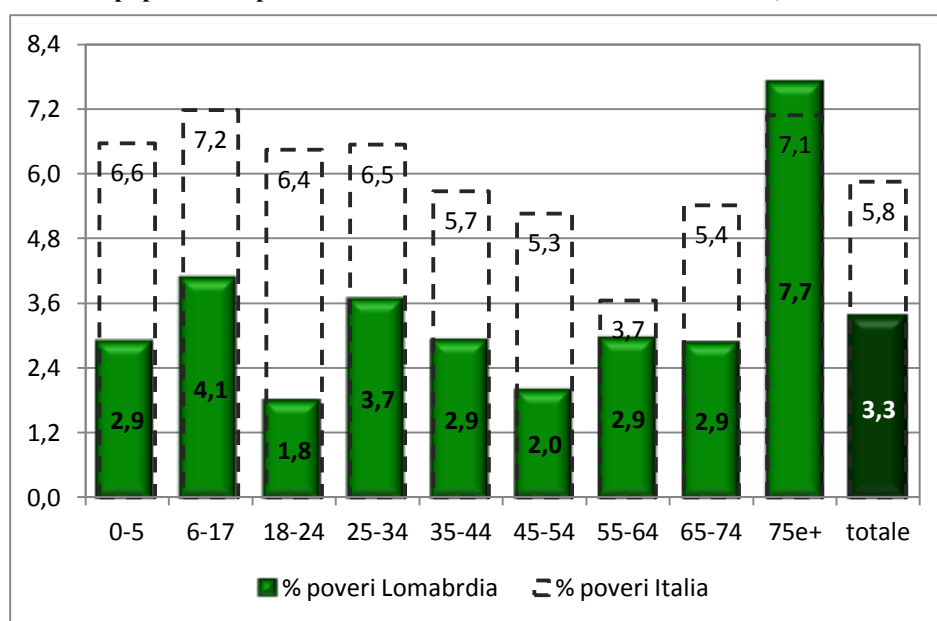
Un’informazione ancor più interessante si ricava dal confronto tra la struttura per età della popolazione povera (barre piene) e quella della popolazione non povera (barre

vuote e tratteggiate): le fasce d'età sovra-rappresentate tra i poveri (barre piene maggiori delle barre vuote) in Lombardia, come in media in Italia, sono due fasce d'età particolarmente rilevanti nell'ambito dell'analisi dei fenomeni sociali (Accolla, 2010): gli ultra 75enni e i minori con età compresa tra i 6 e i 17 anni.

Il peso della popolazione anziana in condizione di povertà acquista un valore ancor più negativo se si considera infatti che per una persona anziana diminuiscono drasticamente le possibilità di incorrere in eventi favorevoli per la fuoriuscita dalla povertà (aumento del numero di occupati in famiglia, miglioramento della condizione di salute o della composizione del nucleo familiare, aumento del reddito) e al contrario aumenta la probabilità di incorrere in eventi critici (morte del coniuge, il sopraggiungere di una malattia o di una disabilità) (Siza, 2009).

Nel 2010 in Lombardia il 7,7% dei residenti con più di 75 anni vive in famiglie che non sono in grado di spendere quanto sarebbe necessario per condurre una vita minimamente accettabile. La classe degli ultra 75enni è inoltre l'unica per cui l'incidenza di individui poveri in Lombardia supera il valore dell'incidenza media di poveri in Italia. Per tutte le altre classi la percentuale di individui poveri in Lombardia è minore rispetto al resto d'Italia.

Figura 5.7 - Incidenza percentuale della popolazione in condizione di povertà sul totale della popolazione per fasce d'età. Confronto Lombardia e Italia, anno 2010



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

Anche l'elevata percentuale di minori in condizione di povertà merita di essere osservata con particolare attenzione, nel periodo di formazione l'appartenere a una famiglia povera può rappresentare uno svantaggio in termini di opportunità: minori risorse economiche familiari possono implicare minor investimento nell'istruzione dei figli³.

³ La percentuale di minorenni che vivono in famiglie che hanno riscontrato delle difficoltà nel sostenere le spese scolastiche passa dal 4,9 nel caso di famiglie "non povere" al 17,7% nel caso di famiglie "povere" (elaborazione ORES su dati ISTAT 2006) (Barbiano di Belgiojoso, 2009).

In termini prospettici va inoltre considerato che questi stessi individui andranno a formare nuove famiglie soggette al capitale (culturale, lavorativo e economico) che si ha avuto la possibilità di coltivare, faticando nel garantire alla propria famiglia un buon livello di vita (European Commission, 2008)

Il peso dei minori in condizione di povertà assoluta appare preoccupante in Italia più che in altri paesi europei (Siza, 2009) e come dimostrato da un recente studio Eurostat (Eurostat, 2012), sono 3 i principali fattori che influenzano la povertà infantile:

- la situazione lavorativa dei genitori;
- la composizione del nucleo familiare;
- l'efficacia degli interventi sociali.

Come è noto l'impatto della crisi economica sul mercato del lavoro ha colpito sia i genitori (con aumento della disoccupazione⁴ e della cassa integrazione⁵), sia i giovani stessi con un'allarmante crescita dei *Neets* (acronimo inglese che si riferisce a giovani che non lavorano e non frequentano nessun corso di istruzione e formazione) che in Italia rappresenterebbero il 21,2% dei giovani 15-29enni. (ISTAT, 2011a).

Passando al secondo fattore di rischio citato si osserva che anche per quanto riguarda la composizione familiare la situazione italiana non appare delle più rosee: il rischio di povertà per adolescenti e minori che vivono con un solo genitore risulta infatti maggiore di quello a cui sono sottoposti i minori che vivono in famiglie numerose (De Cesaris, 2012) e i divorzi e le separazioni sono un fenomeno in forte ascesa negli ultimi anni⁶ (ISTAT, 2011b).

Infine l'Italia si colloca all'ultimo posto tra i paesi Ue per le risorse destinate al sostegno del reddito, alle misure di contrasto alla povertà, o alle prestazioni in natura a favore di persone a rischio di esclusione sociale (ISTAT, 2011a).

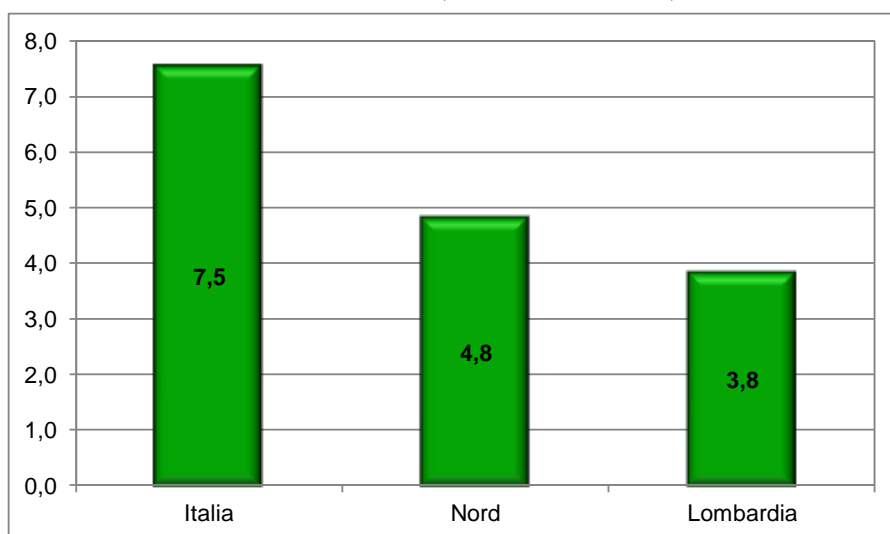
In questo scenario generale, si osserva come il 3,8% dei minori residenti in Lombardia versi in condizioni di indigenza, una percentuale decisamente non trascurabile anche se minore rispetto al valore medio delle regioni settentrionali (4,8%) e soprattutto rispetto al valore medio nazionale che, per via delle criticità delle regioni meridionali (Caritas Italiana - Fondazione "E. Zancan", 2008), arriva al 7,5%.

⁴ In Italia nel 2011 il tasso di disoccupazione è stato dell'8,4%, in Lombardia del 5,8%, i valori più alti rilevati negli ultimi 15 anni (dati tratti dal Datawarehouse I.Stat di ISTAT).

⁵ In Italia tra il 2008 e il 2011 le ore di Cassa Integrazione Guadagni sono cresciute del 327%, in Lombardia addirittura del +369%, e nel 2010 tali dati erano ancora più preoccupanti (dati tratti dalla Banca Dati INPS dell'Osservatorio sulle ore autorizzate di cassa integrazione guadagni).

⁶ Dai più recenti dati ISTAT risulta che dal 1999 al 2009 i divorzi in Italia sono cresciuti circa del 59% e le separazioni del 32%.

Figura 5.8 - Percentuale di minorenni in condizione di povertà sul totale dei minorenni residenti. Italia, Nord e Lombardia, anno 2010



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

5.4. Abitudini di spesa

La diffusione della povertà assoluta viene studiata a partire dalla spesa per consumi sostenuta dalle famiglie, pertanto risulta interessante osservare come tale spesa si differenzi per le famiglie povere e quelle non povere non solo per quantità, ma anche in termini di scelte e abitudini d'acquisto.

A prescindere dai gusti personali le famiglie tendono a effettuare scelte di consumo dettate sia da motivi oggettivi (scarsità di risorse disponibili) che da motivi soggettivi (prudenza nei consumi), risultando limitate nella libertà di spesa a causa della presenza di alcuni consumi che risultano meno comprimibili di altri (Campiglio, 2011a).

Tra le spese meno comprimibili vi sono senz'altro le spese per l'abitazione, a cui si sommano le spese per combustibili ed energia, ma anche le spese alimentari che, non essendo limitabili oltre misura, tolgono risorse ad altre forme di investimenti e consumi quali salute, istruzione e cultura (Caritas Italiana - Fondazione "E. Zancan", 2000). Risulta evidente il ruolo giocato da queste spese sull'orientamento dei consumi della famiglia, in particolare per le famiglie povere.

In Lombardia, nel corso del 2010, le spese per l'abitazione, l'energia e gli alimentari ha rappresentato circa il 57% dei consumi delle famiglie che raggiungono uno standard di vita accettabile (famiglie non povere), salendo invece all'80% per le famiglie povere in termini assoluti. L'elevata incidenza di queste spese impone quindi dei limiti negli altri ambiti di consumo soprattutto nelle famiglie in condizioni di disagio, aumentando ulteriormente la loro distanza dalle famiglie con maggiori risorse finanziarie: la necessità di mantenere differenti abitudini di spesa e conseguentemente stili di vita incrementa il loro rischio di esclusione sociale.

**Tabella 5.4 - Distribuzione dei consumi per condizione di povertà delle famiglie.
Lombardia, anno 2010**

	famiglie "povere"	famiglie "non povere"
Abitazione	42,6	32,7
Alimentari	27,0	18,6
Combustibili ed energia	10,3	5,8
Trasporti	6,2	12,1
Altri beni e servizi	3,8	9,9
Comunicazioni	3,4	2,1
Sanità	1,6	3,5
Abbigliamento e calzature	1,6	4,5
Mobili, elettrodomestici e altro casa	1,4	4,7
Tempo libero, cultura e giochi	1,3	4,6
Tabacchi	0,6	0,8
Istruzione	0,0	0,8

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

Partendo dalle disuguaglianze nella distribuzione della spesa per consumi tra le famiglie povere e quelle non povere è stato possibile costruire un "indice di orientamento"⁷ fra le voci di spesa" con lo scopo di mettere in evidenza quali sono le differenze di orientamento nei consumi fra chi non riesce o non può permettersi di raggiungere uno standard di vita minimamente accettabile e chi invece può farlo. L'indice di orientamento varia da 100 (nell'ipotesi estrema in cui la spesa per una specifica voce sia esclusiva delle famiglie "non povere", mentre sia nulla per le famiglie "povere") a -100 (se al contrario la spesa per una specifica voce sia nulla nei "non poveri", e conseguentemente esclusivamente presente nei consumi dei "poveri"); l'indice di orientamento è invece pari a 0 se una specifica voce di spesa incide sul totale dei consumi familiari in ugual misura per le famiglie povere e non povere (situazione di equilibrio).

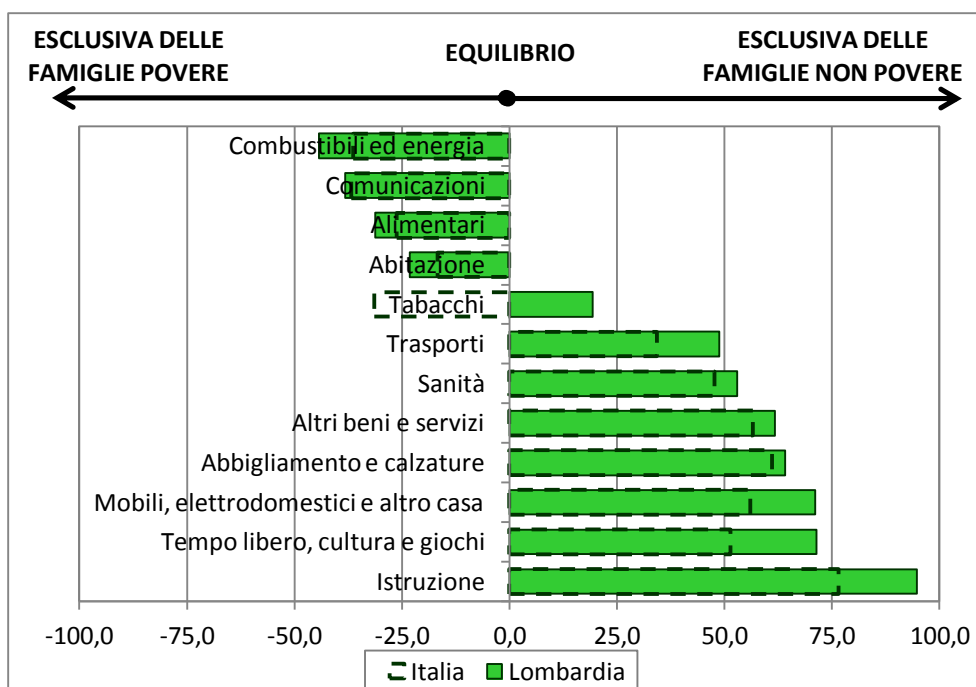
Osservando i risultati emersi si nota come in Lombardia le famiglie povere a differenza delle non povere debbano dare priorità a spese quali i combustibili e l'energia, l'alimentare e l'abitazione, ma non rinuncino alle spese per le comunicazioni: il telefonino è giudicato di fatto indispensabile sia come *status symbol*, sia come opportunità di relazione (Bovone, Lunghi, 2009). Di contro le famiglie la cui spesa mensile supera la specifica soglia di povertà assoluta possono invece permettersi di distribuire le proprie risorse anche per l'istruzione, il tempo libero, la cultura, l'abbigliamento che risultano essere di fatto spese a maggiore esclusività delle famiglie "non povere".

⁷ Indice di orientamento = $\frac{(\text{incidenza spesa "non poveri"} - \text{incidenza spesa "poveri"})}{(\text{max differenza} - \text{min differenza})} \times 100$.

In particolare si segnala la spesa per l'istruzione dove è massimo il divario tra il peso che ha questa voce nelle famiglie non povere e il peso (praticamente nullo) che ha invece nelle famiglie povere: l'indice di orientamento in Lombardia raggiunge quasi il valore massimo. Anche se con un divario meno marcato, è importante segnalare come pure le spese per la sanità mostrino un peso più rilevante nel bilancio delle famiglie che riescono a raggiungere uno standard di vita minimamente accettabile.

Dal confronto con l'Italia (barre vuote tratteggiate) si può notare come le dinamiche di consumo osservate in Lombardia rispecchino quelle medie del Paese dove però si rileva un minor divario tra famiglie povere e non povere per quanto riguarda le abitudini di spesa, espresso dai valori dell'indice di orientamento più prossimi all'equilibrio. L'unica difformità tra Lombardia e Italia è rappresentata dalla spesa per tabacchi che nella media italiana risulta essere più diffusa per le famiglie povere, mentre per la Lombardia si dimostra una spesa maggiormente esclusiva per le famiglie non povere.

**Figura 5.9 - Indice di orientamento fra le voci di spesa.
Confronto Lombardia e Italia, anno 2010**



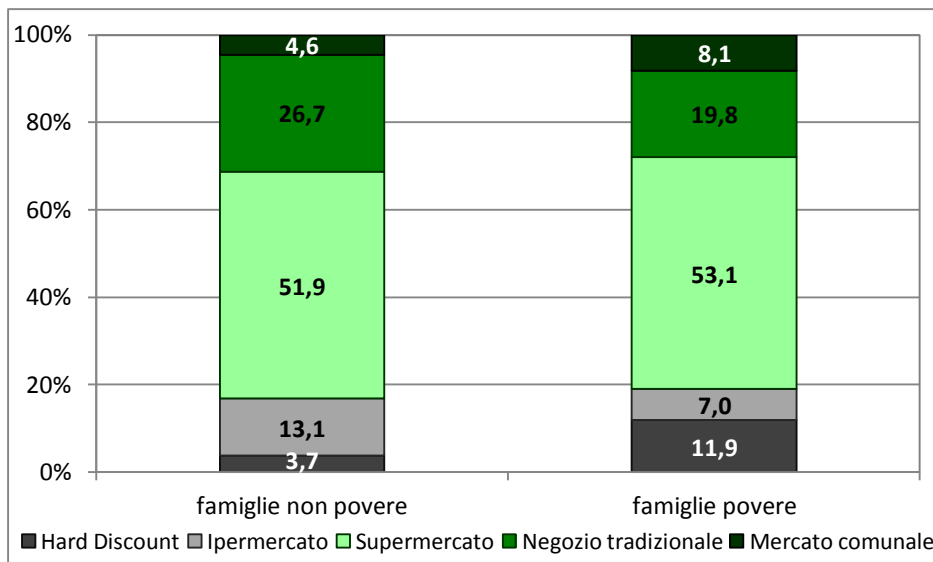
Fonte: elaborazione ORES su dati ISTAT "I consumi delle famiglie"

Oltre a confrontare la distribuzione della spesa delle famiglie che si trovano in uno stato di indigenza con quella delle famiglie che al contrario conducono una vita accettabile da un punto di vista economico, è interessante approfondire le differenze in termini di abitudini di acquisto anche per quanto concerne la diversa propensione verso i possibili luoghi di acquisto (supermercato, ipermercato, hard discount, negozio tradizionale e mercato comunale), in merito a alcune significative spese familiari: pane, pasta, frutta, carne, pesce e abbigliamento.

Presso i supermercati si concentra la maggior parte della spesa delle famiglie lombarde, siano esse povere o non povere; differenze più evidenti fra i due insiemi di famiglie si osservano nella propensione agli acquisti nei negozi tradizionali, il secondo luogo d'acquisto per diffusione: le famiglie povere vi fanno meno ricorso. Al contrario bisogna segnalare l'incidenza per le famiglie povere lombarde dell'*hard discount* al

quale, a causa del contenuto costo dei prodotti, queste famiglie hanno orientato circa il 12% delle voci di spesa considerate in questa analisi.

Figura 5.9 - Distribuzione degli acquisti di pane, pasta, frutta, carne, pesce e abbigliamento per luogo d'acquisto e per condizione di povertà delle famiglie. Lombardia, anno 2010



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

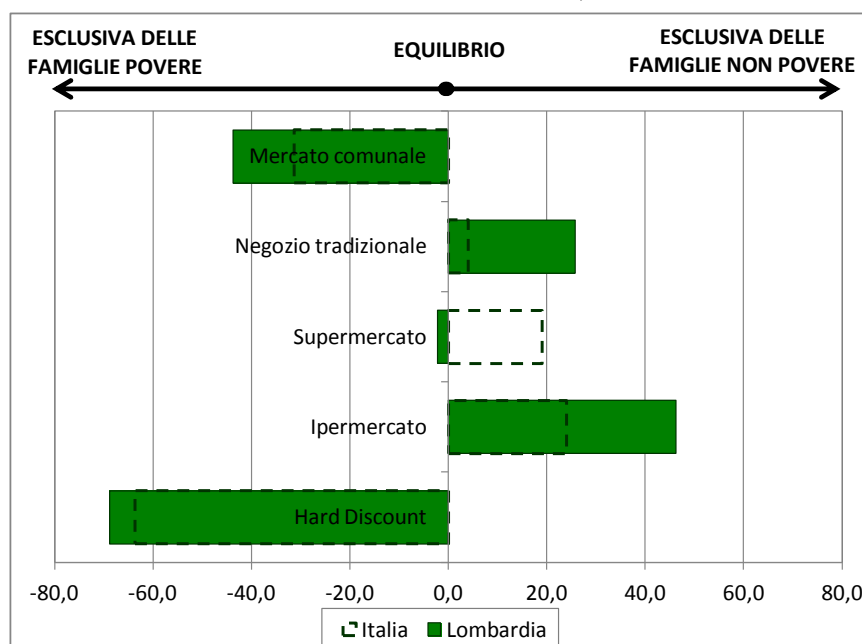
È possibile calcolare l'indice di orientamento⁸ sopradescritto anche in termini di luogo d'acquisto (di pane, pasta, frutta, carne, pesce e abbigliamento) con lo scopo di misurare la propensione verso i vari punti vendita delle famiglie che possono permettersi una spesa mensile minimamente accettabile e delle famiglie che al contrario non sostengono una spesa tale da soddisfare i bisogni primari.

Dall'analisi dei consumi familiari del 2010 emerge come in Lombardia soprattutto l'*hard discount*, ma anche il mercato comunale (e lievemente anche il supermercato) siano luoghi di acquisto più diffusi tra i poveri, in altre parole che pesano molto nelle scelte d'acquisto dei poveri e poco nelle scelte d'acquisto dei non poveri. Al contrario le famiglie con una spesa superiore alla soglia di povertà assoluta mostrano di potersi permettere una maggior libertà anche nelle scelte del luogo d'acquisto e il divario dalle famiglie povere si mostra particolarmente evidente per quanto riguarda il ricorso all'ipermercato e al negozio tradizionale (a maggiore esclusiva delle famiglie non povere).

Dal confronto con la media nazionale (barre vuote tratteggiate) emerge come vi siano minori diversità tra poveri e non poveri anche per quanto riguarda l'orientamento tra i luoghi di acquisto (indice maggiormente prossimo allo 0 e quindi all'equilibrio).

⁸ Si veda nota 7.

**Figura 5.10 - Indice di orientamento fra i luoghi di acquisto.
Confronto Lombardia e Italia, anno 2010**



Fonte: elaborazione ORES su dati ISTAT “I consumi delle famiglie”

5.5. Conclusioni

Lo scopo di questo capitolo è stato innanzitutto quello di analizzare e osservare le condizioni economiche delle famiglie lombarde alla luce dei segnali di difficoltà riscontrati già nelle analisi effettuate per il Rapporto ORES 2010.

Obiettivo del lavoro è stato però anche quello di provare ad attenuare la dicotomica visione della suddivisione in “poveri” - “non poveri” che generalmente l’approccio monetario e la metodologia ufficiale permette di calcolare, classificando le famiglie in sei classi intermedie individuate partendo dal livello di gravità della condizione di povertà di ciascuna famiglia. Si è poi voluto sottolineare come il rischio di trovarsi in condizione di bisogno vari al variare della tipologia familiare; riferendosi ad una visione dinamica del fenomeno si è poi sottolineato come la povertà risulti essere una fase particolarmente delicata nel percorso di vita individuale specie nelle fasce estreme d’età: vale a dire per gli anziani e per i minori.

Infine si è voluto mostrare come variano alcune scelte o abitudini di spesa in base alla condizione economica della famiglia, sottolineando come il concetto di libertà giochi un ruolo fondamentale.

Osservando i dati si stima che in Lombardia nel 2010 siano presenti circa 150 mila famiglie in condizione di povertà assoluta, pari al 3,5% delle famiglie residenti nel territorio lombardo. Nel corso del 2010 in Lombardia si è registrato un lieve aumento di incidenza di povertà, proseguendo la crescita iniziata nel 2009 per effetto della crisi e

raggiungendo il valore più alto da quando ISTAT ha rivisto il metodo di calcolo della povertà assoluta (anno 2005).

La Lombardia, pur presentando una diffusione della povertà minore rispetto al Nord e alla media italiana, presenta un grado di indigenza delle famiglie povere superiore. Nel corso del 2010 le famiglie lombarde in condizione di povertà assoluta avrebbero avuto bisogno in media di un ulteriore 18,5% di spesa (in termini monetari pari a circa 173 euro medi per famiglia) per raggiungere uno standard di consumo minimamente accettabile ed uscire dalla condizione di povertà. Pur mantenendosi superiore, nell'ultimo anno è calata in modo significativo la percentuale di spesa che sarebbe necessaria alle famiglie povere lombarde per uscire dalla condizione di bisogno, in controtendenza con quanto osservato nel Nord e nel resto d'Italia.

Ogni metodologia che determina l'individuazione di una linea di povertà presuppone una discontinuità tra poveri e non poveri.

Provando ad attenuare tale discontinuità si può notare come oltre alle già citate 150 mila famiglie in condizioni di povertà presenti sul territorio lombardo, si stima che ve ne siano circa altre 81 mila in condizione di vulnerabilità, con una spesa prossima a quella considerata minimamente accettabile e per le quali basterebbe poco per scivolare verso l'impoverimento: si tratta di alcune famiglie che nel 2009 potevano considerarsi "non povere" o addirittura "saldamente non povere" e che hanno registrato uno slittamento verso la linea di povertà trovandosi indifese in caso di nuove minacce.

Va tuttavia precisato che, rispetto all'Italia, la Lombardia mostra una minore presenza di queste famiglie considerabili "quasi povere" e al contrario una presenza più consistente di famiglie "saldamente non povere".

In generale le famiglie lombarde a maggior rischio risultano essere quelle numerose (5 o più componenti) con un'incidenza di povertà pari al 6% e in crescita; rischio superiore alla media si registra anche per le famiglie formate da un solo componente. Considerando la variabile età, nel 2010 il rischio di povertà è cresciuto particolarmente per le persone anziane, sia che vivano da sole sia che vivano in coppia e oltretutto gli anziani sono coloro che anche a livello di percezione hanno avvertito maggiormente gli effetti della crisi (Eurispes, 2012).

La povertà può essere considerata come una fase nel percorso di vita individuale e due momenti risultano particolarmente delicati, quando si è anziani e quando si è minori: in Lombardia come in media in Italia le due fasce d'età che risultano particolarmente colpite sono infatti gli ultra 75enni e i minori tra i 6 e i 17 anni. Nel primo caso il 7,7% dei residenti appartiene a famiglie che non possono permettersi lo standard di consumo minimo, nel secondo caso tale percentuale scende al 4,1% ma rimane comunque superiore alla media complessiva.

In base al proprio *status* le famiglie tendono a fare scelte dettate sia dalla scarsità di risorse disponibili sia dalla prudenza nei consumi, limitando però in questo modo la propria libertà di spesa o di consumo.

Attraverso un indice di priorità che tiene conto delle differenze tra chi raggiunge uno standard minimamente accettabile di spesa e chi non lo raggiunge si possono individuare le abitudini di spesa considerabili più "da poveri" ed al contrario quelle maggiormente da "non poveri".

In Lombardia le famiglie povere devono dare priorità a spese quali i combustibili e l'energia, l'alimentare e l'abitazione, ma non rinunciano alle spese per le comunicazioni (telefono cellulare ecc.); le famiglie non povere possono invece permettersi di distribuire in maniera più eterogenea le proprie risorse. La differenza tra poveri e non poveri si dimostra particolarmente marcata a favore di quest'ultimi anche per spese non propriamente accessorie: in particolare il divario è massimo nella spesa per l'istruzione, ma è elevato anche nelle spese sanitarie.

Per quanto riguarda il luogo d'acquisto l'*hard discount* e il mercato comunale in Lombardia hanno un ruolo rilevante nelle scelte d'acquisto delle famiglie povere e minor peso nelle scelte d'acquisto delle famiglie con maggiore capacità di spesa, queste, al contrario, hanno maggiore libertà di scelta tra i luoghi d'acquisto e possono permettersi di dare più spazio alle spese in ipermercato o nel negozio tradizionale (luogo dove i prodotti hanno generalmente prezzo più elevato).

La condizione di povertà rischia di minare la libertà individuale in termini di capacità di agire ("capability"), la possibilità di una concreta attuazione delle proprie scelte: «L'idea di libertà è correlata alla nostra libertà di decidere cosa vogliamo scegliere. Non basta il permesso di farlo, occorre essere nella capacità di farlo»⁹.

⁹ Tratto dall'intervento di Amartya Sen al Festival dell'Economia 2011 di Trento.

Capitolo 6

Tra risorse economiche e qualità della vita: effetti della crisi sui livelli di povertà multidimensionale in Lombardia

di Gisella Accolla

Di fronte alla domanda “Quando si è poveri?” molteplici sono le possibili risposte: la questione può essere posta ad un puro livello di carenza di risorse economiche, oppure si può pensare ad una scarsità di risorse materiali e immateriali, o ancora ci si può ricondurre al più generale concetto del “vivere bene”. È proprio così che negli anni Ottanta l’economista indiano e Premio Nobel Amartya K. Sen ha dato il via ad un totale cambiamento di prospettiva, definendo la povertà come privazione di capacità fondamentali che limitano la “libertà di vivere bene” anziché come pura e semplice scarsità di reddito (Sen, 1985). La possibilità di uscire dalla condizione di povertà è pertanto basata sulla capacità di esercitare una serie di diritti fondamentali come quello ad un’alimentazione sufficiente, ad un alloggio adeguato, all’assistenza sanitaria, all’istruzione, ma anche alla partecipazione alla vita pubblica (Sen, 2000).

Benché tuttora la misura economica della povertà continui ad essere considerata la statistica “ufficiale” di riferimento, nel corso degli ultimi decenni molta strada è stata fatta in termini di ricerca scientifica e conseguentemente anche di opinione pubblica. Il dibattito sviluppatosi ha portato a definire la povertà come un fenomeno multidimensionale, non riducendola quindi alla sola nozione di deprivazione delle risorse economiche, ma a un intreccio di fattori (o dimensioni) diversificati che, unitamente al reddito e al patrimonio, influenzano la qualità della vita di una persona generando disuguaglianza (Sen, 1992; Ranci, 2002; Osberg e Sharpe, 2003; Chiappero Martinetti, 2007; Nussbaum, 2008; Brugnoli et al., 2010). Tale disuguaglianza si riconosce quindi nei differenziali di capacità e di libertà che gli individui hanno nello “scegliere autonomamente i propri destini di vita e i modi della propria esistenza quotidiana” (Brandolini, Saraceno, Schizzerotto, 2009).

Si passa quindi a una visione più complessa di *well-being*, in cui al centro dell’attenzione viene messo il grado di conseguimento dei molteplici elementi ritenuti in grado di conferire valore alla vita umana.

Il processo di affermazione di questo approccio alla povertà anche in sede politica ha invece avuto inizio con l’elaborazione dell’Indice di Sviluppo Umano (HDI) nel 1990 (UNDP, 1990) e, come mostra il più recente rapporto della Commissione Fitoussi, Sen, Stiglitz (2009), incaricata nel 2008 dal Presidente francese Nicolas Sarkozy di ricercare nuovi parametri per definire il benessere di una nazione, tale approccio alla lettura del fenomeno sembra riscontrare sempre maggiore diffusione nei tavoli dei *policy maker*.

Negli ultimi anni anche l'Italia sta muovendo i primi passi verso un riconoscimento "ufficiale" del benessere (e di contro della povertà) come fenomeno multidimensionale, grazie all'attività del gruppo di lavoro Cnel-ISTAT istituito con l'intento di sviluppare un sistema di misura del "benessere equo e sostenibile" (Bes) (Cnel, ISTAT, 2010).

Alla luce del percorso presentato risultano evidenti le motivazioni per cui la lettura della povertà in ottica multidimensionale abbia assunto un ruolo di primaria importanza anche all'interno dell'agenda di ricerca sviluppata da ORES. L'obiettivo che l'Osservatorio si è posto consiste nel focalizzare l'attenzione sulla fascia più svantaggiata di popolazione, in cui il sommarsi di molteplici disagi e di carenza di risorse in differenti ambiti della vita genera una condizione di povertà multidimensionale. Nel corso dei quattro anni di attività di ORES la metodologia di analisi multidimensionale della povertà è stata progressivamente affinata con l'intento di ottenere una lettura sempre più rappresentativa e realistica del fenomeno (Accolla, 2009, 2010, 2011; Accolla, Chiappero Martinetti, 2011). Lo specifico studio qui presentato, dedicato alla lettura del fenomeno attraverso l'indice ORES di povertà multidimensionale (da ora OMPI¹), rappresenta quindi il naturale proseguimento del percorso di ricerca svolto dall'Osservatorio negli anni passati.

6.1. Le dimensioni indagate e la metodologia d'analisi

Quando si decide di affrontare un'analisi integrata della povertà, che indaghi non solo il quadro economico familiare bensì anche ulteriori ambiti che influiscono sulla qualità della vita degli individui, il primo *step* da affrontare consiste certamente nella selezione di tali ambiti (o dimensioni). Le decisioni intraprese in questa fase del percorso di ricerca rappresentano naturalmente un elemento centrale, in quanto ad esse è affidato il compito di tradurre gli assunti teorici in indicatori misurabili. Si tratta inoltre di una scelta che sconta sempre un elemento di arbitrarietà: a diverse decisioni consegue infatti una lettura del fenomeno molto differenziata in termini di risultati, contenuti e interpretazione (Accolla, Chiappero Martinetti, 2011). In continuità con il percorso di ricerca sviluppato da ORES nei precedenti anni, gli ambiti di povertà considerati sono selezionati dall'elenco di dimensioni individuate dall'*Equality Review* nel processo di misura della disuguaglianza (The Equalities Review, 2007; Burchardt, 2006, Burchardt, Vizard, 2007; 2007a). Come è già stato sottolineato nei precedenti Rapporti ORES, il vantaggio della metodologia adottata dagli studiosi dell'*Equality Review* consiste nella selezione delle dimensioni da indagare attraverso un processo in trasparenza e senza il condizionamento a priori dato dalla disponibilità di fonti informative, al contrario di quanto avviene invece in buona parte degli studi empirici sulla povertà multidimensionale (Shokkaert, Van Ootegem, 1990; Berenger, Verdier-Choucane, 2007; Clark, Qizilbash, 2005; Vero, 2006). La selezione degli ambiti avviene infatti *primis* attraverso la definizione di una lista di base che parte dalla dichiarazione dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale e in secondo luogo attraverso

¹ OMPI sta per "ORES Multidimensional Poverty Index".

l'integrazione e l'affinamento di tale lista mediante una forma di partecipazione democratica in grado di attualizzarla nei tempi².

Si tratta complessivamente di sei ambiti di vita, per ognuno dei quali è stata presa in esame una serie di indicatori interpretati come sintomo³ di deprivazione (Tabella 6.1). Complessivamente gli indicatori considerati sono 22: i 18 indicatori delle precedenti edizioni (Accolla, 2009, 2010, 2011) sono stati infatti integrati con alcuni nuovi indicatori in modo da ampliare il contenuto informativo dell'ambito "capacità economica" e soprattutto di quello relativo all'educazione. Nel primo caso si è deciso di considerare non solo la capacità reddituale/di spesa bensì anche ulteriori elementi di cruciale importanza in periodi di crisi quali il peso delle spese abitative sulle risorse economiche (si pensi alle diffuse problematiche emerse in termini di incapacità di pagare le rate del mutuo) e il grado di indebitamento delle famiglie. Per quanto concerne invece l'ambito relativo al capitale umano si è ritenuto opportuno dare rilevanza anche alla possibilità di accesso a mezzi informativi come internet, ormai di fondamentale importanza in termini di potenziale inclusione sociale dell'individuo.

La diffusione dei sintomi elencati nella tabella 6.1 è stata stimata a partire dai dati dell'indagine ISTAT IT-SILC "Reddito e condizioni di vita", annualità 2006-2010⁴. L'utilizzo di un'unica fonte informativa e quindi il passaggio da un'analisi di tipo "macro" ad un'analisi "micro", permette la focalizzazione dell'attenzione sull'individuo come oggetto d'analisi e quindi la misurazione dell'incidenza di differenti disagi che influenzano le condizioni di vita di ciascun individuo.

Tabella 6.1 - Indice ORES di Povertà Multi dimensionale (OMPI): ambiti e indicatori

Ambiti/Dimensioni	Indicatori / sintomi di deprivazione
1° Qualità della vita materiale: capacità economica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Appartenere a una famiglia a basso reddito⁵ 2. Appartenere a una famiglia che non ha capacità di sostenere una spesa imprevista con risorse proprie⁶ 3. Appartenere a una famiglia a elevato peso delle spese fisse per la casa sul reddito⁷ 4. Appartenere a una famiglia che nel corso dell'anno non ha risparmiato e ha contratto debiti o aumentato i debiti pre-esistenti

² Si è consci del limite dovuto all'utilizzo di un processo integrato in modo partecipativo che riflette i giudizi e le preferenze della popolazione britannica, tuttavia il peso giocato, nella selezione degli ambiti, dalle Dichiarazioni dei diritti umani ci ha portato a decidere di riapplicare comunque tali dimensioni al caso lombardo e italiano. Questa decisione appare sicuramente più giustificata rispetto ad una selezione puramente arbitraria degli ambiti, influenzata dal punto di vista del ricercatore stesso. Per maggiori approfondimenti si rimanda al Rapporto ORES 2008 (Accolla, 2009a).

³ Per ogni individuo ciascun indicatore assume forma dicotomizzata in base alla presenza del sintomo di deprivazione nell'individuo stesso (assumendo valore 0 = non presente / 1 = presente).

⁴ Il 2010 è l'ultimo anno disponibile al momento della stesura di questo testo.

⁵ Secondo la metodologia ufficiale Eurostat vengono considerate a basso reddito le famiglie con reddito inferiore al 60% della mediana della distribuzione dei redditi delle famiglie italiane. La scala d'equivalenza adottata è la OECD modificata.

⁶ Su indicazione di Eurostat la soglia per la spesa imprevista varia di anno in anno in relazione alla soglia di rischio di povertà di ogni Paese negli anni precedenti. Nel caso italiano al 2010 è fissata pari a 1.000 euro, mentre era 750 nel 2009 e nel 2008, 700 nel 2007 e 600 nel 2006.

⁷ Si tratta delle famiglie con mutuo o affitto superiore al 30% del reddito. Tale soglia è stata fissata come livello di guardia da Banca d'Italia per valutare la sostenibilità del mutuo per le famiglie.

2° Qualità della vita materiale: soddisfazione dei bisogni primari	<ol style="list-style-type: none"> 1. Appartenere a una famiglia che non può permettersi, se lo vogliono, carne pollo o pesce almeno 1 volta ogni 2 giorni 2. Appartenere a una famiglia che ha avuto momenti in cui non aveva soldi per pagare le spese per malattie 3. Appartenere a una famiglia in arretrato sul pagamento mutuo-affitto 4. Appartenere a una famiglia che vive in condizioni di sovraffollamento⁸ 5. Appartenere a una famiglia che vive in una casa in cattive condizioni 6. Appartenere a una famiglia che non può permettersi, di riscaldare adeguatamente l'abitazione in cui vivono 7. Appartenere a una famiglia che non può permettersi entrambi i seguenti beni tecnologici per la casa (lavatrice e lavastoviglie) 8. Appartenere a una famiglia che non ha l'automobile perché non può permettersela
3° Salute	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avere stato di salute auto-dichiarato basso o medio-basso 2. Avere malattie croniche o invalidità che riducono l'autonomia in modo continuo o per esigenze importanti della vita quotidiana
4° Educazione e accesso all'informazione	<ol style="list-style-type: none"> 1. Non aver terminato la scuola dell'obbligo⁹ e non essere attualmente iscritto ad alcun corso di studio 2. Appartenere a una famiglia che non ha il computer perché non può permetterselo 3. Appartenere a una famiglia che non ha l'accesso a internet perché non può permetterselo
5° Lavoro	<ol style="list-style-type: none"> 1. Essere disoccupato 2. Avere condizione occupazionale precaria e basso profilo professionale (reddito inferiore a 1000 euro al mese) 3. Lavorare meno di 30 ore a settimana perché non ha trovato un lavoro a tempo pieno
6° Percezione della sicurezza fisica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vivere in una zona con problemi di inquinamento, sporcizia o altri problemi ambientali causati dal traffico o dalle attività industriali 2. Vivere in una zona con problemi di criminalità, violenza o vandalismo

Attraverso gli indicatori selezionati è quindi possibile definire l'*identikit* di ciascun individuo (nel nostro caso con età compresa fra i 18 e i 64 anni¹⁰), identificando i sintomi di privazione che esso possiede sia in ciascuna dimensione, sia nel complesso delle dimensioni considerate¹¹. A partire dai profili di povertà di ciascun individuo che vive in un territorio è stato quindi misurato il livello generale di povertà multidimensionale del territorio stesso attraverso l'Indice ORES di Povertà

⁸ I parametri soglia adottati sono quelli definiti dal regolamento per l'assegnazione degli alloggi dell'Edilizia Residenziale Pubblica, secondo il quale è considerato in sovraffollamento un alloggio di dimensione: inferiore ai 16,8 mq con uno o due abitanti, compresa fra i 16,8 e i 33,6 mq con tre abitanti, compresa fra i 33,6 e i 50,4 mq con quattro o cinque abitanti, compresa fra i 50,4 e i 67,2 mq con sei abitanti e inferiore agli 84 mq con sette o più abitanti.

⁹ Come livello di scuola dell'obbligo è stato considerato il diploma di scuola media inferiore per i nati dopo il 1956 compreso (individui che avevano al massimo 10 anni nel 1966 quando la scuola media inferiore è diventata obbligatoria) mentre per i nati prima del 1956 si è considerata la licenza elementare.

¹⁰ Avendo considerato fra le dimensioni anche il lavoro tutte le analisi svolte sono state concentrate solo sui maggiorenni in età attiva (18-64enni). Sui più anziani, essendo essi in età da pensionamento, o sui più giovani non si sarebbero infatti potute calcolare le difficoltà in ambito lavorativo.

¹¹ Per una corretta quantificazione dello stato di povertà multidimensionale degli individui, inoltre, i sintomi sono stati selezionati in maniera tale che la presenza di ognuno non escluda la presenza di altri sintomi. L'unica eccezione è rappresentata dall'essere disoccupato, condizione che esclude la possibilità di possedere gli altri due sintomi dell'area "lavoro". Per ovviare al problema di considerare meno "povero" chi è disoccupato rispetto a chi possiede gli altri due sintomi è stata associata ai disoccupati la presenza di due sintomi di disagio piuttosto che di uno soltanto.

Multidimensionale (OMPI). Come già esplicitato nel precedente rapporto ORES (Accolla, 2011) tale indice ha il vantaggio di stimare il livello di diffusione della povertà tenendo conto del grado di multidimensionalità della povertà stessa, e quindi dell'effettiva gravità della situazione di disagio, grazie all'utilizzo della metodologia di misurazione proposta dall'Oxford Poverty and Human Development Initiative - OPHI (Alkire, Foster, 2009).

In termini operativi, il metodo proposto è in grado di correggere la tradizionale "incidenza di povertà" attraverso la stima dell'*adjusted headcount ratio*¹². Questa nuova misura, calcolabile sia a livello di singola dimensione/ambito sia complessivamente attraverso un unico indice, può essere interpretata come il numero complessivo di privazioni registrate nel totale della popolazione sul numero massimo di privazioni di cui essa può fare esperienza (nell'ipotesi teorica che tutti gli individui soffrano di tutti i sintomi di privazione considerati). Va tuttavia precisato che, rispetto a quanto proposto da Alkire e Foster, nel modello adottato da ORES la carenza reddituale (cioè il primo dei sintomi riportati nella tabella 6.1) viene considerata condizione necessaria per far sì che un individuo venga individuato come povero, mentre il sommarsi di ulteriori condizioni di svantaggio aggrava la condizione di povertà dell'individuo. È infatti evidente come la capacità economica pur non "facendo la felicità" di un individuo rappresenti un elemento cruciale per il raggiungimento di una condizione di benessere così come per la possibilità di sviluppo delle sue capacità e delle sue potenzialità.

L'indice di povertà multidimensionale che ne risulta assume un valore compreso fra 0 (condizione di povertà nulla o di benessere massimo: nessuno in povertà) e 100 (condizione di povertà massima o di benessere minimo: tutti gli individui in povertà in tutti gli ambiti). Il fenomeno della povertà e quello del benessere vengono quindi letti come due facce della stessa medaglia in base a quanto suggerito dalle teorie sviluppate da Amartya Sen con il *Capability Approach* (Sen, 1985): secondo la prospettiva delle capacità è infatti necessario superare la netta distinzione tradizionalmente posta fra i concetti di povertà e benessere, per sostituirla con una visione di graduale transizione fra due condizioni opposte, quella di massima povertà e quella di massimo benessere¹³.

I risultati più significativi delle analisi svolte sono qui presentati in quattro parti:

1. nel paragrafo 6.2, attraverso la lettura dell'OMPI, vengono descritte le differenze in termini complessivi di povertà multidimensionale e a livello dettagliato di dimensione di povertà, con l'intento di fornire una lettura d'insieme al fenomeno povertà multidimensionale in Lombardia attraverso comparazioni territoriali (Nord Italia e intero Paese) ma soprattutto di *trend* temporali (dal 2006 al 2010), in modo da mettere in luce gli effetti della crisi sui differenti ambiti di vita degli individui;

¹² L'*adjusted headcount ratio* è calcolato come il prodotto fra l'*headcount ratio* (incidenza di individui con almeno il sintomo di povertà reddituale ritenuto condizione necessaria) e la quota dei possibili sintomi di povertà registrati in media nelle persone povere (ad esempio al 2010 i lombardi con almeno il sintomo di povertà reddituale sono il 9,4% e registrano in media il 16% dei sintomi considerati nello studio).

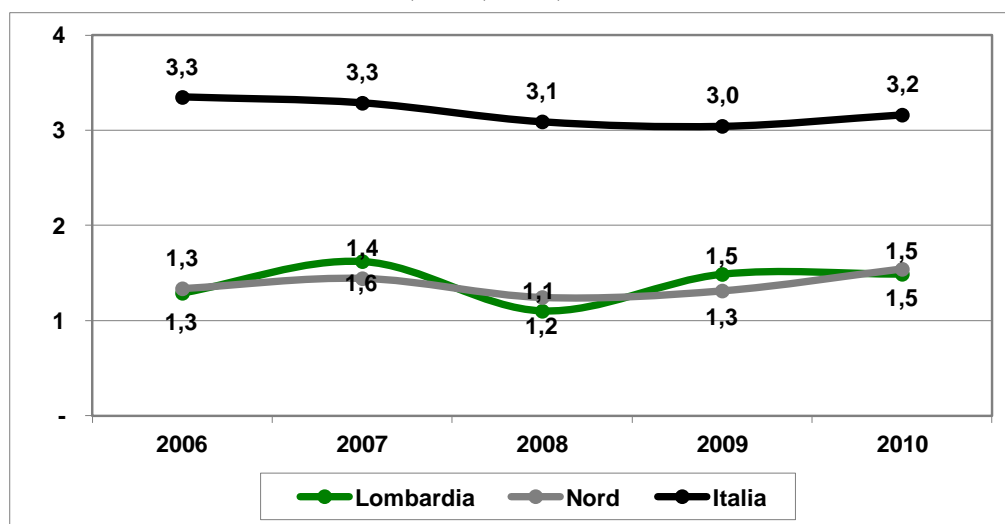
¹³ I suggerimenti di Sen sono stati, e tuttora rappresentano, un utile riferimento per chi intraprende il percorso di misurazione della povertà e del benessere, numerosi sono gli studi empirici sviluppati in questa direzione (Chiappero Martinetti, 2000, 2006; Balamoune-Lutz, 2004; Berenger, Verdier-Choucane, 2007; Lelli, 2001; Clark, Qizilbash, 2005; Roche, 2007; Vero, 2006).

2. infine nel paragrafo 6.3 vengono individuati i profili familiari a maggior rischio di povertà multi-ambito, focalizzando in particolare l'attenzione sulla presenza di bambini o giovani a carico in famiglia;
3. nel paragrafo 6.4 vengono quantificati i casi in cui si sommano differenti sintomi di privazione in più ambiti della vita;
4. infine nel paragrafo 6.5 sono presentati sei modelli di regressione logistica che spiegano la condizione di deprivazione in ciascuna dimensione a partire dalla presenza di deprivazioni nelle altre dimensioni. L'intento di questa nuova fase di analisi consiste nel valutare la presenza di nessi fra i differenti ambiti di povertà attraverso una metodologia di analisi che, rispetto a quanto era stato svolto nel precedente Rapporto, sia in grado di fornire risultati "puliti" da effetti di disturbo.

6.2. Livelli di povertà multidimensionale misurati attraverso l'OMPI: le tendenze in atto

L'OMPI, secondo gli ultimi dati al 2010, colloca la Lombardia a un livello di povertà multidimensionale pari all'1,5%, valore totalmente in linea con la media delle regioni settentrionali. Tale percentuale indica la quota di sintomi di povertà registrati nel complesso dei lombardi (18-64enni) rispetto alla condizione ipotetica che si avrebbe se tutti i lombardi manifestassero tutti i 22 sintomi considerati¹⁴. Con un indice pari al 3,2% appare invece ben più elevato il grado di diffusione della povertà letta in ottica multi-ambito nel complesso del Paese.

**Figura 6.1 - Indice ORES di Povertà Multidimensionale (OMPI). Valori % .
Lombardia, Nord, Italia, anni 2006-2010**



Fonte: elaborazione ORES su dati Indagine ISTAT IT-SILC "Reddito e condizioni di vita"

Non solo la comparazione territoriale al 2010, bensì anche la lettura delle tendenze osservabili nel quinquennio mostra come si sia mantenuta una forte stabilità del *ranking*

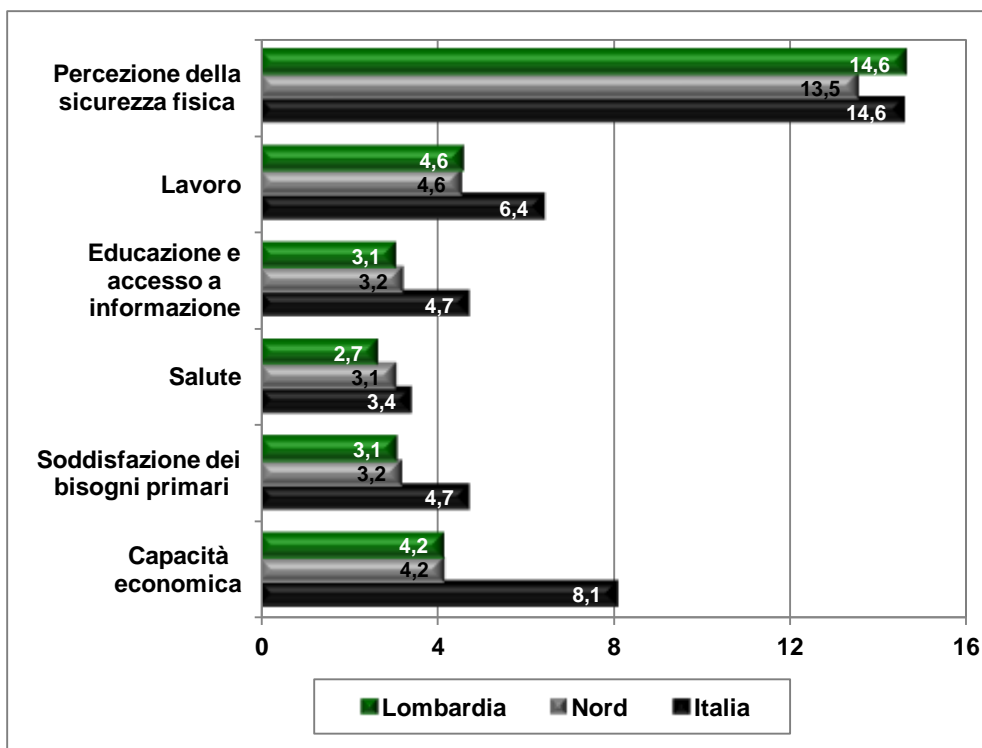
¹⁴ Situazione ipotetica in cui l'indice assumerebbe il valore 100%.

fra i territori (figura 6.1), in quanto le loro posizioni in termini relativi sono rimaste pressoché invariate: Lombardia e Nord si collocano generalmente a pari livello mentre si ha un grado di diffusione del fenomeno più che doppio in Italia. L'andamento parallelo delle curve, anche se con variazioni più accentuate in Lombardia, indica inoltre come, a prescindere dal territorio considerato, si sia parimenti osservato un andamento a lieve forma di "U": segni di calo nel pre-crisi, raggiungimento del punto di minimo di diffusione dei sintomi di povertà multidimensionale al 2008 e, come prevedibile incremento della problematica nel biennio sino al 2010. In merito al 2008 va infatti specificato che pur essendosi già manifestati i segnali della crisi finanziaria gli effetti sulla vita economica delle famiglie, così come le conseguenze in altri ambiti di vita, erano ancora contenuti mentre sono emersi con maggiore forza a partire dal 2009.

Quando si considera il livello generale di povertà multidimensionale le differenze presenti fra Lombardia e media nazionale appaiono particolarmente evidenti, tuttavia, se si scinde il dato generale nelle sue componenti, e quindi per singolo ambito di povertà, emerge un panorama ben più complesso.

L'analisi differenziata per ambito di qualità della vita fa emergere come la Lombardia e in genere le regioni settentrionali mostrino prestazioni nettamente migliori soprattutto in termini di capacità economica ma anche negli ambiti generalmente più materialistici quali la capacità di soddisfazione dei bisogni primari, la dimensione lavorativa e in termini di capitale umano e possibilità di accesso a mezzi informativi. Anche per quanto concerne lo stato di salute della popolazione la Lombardia e il Nord risultano posizionati meglio, con un *gap* che appare tuttavia meno accentuato rispetto la media nazionale.

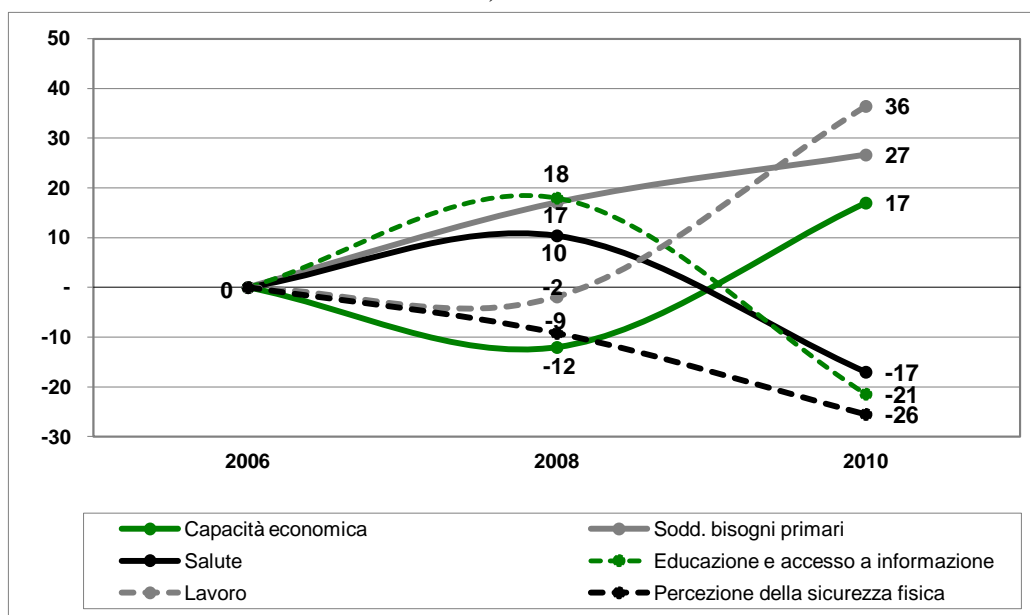
Figura 6.2 - Indici ORES per dimensione di povertà. Valori %. Lombardia, Nord, Italia, anno 2010



Fonte: elaborazione ORES su dati Indagine ISTAT IT-SILC "Reddito e condizioni di vita"

Infine in termini di “percezione della sicurezza fisica”, ovvero il grado di disagio dovuto a problemi ambientali o di criminalità nella zona di residenza, la Lombardia mostra un dato totalmente in linea con la media nazionale, mentre il Nord Italia nel complesso si posiziona meglio. È tuttavia necessario specificare che gli indicatori utilizzati per la misura di questo ambito di vita si basano su valutazioni soggettive degli individui e quindi non rispecchiano necessariamente lo stato reale dei fatti. Tuttavia anche la lettura di indicatori oggettivi di criminalità¹⁵ (aggiornati al 2010) confermano il divario presente fra la regione lombarda e la media delle regioni settentrionali: indice di criminalità diffusa¹⁶ al 28,6 per 1.000 abitanti in Lombardia e al 24,8 nel Nord e indice di criminalità violenta¹⁷ rispettivamente al 17,7 e al 16,6 per 10.000 abitanti.

Figura 6.3 - Variazione percentuale (rispetto al 2006) degli indici ORES per dimensione di povertà. Lombardia, anni 2008 e 2010



Fonte: elaborazione ORES su dati Indagine ISTAT IT-SILC “Reddito e condizioni di vita”

Le variazioni in termini di diffusione della povertà multidimensionale osservate nella figura 6.1 sono ovviamente il risultato congiunto dei cambiamenti avvenuti in ciascun ambito della vita considerato. Come mostra la figura 6.3 è evidente il ruolo giocato dall’ambito “capacità economica” nella definizione dell’indice complessivo: il rischio è dapprima calato (dal 2006 al 2008) del 12% ed è poi cresciuto nel successivo biennio di ben quasi il 30% (+12% per tornare al dato al 2006 e un aggiuntivo +17%). Anche l’ambito lavorativo, con un primo calo di problematiche sino al punto di minimo del

¹⁵ Si tratta di indicatori di natura aggregata e quindi non considerabili nel calcolo dell’OMPI (Fonte ISTAT e Ministero dell’Interno). Si è in ogni caso consci che l’integrazione di indicatori di percezione con ulteriori misure oggettive sulla sicurezza fisica migliorerebbe l’effettiva misurazione dei livelli di privazione derivanti da questa dimensione, tuttavia tali informazioni non sono ricavabili dai dati ISTAT IT-SILC.

¹⁶ La definizione di criminalità diffusa, secondo il sistema informativo del Ministero dell’Interno, include i furti di ogni tipo e le rapine in abitazioni

¹⁷ La definizione di delitto “violento” comprende secondo le nuove definizioni del sistema informativo del Ministero dell’Interno: i delitti per strage, gli omicidi volontari consumati, gli infanticidi, gli omicidi preterintenzionali, i tentati omicidi, le lesioni dolose, le violenze sessuali, i sequestri di persona, gli attentati, le rapine.

2008 e un successivo incremento, ha subito esattamente la stessa tendenza registrata in termini di capacità economica: complessivamente nel quinquennio si è registrato un aumento della diffusione di sintomi di deprivazione in ambito lavorativo al 36%. La capacità di “soddisfazione dei bisogni primari”, essendo in qualche modo il riflesso della condizione economica, mostra anch’essa un andamento generale di crescita delle difficoltà, seppur si tratti di variazioni più gradualmente registrate nel corso dell’intero quinquennio (+27% complessivo).

Opposta appare la tendenza osservabile negli altri ambiti di vita considerati: il capitale umano e la capacità informativa registrano nel quinquennio il -21% nella diffusione dei sintomi di deprivazione, le condizioni di salute il -17% e il grado di percezione della propria sicurezza fisica il -26%.

Questi due insiemi di ambiti di vita, i primi in crescita e i secondi in calo nel periodo di crisi economica, possono essere ricondotti rispettivamente al concetto di “materialismo” e a quello di “post-materialismo” introdotto da Inglehart nella prima metà degli anni Ottanta (Inglehart, 1983). Secondo la teoria di Inglehart le società sviluppate tendono a far nascere nuovi bisogni negli individui che vanno ben oltre i bisogni fondamentali. Tali bisogni si distanziano sempre più da quelli basilari, quando questi sono ormai pienamente soddisfatti: nascono quindi maggiori bisogni culturali, c’è più attenzione alla propria realizzazione ed anche all’ambiente che ci circonda.

È così che in periodo di crisi quello che sembra essere accaduto è un ritorno ai bisogni fondamentali e quindi agli ambiti di vita più “materialistici”: in fase di difficoltà economica, problematiche ritenute meno materiali perdono probabilmente peso e rilevanza nel bilancio generale.

6.3. Profili familiari e presenza di figli: effetti sul rischio di povertà multidimensionale

Se sul totale dei residenti in Lombardia il grado di diffusione della povertà multi-ambito permette una visione più ottimista rispetto alla media nazionale. Bisogna tuttavia considerare come all’interno del territorio regionale possano essere presenti differenze, a volte anche consistenti, al variare di specifici *target* di popolazione. Con l’intento di fare maggiore luce sui profili a maggior rischio di povertà multidimensionale, risulta certamente utile distinguere le analisi in base alla tipologia familiare di appartenenza degli individui.

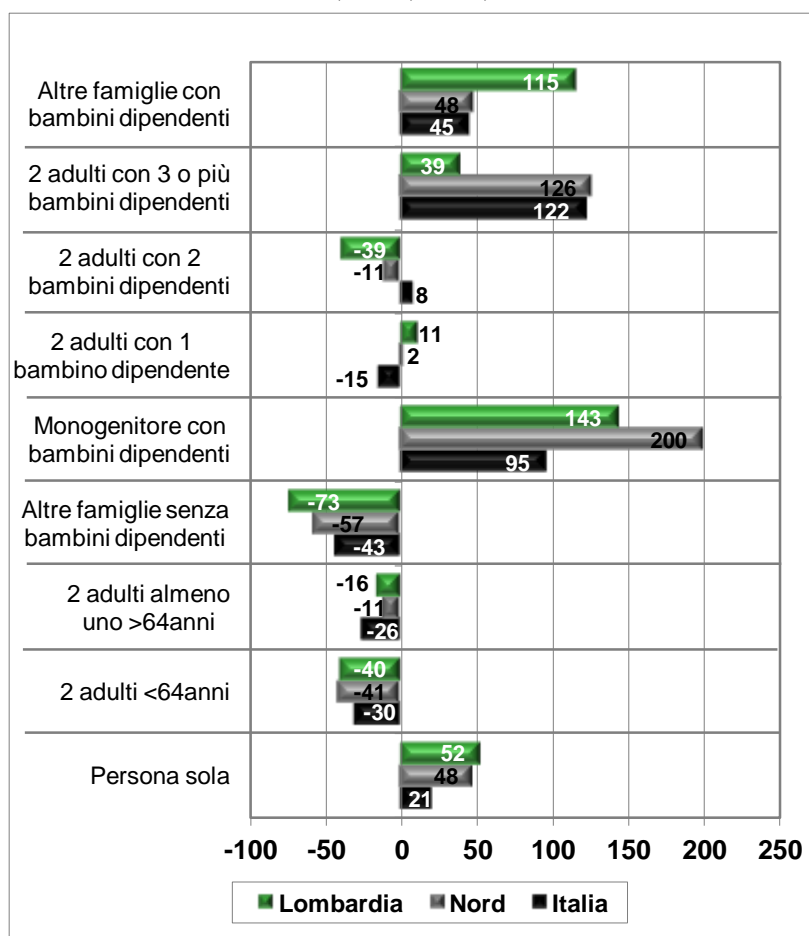
L’indice ORES assume valori nettamente differenti rispetto alla media della popolazione (in ciascun territorio) a seconda del tipo di famiglia considerata: se in media al 2010 in Lombardia si riscontra un rischio di povertà multidimensionale all’1,5% tale indice sale del 39% nelle coppie con tre o più figli (due adulti con tre o più bambini dipendenti¹⁸) e risulta addirittura più che doppio nelle famiglie monogenitoriali (+115%).

¹⁸ Per bambini dipendenti si intendono i componenti della famiglia minorenni o i figli 18-24enni economicamente inattivi che vivono con almeno un genitore.

Le famiglie senza bambini o giovani a carico hanno invece generalmente un rischio di povertà multi-ambito inferiore alla media, unica eccezione è rappresentata dalle persone sole che hanno rischio superiore rispetto alla media: 52% in Lombardia e 21% in Italia.

I dati riportati nella figura 6.4 mostrano come, in alcune tipologie familiari si concentrino, più che altrove, sintomi di povertà afferenti a diversi ambiti di vita.

Figura 6.4 - Differenza percentuale fra l'indice ORES di Povertà Multi dimensionale (OMPI) di ciascuna tipologia familiare e l'indice OMPI complessivo in ciascun territorio. Lombardia, Nord, Italia, anno 2010

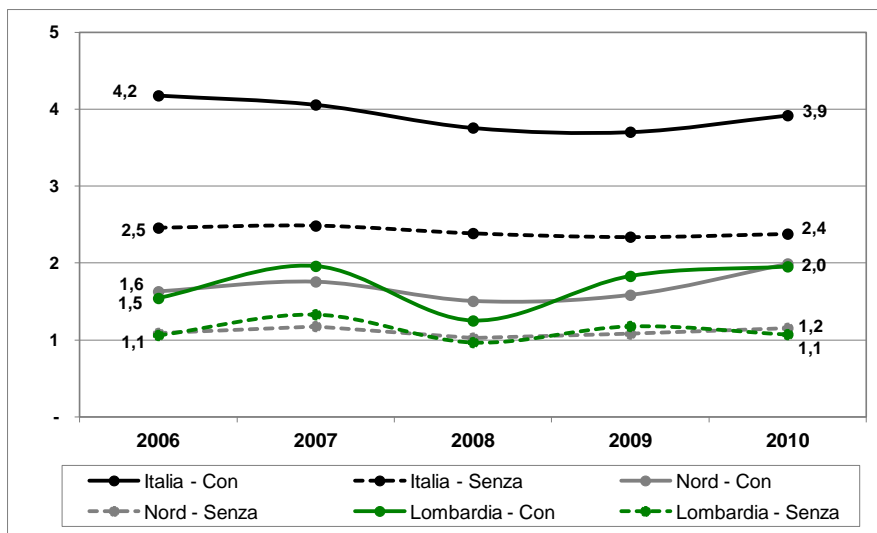


Fonte: elaborazione ORES su dati Indagine ISTAT IT-SILC "Reddito e condizioni di vita"

Dai risultati emersi risulta evidente come la presenza di figli a carico, soprattutto quando numerosi, giochi un ruolo determinante nell'influenzare i livelli di rischio della famiglia. La figura 6.5, in cui si riporta il trend del quinquennio osservato al variare della presenza o meno di bambini o giovani dipendenti, mostra con ancora maggiore efficacia le differenze riscontrate: in tutti i tre territori considerati e a prescindere dall'anno di analisi, il rischio delle famiglie con figli a carico è sempre superiore rispetto a quelle delle famiglie in cui non ve ne sono. Nel caso lombardo l'OMPI al 2010 risulta al 2% nelle prime contro un dato all'1,1% nelle seconde. Va inoltre considerato che nel territorio regionale i livelli di disuguaglianza di rischio fra famiglie con e senza figli risultano più accentuati rispetto agli altri territori: in Lombardia le

famiglie con figli a carico hanno un rischio superiore dell'82% rispetto a quello delle altre famiglie, nel Nord è superiore del 73% mentre in Italia del 65%.

Figura 6.5 - Indice ORES di Povertà Multidimensionale (OMPI) per presenza di bambini di pendenti in famiglia. Lombardia, Nord, Italia, anni 2006-2010



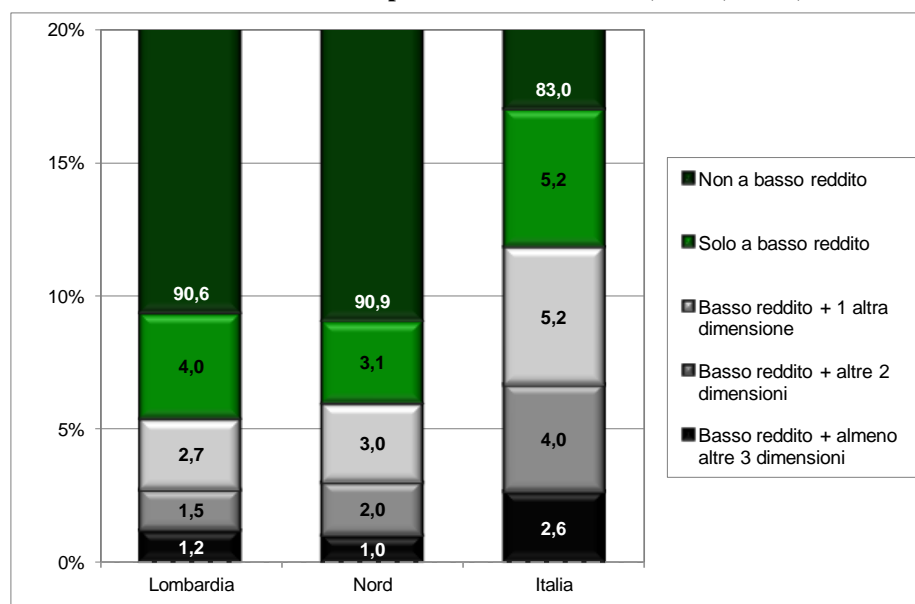
Fonte: elaborazione ORES su dati Indagine ISTAT IT-SILC "Reddito e condizioni di vita"

6.4. L'accumularsi dei sintomi di deprivazione

Come si è precedentemente segnalato, secondo l'approccio ORES alla povertà multidimensionale l'identificazione dell'individuo come "povero" è vincolata alla sua appartenenza ad una famiglia a basso reddito (primo degli indicatori considerati), in altri termini la carenza reddituale è condizione necessaria per lo *status* di povero. Nel passaggio all'ottica multi-ambito, tuttavia, la carenza di reddito diventa condizione non sufficiente per far sì che tale individuo venga considerato povero anche da un punto di vista multidimensionale. Non meno rilievo hanno infatti gli altri sintomi di privazione considerati, in quanto è noto come l'accumularsi sugli stessi individui di molteplici condizioni di svantaggio aggravi ulteriormente la situazione individuale e familiare, con conseguenti rischi di cronicità della condizione e caduta nella cosiddetta "trappola della povertà".

La distribuzione percentuale degli individui per numero di esperienze di privazione (cioè di ambiti di vita in cui sono presenti sintomi di povertà) ha messo particolarmente in evidenza come in Lombardia il 5,4% della popolazione considerata nel 2010 abbia fatto esperienza di sintomi di privazione appartenenti ad almeno due delle dimensioni di povertà considerate (una delle quali è la povertà dal punto di vista economico) e la metà di questi individui si trovi in condizione ulteriormente più grave in quanto ha registrato sintomi in almeno tre dimensioni.

Figura 6.6 - Distribuzione percentuale dei 18-64enni per numero di dimensioni in cui registrano almeno un sintomo di privazione. Lombardia, Nord, Italia, anno 2010



Fonte: elaborazione ORES su dati Indagine ISTAT IT-SILC "Reddito e condizioni di vita"

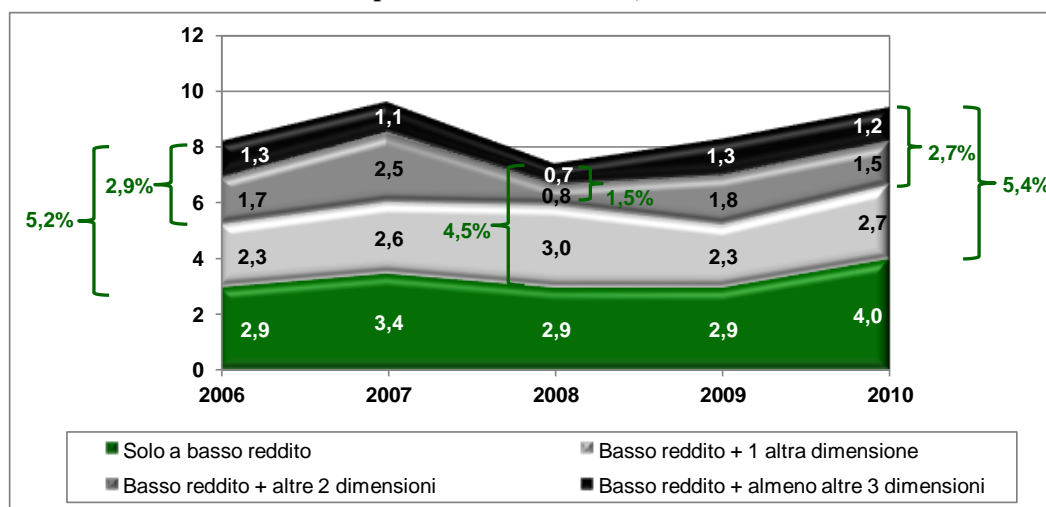
Se un dato di casi di povertà multi-ambito superiore al 5% non risulta per nulla insignificante, va tuttavia specificato come anche l'analisi della compresenza di sintomi di povertà in molteplici ambiti della vita, collochi la Lombardia (in linea con il dato medio settentrionale al 6%) in condizione decisamente favorevole rispetto alla media nazionale: nel complesso del Paese si registra infatti una presenza di povertà in almeno due dimensioni all'11,8% di cui oltre la metà in almeno tre ambiti di vita (figura 6.6).

Alzando la soglia di osservazione a condizioni di maggiore gravità, cioè a quegli individui in cui si concentrano sintomi di povertà in tutti o quasi tutti gli ambiti (almeno 4 sui 6 considerati) lo svantaggio della media nazionale permane: si trova in tale condizione il 2,6% della popolazione italiana, contro un dato lombardo e del Nord rispettivamente all'1,2% e all'1,0%.

Concentrando l'attenzione sulla sola *performance* della Lombardia nel corso del quinquennio 2006-2010 è interessante osservare come sia variato nel tempo il cumularsi dei sintomi di povertà in ambiti differenziati di vita.

In linea con quanto emerso tramite la lettura dell'OMPI, anche tramite questa analisi, nonostante si registri un andamento altalenante, il 2008 risulta un anno di minimo. Tale contrazione è il risultato soprattutto della riduzione di casi con almeno tre ambiti di deprivazione (area nera e area grigio scura) che a partire dal 2,9% del 2006 si contrae all'1,5% nel 2008. Nell'ultimo biennio invece, come evidente conseguenza delle problematiche derivate dalla crisi economica in atto, si è registrato un nuovo incremento tanto dei casi meno gravi (deprivati solo in senso economico), quanto delle situazioni estreme: viene raggiunta una quota di deprivati in almeno tre ambiti al 2,7% (era all'1,5% nel 2008) e di deprivati in almeno quattro ambiti all'1,2% (era allo 0,7% al 2008).

Figura 6.7 - Quota percentuale di 18-64enni per numero di dimensioni in cui registra almeno un sintomo di privazione. Lombardia, anni 2006-2010



Fonte: elaborazione ORES su dati Indagine ISTAT IT-SILC "Reddito e condizioni di vita"

6.5. La rete della multidimensionalità: analisi dei nessi tramite modelli di regressione logistica

L'analisi della compresenza ha messo in evidenza come in una quota significativa di casi i sintomi di privazione si accumulino generando condizioni di disagio che toccano simultaneamente molteplici ambiti di vita. Alla luce di tale panorama è lecito chiedersi se esista un nesso fra questi sintomi, e quindi se la condizione di deprivazione in una specifica dimensione possa favorire la probabilità di deprivazione in altre dimensioni di vita. Molteplici studi sviluppati da ORES nel corso degli ultimi anni (si veda ad esempio il capitolo 3 del presente rapporto) hanno messo infatti in luce come l'impovertimento non sia il risultato di un unico evento ma sia un processo, un effettivo percorso in discesa dentro la povertà: molte famiglie "incontrano difficoltà economiche impreviste, dovute a circostanze di varia natura e, se non vengono in aiuto i propri risparmi o le reti di solidarietà parentale, la strada obbligata diventa l'indebitamento a cui si legano ulteriori limitazioni per le spese necessarie"¹⁹ (Rovati, 2009), come ad esempio le spese per l'abitazione, quelle mediche o quelle da sostenere per l'educazione dei figli, sperimentando quindi una progressiva riduzione dello standard generale di qualità della vita sostenibile. Se i problemi di ordine economico possono certamente essere causa di privazione in altri ambiti di vita, non rari sono anche i casi in cui l'insorgere di problemi di salute, le eventuali conseguenze sulla capacità lavorativa dell'individuo o anche il possesso di un titolo di studio non adeguato ai mutamenti del mercato del lavoro siano causa di successivi problemi di ordine economico: il percorso di povertà non è quindi un processo a senso unico.

¹⁹ Giancarlo Rovati, *I cento volti dell'indigenza*, in Campiglio L., Rovati G. (a cura di, 2009), cit. p.228.

Come già specificato lo scorso anno (Accolla, 2011) la fonte dati disponibile purtroppo non fornisce informazioni sull'ordine di successione degli eventi, non consentendo quindi un'effettiva valutazione dei percorsi di concatenamento fra i sintomi di povertà. Esistono tuttavia ulteriori strumenti di analisi in grado di fornire utili informazioni sulla probabilità che sintomi afferenti ai diversi ambiti siano simultaneamente presenti sullo stesso individuo: lo scorso anno è stata analizzata la presenza di nessi fra i sintomi attraverso l'utilizzo di indici di associazione locale²⁰, mentre quest'anno si è passati all'utilizzo di modelli di regressione logistica. Il modello di regressione logistica è uno strumento più complesso che permette significativi vantaggi in termini di capacità di analisi: mentre gli indici di associazione considerano di volta in volta singole coppie di ambiti di vita, il modello di regressione logistica è in grado di considerare simultaneamente tutti gli ambiti studiando il legame presente fra due ambiti tendendo costanti gli effetti dovuti alle deprivazioni presenti negli altri ambiti e quindi depurando il risultato dagli effetti da loro generati.

La tabella 6.2 mostra sei modelli di regressione logistica (le sei colonne) in ognuno dei quali la presenza di deprivazioni in ciascun ambito (variabile dipendente in colonna) viene spiegato a partire dalla presenza di deprivazioni negli altri ambiti (variabili indipendenti in riga). Vengono evidenziati in verde i legami più forti presenti fra gli ambiti, e in grigio quelli di media intensità.

Dai modelli di regressione costruiti emerge come, a parità di deprivazioni negli altri ambiti, e quindi tenendo costante quanto avviene negli altri ambiti:

- la deprivazione economica, così come la ridotta capacità di soddisfazione dei bisogni primari, sono fortemente spiegate da un ridotto capitale umano e da una condizione lavorativa difficile (disoccupazione/precarità);
- le cattive condizioni di salute sono spiegate dalla presenza di deprivazioni in termini di soddisfazione dei bisogni primari, ma anche dalla percezione di una contenuta sicurezza fisica (problemi ambientali o di criminalità nella zona di residenza);
- il ridotto capitale educativo e il limitato accesso ai mezzi d'informazione è spiegato da una contenuta capacità economica e di soddisfazione dei bisogni primari;
- le deprivazioni in ambito lavorativo sono anch'esse spiegate dalla contenuta capacità economica e di soddisfazione dei bisogni primari ma anche da un ridotto capitale formativo/informativo;
- e infine la percezione d'insicurezza fisica è fortemente spiegata dalla presenza di condizioni di salute precarie.

²⁰ L'indice di Edwards permette l'individuazione della presenza di attrazione - o repulsione - fra coppie di ambiti di povertà e la misurazione dell'intensità con cui tale attrazione si manifesta nella popolazione osservata.

Tabella 6.2 - Modelli di regressione logistica che spiegano la condizione di deprivazione in ciascuna dimensione a partire dalla presenza di deprivazioni nelle altre dimensioni. Lombardia, anno 2010

	Capacità economica	Soddisfazione dei bisogni primari	Salute	Educazione e accesso a informazione	Lavoro	Percezione della sicurezza fisica
Capacità economica	-	0,775 (0,003)	0,409 (0,006)	0,884 (0,004)	1,032 (0,004)	-0,3 (0,003)
Soddisfazione dei bisogni primari	0,785 (0,003)	-	0,866 (0,005)	1,867 (0,003)	0,944 (0,003)	0,349 (0,003)
Salute	0,401 (0,006)	0,857 (0,005)	-	-0,052 (0,007)	0,375 (0,006)	0,711 (0,004)
Educazione e accesso a informazione	0,906 (0,004)	1,863 (0,003)	-0,046 (0,007)	-	0,700 (0,004)	0,268 (0,004)
Lavoro	1,039 (0,004)	0,942 (0,004)	0,359 (0,006)	0,681 (0,004)	-	0,189 (0,003)
Percezione della sicurezza fisica	-0,341 (0,004)	0,337 (0,003)	0,704 (0,004)	0,233 (0,004)	0,168 (0,003)	-

Nota: Coefficienti Beta non standardizzati. Significatività di tutti i coefficienti al livello $p < 0,01$. Errori Standard riportati tra parentesi.

Fonte: elaborazione ORES su dati Indagine ISTAT IT-SILC “Reddito e condizioni di vita”

Cercando di ricostruire il percorso degli effetti fra ambiti di vita emerge, in sintesi, come chi appartiene a una famiglia a ridotta capacità economica con maggiore probabilità ha sviluppato un minore capitale formativo, chi non è istruito e informato con maggiore probabilità avrà difficoltà in ambito lavorativo e conseguentemente maggiori problemi economici e difficoltà di soddisfazione dei bisogni primari, chi sviluppa queste ultime difficoltà è più probabile che abbia ripercussioni sulle proprie condizioni di salute e chi ha una salute precaria percepisce maggiori problemi in termini di sicurezza fisica, ma anche chi è più insicuro a riguardo con maggiore probabilità sviluppa problemi di salute.

È dunque evidente che la catena degli eventi non è un unico percorso con inizio e finale certi, bensì si tratta di una sorta di circolo vizioso da cui è difficile uscire in quanto l'emergere di deprivazioni in un ambito porta con maggiore probabilità (e non con certezza) all'emergere di difficoltà in altri ambiti.

6.6. Conclusioni

Il contributo fornito dallo studio qui presentato, così come in generale dal più ampio percorso di ricerca sulla lettura della povertà multidimensionale in cui esso si colloca, ha permesso di approfondire la conoscenza dei livelli di diffusione del fenomeno in Lombardia fornendo indicazioni sugli ambiti di intervento per il contrasto ad una problematica tanto complessa.

L'intento è quello di offrire una maggiore conoscenza del territorio, facendosi strumento a disposizione della politica e contribuendo all'individuazione delle priorità su cui è necessario intervenire. È infatti evidente come la condizione di povertà sia tanto più difficile da contrastare quanto più sia il risultato del concatenarsi di disagi in diversi ambiti della vita degli individui. Interventi di tipo puramente economico (come ad esempio azioni di sostegno al reddito) o di tipo assistenziale (come ad esempio la distribuzione di pacchi alimentari) sono certamente utili per tamponare situazioni di

emergenza, ma non guardano al fenomeno nel complesso delle sue sfaccettature, in quanto non agiscono sulle cause effettive per cui individui e famiglie si trovano intrappolati in “percorsi in discesa”. L’attenzione rivolta da ORES al tema si fonda proprio sulla necessità di fornire ai decisori una lettura del fenomeno che possa dare indicazioni sui nessi presenti, contribuendo alla possibilità di definire interventi integrati che prendano in carico le famiglie in difficoltà tenendo conto della complessità dei bisogni e accompagnandole in un percorso “attivo” di contrasto alla povertà, dove la famiglia stessa sia chiamata ad assumere un ruolo responsabilizzato.

Il fenomeno povertà sottintende una vasta gamma di ambiti nei quali la carenza di risorse (materiali, educative, relazionali, etc.) può impedire il sostenimento di modi di vita, abitudini e attività comuni. Non si tratta quindi solo di problemi di ordine economico o di difficoltà nella soddisfazione dei bisogni primari: non pochi sono infatti i casi in cui diversi sintomi si sommano toccando anche dimensioni quali la salute, l’educazione, il lavoro o i livelli di percezione della sicurezza fisica.

In Lombardia le analisi svolte hanno fatto emergere infatti, secondo gli ultimi dati al 2010, come il 5,4% della popolazione abbia fatto esperienza di sintomi di privazione in altri ambiti di vita oltre a quello puramente economico. L’OMPI, che misura la percentuale di sintomi di povertà registrati nel complesso, rispetto alla condizione ipotetica che si avrebbe se tutti manifestassero tutti i sintomi, colloca tuttavia la Lombardia a un livello inferiore di diffusione rispetto alla media nazionale: l’indice è pari all’1,5% contro un dato medio nazionale al 3,2%. Se sul totale dei residenti lombardi (18-64enni) si dispone quindi di una visione più ottimista rispetto alla media italiana, bisogna tuttavia considerare che in Lombardia, più che nel resto del Paese, la presenza di bambini o giovani a carico sembra giocare un ruolo discriminante nell’influenzare i livelli di rischio della famiglia.

I *trend* per dimensione di povertà registrati nell’ultimo quinquennio (2006-2010) hanno messo in luce come gli ambiti più materialistici (capacità economica, soddisfazione dei bisogni primari e ambito lavorativo) abbiano mostrato a partire dal 2008, e quindi nel periodo di crisi economica, un andamento crescente, mentre opposta appare la tendenza degli indicatori considerabili più “post-materialistici” quali il capitale umano e la capacità informativa, le condizioni di salute e il grado di percezione della propria sicurezza fisica, facendo intuire come in fase di difficoltà materiale, problematiche ritenute meno “concrete” perdano probabilmente peso e rilevanza nel bilancio generale.

Fra gli eventi che influiscono sul percorso di impoverimento delle famiglie esistono inoltre degli evidenti nessi. La natura dei dati utilizzati non consente la lettura temporale del percorso di impoverimento vissuto dagli individui e dalle relative famiglie²¹ tuttavia i modelli costruiti hanno fatto emergere legami di causa-effetto fra l’aver limitate capacità economiche, un ridotto capitale formativo e la presenza di difficoltà in ambito lavorativo, fra la carenza di risorse economiche, le difficoltà nella soddisfazione dei bisogni primari e le ripercussioni sulle condizioni di salute ed ancora fra le condizioni di salute precarie e maggiori problematiche percepite in termini di sicurezza fisica.

²¹ In merito all’ordine temporale degli eventi causa di povertà si rimanda al capitolo 4 “Il processo di impoverimento: profili e percorsi di povertà delle famiglie lombarde” del presente rapporto.

In sintesi è quindi emerso come la catena degli eventi non sia a senso unico ma sia più che altro un circolo vizioso in cui l'emergere di deprivazioni in un ambito porta con maggiore probabilità all'insorgere di difficoltà negli altri ambiti di vita.

Capitolo 7

Figli, stili di vita, percezione delle difficoltà economiche: monitoraggio e analisi della povertà della popolazione straniera immigrata in Lombardia

di Paolo Bonomi e Stefano Montrasio

I più recenti dati sui flussi demografici nel nostro Paese, segnalando un rallentamento nel saldo di stranieri immigrati¹, alimentano il dibattito pubblico sul fenomeno dei loro rientri nei paesi d'origine o della mobilità verso altre nazioni. Si ripropongono così significative domande sulla qualità della vita e delle opportunità che gli stranieri giunti nel nostro Paese possono sperimentare in anni caratterizzati da stagnazione economica e indebolimento del tessuto sociale. In Lombardia la presenza straniera - che si mantiene al primo posto fra le regioni italiane sia in termini assoluti che relativi² - non è esente da queste problematiche: il tema della condizione di povertà delle famiglie straniere è stato pertanto esaminato da molteplici punti di vista nel corso dell'attività di ricerca svolta in questi anni da ORES³.

Il contributo di quest'anno va nella direzione di: i) proseguire nel monitoraggio dei livelli di povertà assoluta della popolazione straniera della Lombardia calcolati secondo la metodologia di riferimento⁴ (*par.1*); ii) approfondire la conoscenza di come la presenza, il numero e le caratteristiche di eventuali figli siano correlate al grado di disagio economico delle famiglie (*par.2*); iii) verificare come i fenomeni di povertà possano condizionare abitudini di vita degli stranieri che potenzialmente si riflettono sulla loro salute (*par.3*); iv) esaminare la percezione degli stranieri riguardo a problemi concreti di disponibilità economica (*par.4*).

La piattaforma statistica di riferimento è costituita, in continuità con i precedenti lavori, dai dati forniti dall'indagine campionaria condotta annualmente dall'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità della Lombardia (ORIM)⁵.

¹Il movimento anagrafico con l'estero per i primi nove mesi 2011, pur restando positivo, indica un calo di quasi il 20% rispetto allo stesso periodo del 2010.

²Al 1° luglio 2011 gli stranieri provenienti dai così detti "paesi a forte pressione migratoria" e presenti in Lombardia sono stimati in 1 milione e 269 mila (come stimato sulla base dei risultati dell'undicesima indagine regionale condotta dall'ISMU; G.C. Blangiardo, a cura di, 2012).

³Per maggiori dettagli si faccia riferimento alle analisi riportate nei precedenti Rapporti ORES (Bonomi, Montrasio, 2009, 2010, 2011).

⁴Per approfondimenti si veda il capitolo 5 del presente rapporto dedicato allo studio della povertà assoluta nel complesso delle famiglie residenti in Lombardia.

⁵Il campione oggetto della rilevazione è costituito da stranieri, regolari e non, con almeno 15 anni di età provenienti dai cosiddetti Paesi a "forte pressione migratoria" e presenti in Lombardia al momento dell'indagine, condotta nella tarda primavera 2011. La numerosità campionaria è di 8 mila individui selezionati con criteri rappresentativi dell'universo di riferimento (G.C. Blangiardo, a cura di, 2012).

7.1. L'aggiornamento dei livelli di povertà degli stranieri

Nel 2011 in Lombardia si stima che il 23% di famiglie straniere e il corrispondente 30,2% degli individui siano poveri in senso assoluto. La tendenza ad una progressiva diminuzione del fenomeno prosegue: dal 2009, con -4,4 punti percentuali di famiglie e -5,7 di individui sotto la soglia della povertà. È significativa la differenza tra questo miglioramento e l'andamento, sostanzialmente rimasto invariato negli ultimi due anni⁶, registrato in termini di povertà nel complesso della popolazione residente in Lombardia. In particolare sono gli stranieri presenti nelle aree metropolitane che stanno più rapidamente migliorando la loro condizione economica (dal 30% a meno del 24% di famiglie povere), anche se l'incidenza della povertà presso gli stranieri resta comunque minore nei comuni di piccole dimensioni (22% nel 2011).

Tabella 7.1 - Incidenza della povertà assoluta tra le famiglie e gli individui immigrati stranieri presenti in Lombardia, anni 2009-2011

	2009	2010	2011
individui poveri	35,9	34,5	30,2
famiglie povere	27,4	25,4	23,0
<i>di cui residenti in:</i>			
<i>area metropolitana</i>	30,0	25,4	23,9
<i>grandi comuni</i>	27,9	27,0	25,1
<i>piccoli comuni</i>	26,5	25,0	22,0

Fonte: elaborazione ORES su dati Fondazione ISMU - ORIM

Dal punto di vista delle caratteristiche socio-demografiche degli stranieri che si collocano sotto la soglia della povertà assoluta, i risultati appaiono in continuità rispetto agli anni precedenti, con poche eccezioni. Nella tabella 7.2 sono riportate le incidenze di povertà assoluta, sia effettive che standardizzate (cioè depurate rispetto al numero di componenti della famiglia d'appartenenza) al variare di una serie di caratteristiche socio-demografiche.

La popolazione straniera maschile (incidenza di povertà pari al 22%)⁷ sperimenta in modo minore la povertà rispetto alla popolazione femminile (23,9%) che, tuttavia, migliora più significativamente la propria posizione riducendo il divario di genere (nel 2010 erano povere il 27,8% delle donne).

Tutte le aree di provenienza considerate mostrano un trend positivo rispetto al 2010 e in particolare diminuisce la diffusione della povertà tra gli asiatici (da 31,7% del 2010 a 25,4% del 2011). In controtendenza risulta solo la provenienza est-europea, con un punto percentuale in più in 12 mesi (da 17,8 a 18,8%).

Il titolo di studio continua ad essere una variabile discriminante connessa al livello di povertà: il gap tra i laureati da un verso (15,6%) e gli stranieri con titoli inferiori (21,6% scuola secondaria, 26,1% scuola dell'obbligo, 39,6% nessun titolo) dall'altro, indica come proseguire nei percorsi formativi sia un fattore fortemente protettivo rispetto alla caduta in povertà.

⁶ Secondo l'ultimo report sulla povertà relativa e assoluta diffuso dall'ISTAT (ISTAT, 2011) nel Nord Italia tra il 2009 e il 2010 l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie è rimasta pari al 3,6% (quella relativa è scesa invece dal 4,4 al 4,0%).

⁷ I dati commentati nel testo riguardano le incidenze di povertà effettiva.

Tabella 7.2 - Incidenza della povertà assoluta, effettiva e standardizzata al netto del numero dei componenti, rispetto a genere, provenienza, titolo di studio, status giuridico, età e anno di arrivo in Italia tra le famiglie di immigrati presenti in Lombardia, anni 2009-2011

		Povertà 2011		Povertà 2010		Povertà 2009	
		Effet.	Standard.	Effet.	Standard.	Effet.	Standard.
Genere	Uomini	22,0	21,8	23,1	22,5	26,2	26,4
	Donne	23,9	24,0	27,8	25,7	28,8	28,7
Provenienza	Est Europa	18,8	20,6	17,8	18,6	19,6	22,7
	Asia	25,4	23,5	31,7	28,9	34,9	31,6
	Nord Africa	28,6	25,5	32,5	27,2	34,7	31,2
	Altri Africa	26,8	27,0	28,8	27,4	30,2	31,2
	America Latina	16,3	18,1	17,1	19,0	20,7	22,6
Titolo di studio	Nessun titolo formale	39,6	36,4	36,5	30,5	42,7	38,9
	Scuola dell'obbligo	26,1	25,1	29,4	26,9	29,3	28,3
	Scuola secondaria superiore	21,6	21,7	21,9	21,3	26,2	26,9
	Laurea/diploma universitario	15,6	17,1	21,6	23,1	18,4	21,2
Status giuridico	Comunitario/carta di soggiorno	23,6	20,6	26,0	20,0	28,1	21,7
	Regolare, non comunitario con permesso a tempo limitato	21,2	23,9	25,0	26,8	26,0	28,8
	Irregolare	22,0	25,2	24,4	28,4	29,7	36,1
Età	15-24	25,7	25,2	28,0	25,3	28,1	28,5
	25-34	20,9	23,3	23,1	26,4	24,5	29,1
	35 e +	23,8	22,2	26,4	22,5	29,6	26,1
Anno di arrivo in Italia	<2000	22,1	18,0	25,6	18,6	27,8	23,2
	2000-2004	22,9	24,9	23,8	24,6	24,0	27,4
	2005 e oltre	24,5	28,4	27,4	33,8	32,8	40,7

Fonte: elaborazione ORES su dati Fondazione ISMU - ORIM

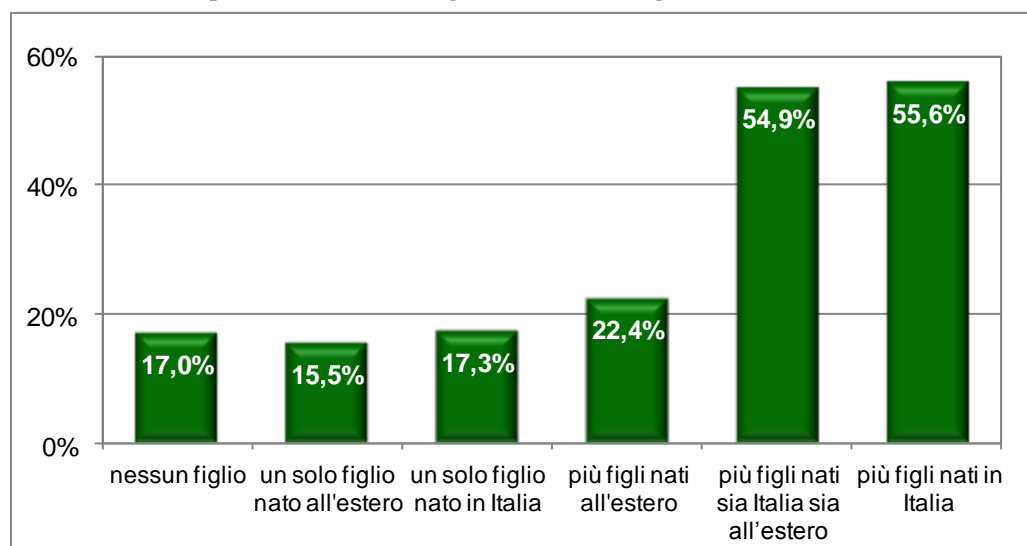
Per quanto concerne l'età anagrafica e l'anzianità migratoria, emergono due situazioni distinte. Nel caso dell'età anagrafica non sussiste una relazione lineare: la fascia 25-34 anni (20,9%) risulta infatti avvantaggiata sia su quella più giovane che su quella più anziana; rispetto alla componente più adulta il dato è in parte spiegabile per il fatto che questa vive in famiglie mediamente più numerose e quindi tendenzialmente più soggette ai rischi di povertà (si veda il capitolo 5 del presente rapporto). Diversamente, la relazione lineare viene confermata in termini di età migratoria: essere in Italia da un numero maggiore di anni tende a favorire una migliore condizione economica degli stranieri.

7.2. I figli degli stranieri: tipologie familiari e condizione di povertà

I precedenti rapporti di ricerca hanno mostrato come la variabile "numero di figli" sia strettamente correlata ai livelli di povertà della popolazione straniera immigrata in Lombardia. Nel 2011 si conferma la tendenza a un marcato incremento nella diffusione

della povertà tra le famiglie straniere con più di un figlio (16,6% un figlio, 23,8% due figli, 38,8% tre figli, 45,2% quattro o più figli). L'edizione 2011 dell'indagine consente inoltre di approfondire questo argomento, essendo stata arricchita con una serie di domande relative ai figli presenti nella famiglia⁸ e al numero di figli idealmente desiderati.

Figura 7.1 - Incidenza della povertà tra diverse tipologie di famiglie straniere, individuate rispetto al numero e luogo di nascita dei figli. Lombardia, anno 2011



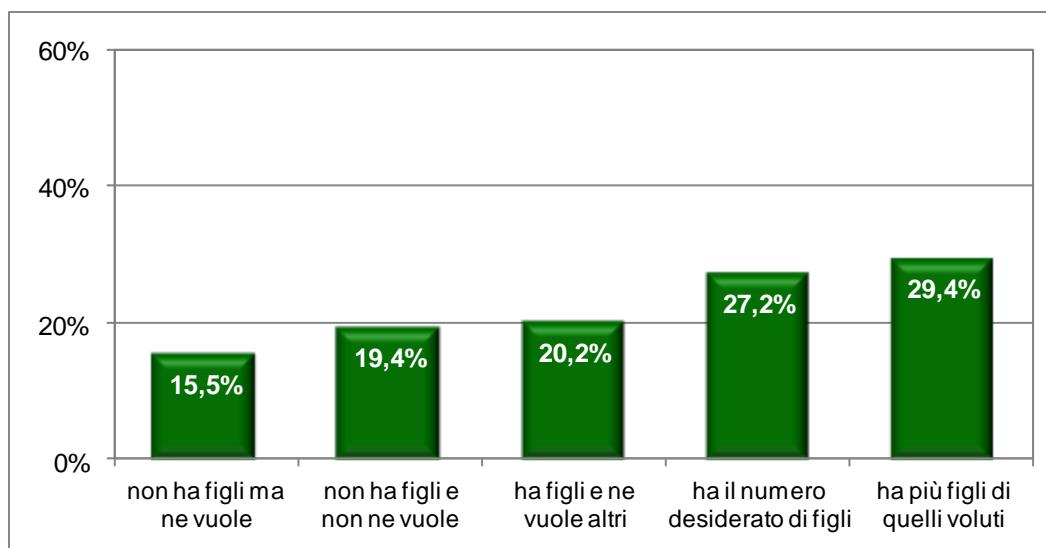
Fonte: elaborazione ORES su dati Fondazione ISMU - ORIM

L'analisi rispetto al numero e al luogo di nascita dei figli è stata realizzata categorizzando le famiglie in sei classi: nessun figlio, un solo figlio nato all'estero, un solo figlio nato in Italia, più figli tutti nati all'estero, più figli tutti nati in Italia, più figli nati in parte in Italia e in parte all'estero⁹. L'analisi dell'incidenza della povertà al variare della tipologia mette in evidenza come le nascite avvenute in Italia espongano le famiglie ad un aumento del rischio di povertà, con un effetto crescente se il numero dei figli è più elevato (povertà al 17,3% per le famiglie con un figlio nato in Italia e al 55% in presenza di più figli di cui almeno uno nato in Italia).

⁸ Per il primogenito e l'ultimogenito sono stati rilevati: genere, anno e luogo di nascita, (se nato all'estero) anno di arrivo in Italia ed età all'arrivo.

⁹ La distribuzione delle sei categorie all'interno del sottocampione di stranieri, per i quali erano disponibili le informazioni necessarie, è la seguente: nessun figlio (45%), un solo figlio nato all'estero (15,2%), un solo figlio nato in Italia (17,3%), più figli tutti nati all'estero (7,4%), più figli tutti nati in Italia (5,6%), più figli nati in parte in Italia e in parte all'estero (7,5%).

Figura 7.2 - Incidenza della povertà tra diverse tipologie di famiglie straniere, individuate rispetto al numero di figli avuti e desiderati. Lombardia, anno 2011



Fonte: elaborazione ORES su dati Fondazione ISMU - ORIM

L'incrocio tra le variabili relative ai figli effettivamente presenti nei nuclei e i figli idealmente desiderati porta invece ad individuare cinque categorie di famiglie: non hanno figli e non ne vogliono; non hanno figli ma ne vogliono; hanno figli e ne vogliono altri; hanno il numero desiderato di figli; hanno più figli di quelli voluti¹⁰.

I risultati in termini di rischio di povertà paiono confermare come la decisione di non avere figli sia presumibilmente in relazione anche con le condizioni economiche familiari: le famiglie che non vogliono figli sono più spesso povere rispetto a quelle che intendono averne (19,4% contro 15,5%). Parallelamente, tra le famiglie che già hanno figli, il desiderio di nuove nascite è associato a condizioni meno sfavorevoli (20,2% sotto la soglia di povertà) rispetto a quelle che ritengono di non volerne altri (27,2%). La diffusione della povertà è ancora superiore (29,4%) per le famiglie con più figli rispetto a quelli desiderati.

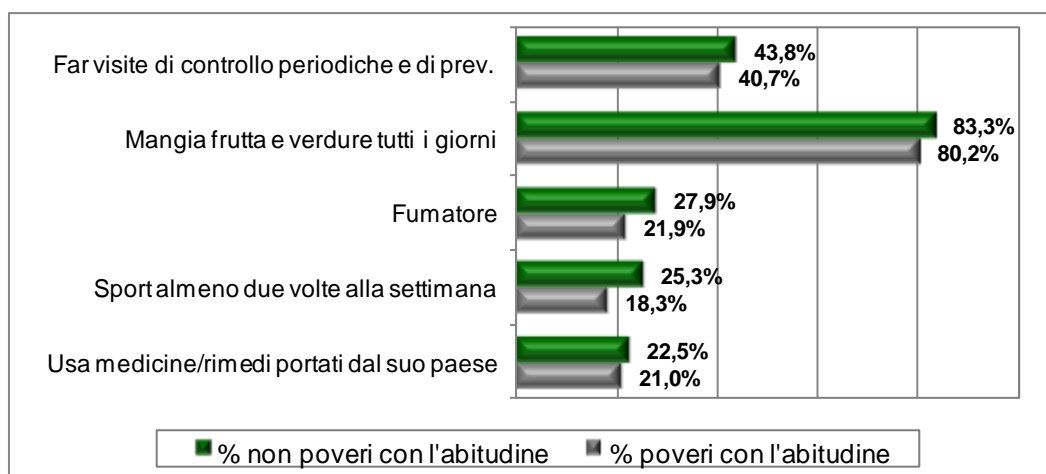
7.3. Abitudini di vita e uso dei servizi socio-sanitari

La relazione tra fenomeni di povertà e stili di vita degli individui - qui intesi come un insieme di comportamenti abituali - ha natura sia diretta che indiretta. Diretta, in quanto la maggiore o minore disponibilità di risorse economiche da dedicare ai consumi condiziona il campo dei prodotti e servizi a cui poter accedere, e dunque la possibilità di puntare a determinati stili di vita. Indiretta, poiché sia i consumi che le abitudini di vita degli individui dipendono da fattori terzi quali, ad esempio, il grado di scolarità e capitale culturale, la rete di protezione familiare e sociale e i modelli culturali di riferimento.

¹⁰ La distribuzione delle quattro categorie all'interno del sottocampione di riferimento è: non hanno figli e non ne vogliono (5,1%); non hanno figli ma ne vogliono (25,5%); hanno figli e ne vogliono altri (26,5%); hanno il numero desiderato di figli (33,6%), hanno più figli di quelli voluti (9,3%).

Attraverso un'apposita batteria di indicatori è possibile esplorare la relazione tra povertà e stili di vita, con riferimento alla popolazione straniera della Lombardia. Le variabili considerate riguardano abitudini connesse allo stato di salute e benessere: l'uso di medicine/rimedi tipiche dal paese d'origine degli intervistati, la pratica sportiva, fumare, mangiare quotidianamente frutta e verdure e far visite di controllo periodiche e di prevenzione. Per ogni aspetto, vengono posti a confronto due valori: la percentuale di stranieri che adottano il comportamento in oggetto misurata tra gli individui in condizione di povertà da un lato e tra quelli che non lo sono dall'altro.

Figura 7.3 - Percentuale di stranieri sopra la soglia di povertà e percentuale sotto la soglia di povertà che hanno le abitudini di vita indicate. Lombardia, anno 2011

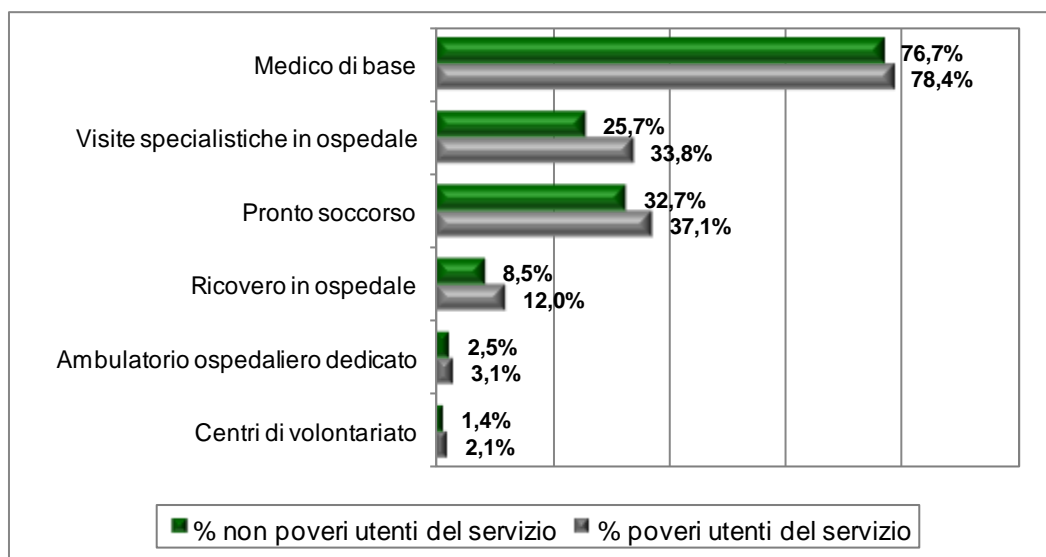


Fonte: elaborazione ORES su dati Fondazione ISMU - ORIM

Il ricorso a cure tipiche del paese d'origine riguarda poco più di uno straniero su cinque sia per chi vive sotto la soglia di povertà (21%) sia per chi si colloca sopra (22,5%). Maggiori differenze emergono per altre variabili. Frutta e verdura fanno più frequentemente parte del regime alimentare degli stranieri non poveri (83,3% contro 80,2%). L'abitudine allo sport, la cui pratica non è gratuita per molteplici discipline, è più diffusa tra gli stranieri in condizione di maggiore tranquillità economica (25,3% contro 18,3%). Discorso analogo vale per le visite di controllo e prevenzione (43,8% contro 40,7%) mentre, per quanto concerne il fumo (27,9% contro 21,9%), si tratta nuovamente di un'abitudine meno diffusa tra i meno abbienti, ma con un vantaggio (anziché uno svantaggio come negli altri casi considerati) dal punto di vista della salute.

Una tematica complementare riguarda il ricorso da parte degli stranieri a servizi di tipo socio-sanitario. Attraverso una seconda batteria di indicatori l'obiettivo è quello di riconoscere nuove disparità di comportamento tra le famiglie che si trovano sotto la soglia di povertà e quelle che si collocano sopra.

Figura 7.4 - Percentuale di stranieri sopra la soglia di povertà e percentuale sotto la soglia di povertà che hanno le abitudini di vita indicate. Lombardia, anno 2011



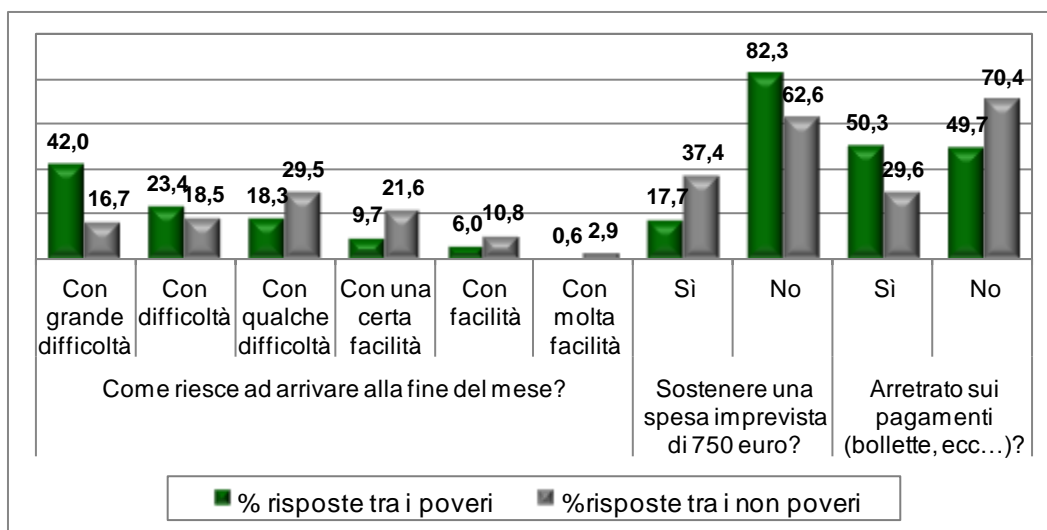
Fonte: elaborazione ORES su dati Fondazione ISMU - ORIM

I servizi considerati sono tutti erogati, pur in modo non esclusivo, da operatori pubblici o enti di volontariato, per cui hanno natura gratuita o comunque un costo contenuto: a usufruirne maggiormente sono gli stranieri che vivono in condizioni più disagiate e che, anche per questo motivo, è ipotizzabile si trovino in peggiori condizioni di salute. In Lombardia il 78,4% della popolazione straniera in stato di povertà va dal medico di base, il 33,8% fa visite specialistiche in ospedale, il 37,1% ha usufruito del pronto soccorso, il 12% di un ricovero in ospedale e il 3,1% di un ambulatorio dedicato. Le percentuali di fruizione dei medesimi servizi calcolate sul segmento non povero della popolazione straniera sono invece costantemente inferiori. Gli scarti maggiori si rilevano per le visite specialistiche (-8,1%), il pronto soccorso (-4,4%) e il ricovero in ospedale (-3,5%).

7.4. La percezione delle difficoltà economiche

Agli stranieri intervistati sono state poste tre domande per verificare la loro percezione di trovarsi in situazioni di concreta difficoltà economica. Si tratta di variabili che, implicando un giudizio soggettivo da parte dei rispondenti sulla loro situazione finanziaria, risultano rilevanti anche per la possibilità di un confronto con il dato sulla condizione di povertà calcolato secondo la metodologia di riferimento. Le tre domande presentate agli stranieri sono: “Tenendo conto di tutti i vostri redditi, come riesce la sua famiglia ad arrivare alla fine del mese?”, “La sua famiglia riuscirebbe a sostenere una spesa imprevista di 750 euro?”, “La sua famiglia si trova o si è trovata nel corso degli ultimi 12 mesi in arretrato sui pagamenti (bollette, affitto, mutuo, ecc...)?”.

Figura 7.5 - Percentuale di risposte a tre domande su concrete situazioni di difficoltà economica sperimentate dalle famiglie straniere. Lombardia, anno 2011



Fonte: elaborazione ORES su dati Fondazione ISMU - ORIM

Quasi il 70% delle famiglie ha dichiarato di avere avuto nel corso del 2011 almeno qualche difficoltà nell'arrivare alla fine del mese, con un 22,5% che riconosce una grande difficoltà: una percentuale analoga all'incidenza della povertà assoluta presso la popolazione di riferimento. È poco meno del 70% anche la quota di stranieri che ritiene di non poter sostenere una spesa imprevista superiore ai 750 euro. Il 34,4% dichiara infine di essersi trovato, nel corso dell'anno, in arretrato su pagamenti quali bollette, affitto, mutuo.

Come mostra la figura 7.5, le percentuali di risposta variano in modo significativo tra gli stranieri collocati sopra oppure sotto la soglia della povertà. I risultati sono in linea con le aspettative e confermano come gli individui caratterizzati da maggiore disagio economico tendano più spesso a riconoscere situazioni di difficoltà. Tuttavia, dall'incrocio delle variabili emergono anche casistiche differenti, di dati apparentemente discordanti, non trascurabili dal punto di vista numerico.

Da un lato, tra i rispondenti in condizioni di povertà, il 16% circa dichiara di arrivare alla fine del mese con una certa facilità, con facilità e in qualche caso addirittura con molta facilità; una simile percentuale (17,7%) ritiene di poter sostenere una spesa imprevista di 750 euro. Queste evidenze paiono richiamare il tema dei diversi stili di vita di una parte di popolazione straniera, che è evidentemente più abituata a far fronte e a gestire una condizione di ristrettezze economiche anche severa.

D'altro lato, una parte significativa degli stranieri che non sono risultati essere in condizione di povertà segnala comunque i propri stenti: il 35% sostiene di avere difficoltà o grosse difficoltà ad arrivare a fine mese; il 37% di non poter sostenere una spesa imprevista; quasi il 30% di essere in arretrato sui pagamenti. Il sentimento di insicurezza, tipico dei migranti specie se in condizioni di precarietà, probabilmente anche incrementato dal contesto di crisi economica del paese, può indubbiamente aver contribuito a questi risultati.

7.5. Conclusioni

Con le analisi sopra esposte si è giunti alla quarta edizione dell'annuale contributo allo studio della povertà presso la popolazione straniera lombarda nell'ambito del rapporto ORES. Il percorso di ricerca avviato, consentendo la comparazione dei dati nel tempo, continua a porre attenzione alla rapidità dei cambiamenti avvenuti nei livelli di povertà misurati presso la popolazione straniera lombarda.

Le serie storiche mostrano una trasformazione rilevante da un punto di vista sociale e sociologico, non solo in termini di numerosità della presenza straniera nella regione, ma anche per le mutate condizioni di vita degli stessi stranieri. Mentre la misurazione della povertà effettuata sulla popolazione lombarda complessiva pare confermare la condizione di difficoltà economica vissuta da molti cittadini, il segmento degli stranieri prosegue nel seguire traiettorie autonome. Partendo da una condizione di forte svantaggio, il miglioramento nella loro qualità della vita è, secondo le evidenze statistiche, costante e significativo.

Paiono così trovare fondamento almeno tre domande: è realistico ipotizzare che il disagio economico, misurato attraverso il concetto di povertà, diverrà uniforme tra stranieri e italiani? Continuerà con questo ritmo il trend positivo registrato presso gli stranieri? Come si lega questo trend al rallentamento nel flusso netto di immigrazione straniera verso il nostro paese?

Volendo provare a fornire alcune risposte, non si può che esprimere uno scenario probabile, deducibile dagli indizi contenuti nelle analisi svolte. L'ipotesi avanzata è che i livelli di povertà, pur avvicinandosi progressivamente, rimarranno chiaramente distinti. Il fattore discriminante riguarda i futuri nuovi arrivi in Italia da parte degli stranieri che sceglieranno comunque l'Italia come paese di immigrazione, malgrado il periodo di crisi e il rallentamento già evidenziato dalle statistiche sui flussi demografici. È noto come nei primi anni di immigrazione, nella maggior parte dei casi, i nuovi arrivati tendano a sperimentare criticità anche da un punto di vista economico. Si tratta dunque di un fattore fisiologico frenante rispetto alla possibilità di chiudere la forbice rispetto ai livelli della povertà sperimentati dalle famiglie italiane.

Tuttavia è anche evidente come siano molteplici i fattori - non tutti ugualmente prevedibili specie nell'attuale situazione di incertezza in ambito nazionale e internazionale - che potranno condizionare l'andamento dei fenomeni in oggetto e delle relative statistiche. Si tratta dunque di proseguire con il monitoraggio del fenomeno per verificare le future evoluzioni e le ipotesi formulate, arricchendo il quadro dei dati grazie a un'indagine sulla popolazione straniera rinnovata ogni anno nei contenuti, approfondendo le tematiche ritenute di volta in volta più attuali e rilevanti.

Capitolo 8

Come funziona la dimensione regionale del contrasto alla povertà? Alcuni spunti per la riflessione a partire da uno studio condotto sul caso lombardo

di Antonio Musio

8.1. L'articolazione territoriale del sistema di contrasto alla povertà in Italia

L'emergere della "dimensione territoriale" (Kazepov, 2009) ha rappresentato uno degli esiti più significativi e, al contempo, controversi della trasformazione che le politiche di contrasto alla povertà hanno conosciuto a cavallo del nuovo millennio. L'evoluzione in senso federale del nostro ordinamento da una parte, il processo di riforma del sistema assistenziale (l. n. 328/2000) dall'altra, hanno infatti favorito l'affermazione di una *governance* delle politiche sociali (e, nella fattispecie, del contrasto alla povertà) organizzata secondo una logica multilivello (integrazione istituzionale), multiattore (integrazione pubblico-privato sociale) e multisettore (integrazione tra le politiche e servizi del comparto assistenziale e tra quest'ultimo e gli altri settori del *welfare*) (Ferrera e Sacchi, 2005).

Parallelamente al riconoscimento di una sempre maggiore autonomia dal punto di vista legislativo e funzionale dei livelli di governo territoriali (Regioni e Comuni in primis), la riforma del comparto assistenziale ha trasformato il modello di intervento delle amministrazioni pubbliche, favorendo, almeno sulla carta, il passaggio da una programmazione autocefala delle politiche e dei servizi, incentrata unicamente sul ruolo svolto dall'attore pubblico, a una orientata a valorizzare e/o promuovere la partecipazione degli attori sociali, oltre che quella dei livelli di governo territoriali.

In virtù di questo "processo di sussidiarizzazione" (Kazepov, 2009) nel corso dell'ultimo decennio le Regioni hanno assunto un ruolo di assoluta centralità all'interno del nostro sistema di contrasto alla povertà, in particolare per quanto concerne la definizione e la programmazione degli interventi (Mesini e Dessi, 2011). Da qui la necessità di mettere a fuoco e di analizzare i meccanismi che sottendono il funzionamento del *policy making* di queste politiche, in modo da cogliere gli effetti (positivi e/o negativi) che le trasformazioni sopra citate sono state in grado di determinare a questo specifico livello di governo.

8.1.1. La governance quale elemento costitutivo della dimensione regionale del contrasto alla povertà

Come in molte altre aree di *policy*, anche in questo campo la fortunata espressione "*from government to governance*" (Bellamy e Palumbo, 2010) è divenuta la sintesi di

una serie di trasformazioni capaci di modificare radicalmente il modo di progettare e di implementare le politiche pubbliche. Infatti, a partire da una prospettiva di *policy*, la *governance* esprime un concetto molto più ampio di quello di *government*, poiché sottolinea l'interazione e l'interdipendenza che tiene insieme il *network* degli attori che sono coinvolti nella progettazione, nell'implementazione e/o nell'erogazione di un determinato intervento (Rhodes, 1996, 1997, 2000; Kooiman, 1993, 2000, 2003; Mayntz, 2003). Il merito di questa prospettiva è di non limitare il concetto di *governance* alle sole caratteristiche del modello decisionale formalmente adottato per intervenire in un dato ambito di *policy*, ma di estenderlo in modo da comprendere anche le modalità con cui vengono adottate e attuate le scelte all'interno del *network* di riferimento.

Se, sul piano programmatico, l'adesione formale alla logica della *governance* ha profondamente trasformato la struttura e l'organizzazione delle politiche di contrasto alla povertà e, più in generale, di quelle sociali, la sua concreta declinazione non è tuttavia avvenuta in modo uniforme a livello nazionale. I processi che ne qualificano il funzionamento variano da territorio a territorio, in base all'interpretazione che ne danno i *policy maker*. L'eterogeneità dei processi stratificati nel corso del tempo ha generato una vera e propria geografia delle politiche per il contrasto alla povertà, in cui il criterio di differenziazione non è dato dalla diversità dei fenomeni sociali che originano la povertà, ma risiede piuttosto nella configurazione e nell'orientamento del *network* degli attori attivi in un dato territorio.

La ricerca ha dedicato crescente attenzione allo studio della *governance* nell'ambito delle politiche di *welfare*, nell'intento di sottolineare le ricadute che ne derivano per quanto riguarda sia il disegno dei programmi, sia gli esiti da essi prodotti. Oggi, quindi, molto conosciamo in merito alla nuova impostazione del *policy making* sia nell'ambito del contrasto alla povertà, sia, più in generale, nel vasto campo delle politiche sociali. Ciò vale in modo particolare per le politiche e i servizi attivati a livello locale attraverso la programmazione dei piani sociali di zona (Pesenti e De Ambrogio, 2009; Cataldi e Girotti, 2011).

Tuttavia, ancora poco sappiamo circa l'effettiva incidenza che la transizione dal *welfare state* al *welfare mix* (Fazzi, 1998; Ranci, 1999; Vittadini, 2002) ha generato sulla concreta implementazione delle politiche e dei programmi adottati in questo ambito. Ciò dipende essenzialmente da due ordini di questioni. In primo luogo le nostre istituzioni pubbliche tendono a sottovalutare, se non addirittura ad ignorare, il tema dell'implementazione e le sue ricadute sul *policy making*. In secondo luogo, tale deficit conoscitivo dipende proprio dai limiti che caratterizzano il *frame* teorico della *governance*. Il ricorso a questa impostazione, infatti, non consente di individuare i meccanismi di funzionamento di queste politiche, in quanto concentra maggiormente il focus dell'analisi sulla conformazione degli specifici *networks*.

8.1.2. *L'implementation research quale paradigma di riferimento per lo studio dei meccanismi di funzionamento della governance regionale*

L'analisi del processo d'implementazione può rappresentare uno strumento capace di superare i limiti appena evidenziati e di spiegare il concreto funzionamento della *governance* regionale delle politiche contro la povertà. Privilegiare questa fase del *policy making* significa infatti assumere un punto di osservazione privilegiato per

analizzare e definire l'interdipendenza e l'interazione tra i diversi attori che entrano in gioco nell'attuazione degli interventi.

In generale, scopo di questo approccio è scoperciare la “scatola nera” di una data politica pubblica, al fine di individuare i nessi che influenzano e caratterizzano il passaggio dal *policy design* ai *policy facts*, cioè alla sua effettiva realizzazione e agli eventuali scostamenti rispetto al mandato originario. L'intento a questo proposito non è soltanto quello di stabilire che cosa sia accaduto durante questo passaggio, ma è verificare se quanto è avvenuto corrisponde a quanto era atteso o desiderato dai *policy makers* e, soprattutto, comprendere le cause degli eventuali scostamenti (Werner, 2004).

La tradizionale letteratura di riferimento distingue generalmente due diversi approcci analitici, tra loro contrapposti: *top down* (Van Meter e Van Horn, 1974; Mazmanian e Sabatier, 1981; Sabatier, 1985) e *bottom up* (Hjern, Kenneth e Porter, 1978; Hjern e Hull, 1982). È convinzione di chi scrive che nessuno di questi approcci, se preso singolarmente, sia in grado di spiegare in modo esaustivo la trasformazione che il passaggio dal *government* alla *governance* ha introdotto all'interno del processo d'implementazione delle politiche regionali del contrasto alla povertà. Adottando una sola di queste due prospettive di analisi si rischierebbe, infatti, di non cogliere la portata di tale cambiamento.

Un'analisi del processo d'implementazione delle politiche regionali di contrasto alla povertà e, quindi, del concreto funzionamento della loro *governance*, richiede piuttosto un approccio capace di conciliare tra loro queste due prospettive, in modo da riuscire a cogliere il rapporto tra la funzione autoritativa svolta dal *policy designer* (la Regione) (aspetto più tipico di un approccio *top down*), e l'influenza esercitata invece dagli attori coinvolti nell'attuazione dell'intervento, Comuni in primis (aspetto più tipico di un approccio *bottom up*)¹. Infatti, come alcuni autori sostengono, solo l'analisi della fase *post-design* di una specifica politica pubblica può stabilire l'effettiva valenza euristica di queste due prospettive (Matland, 2005; Sabatier, 1985; P. deLeon e L. deLeon, 2002).

Partendo da ciò, nelle pagine che seguono vengono presentate le principali evidenze emerse da un lavoro di ricerca condotto in collaborazione con ORES attraverso il quale si è cercato di determinare, a partire dal caso di Regione Lombardia, l'effettivo impatto che il passaggio “dal *government* alla *governance*” ha esercitato sul funzionamento della dimensione regionale del contrasto alla povertà.

La scelta di concentrare l'analisi sul caso lombardo ha risposto a due ordini di ragioni. In primo luogo la Lombardia rappresenta la prima regione italiana sia per popolazione, sia per rilevanza economica. In secondo luogo, essa costituisce un caso studio particolarmente interessante, in quanto, da circa due decenni, senza soluzione di continuità e senza ostacoli esterni, i principi della sussidiarietà, della valorizzazione e del coinvolgimento del privato sociale, del coordinamento con gli *stakeholders* rappresentano le linee guida costitutive dell'esecutivo regionale nel campo delle politiche sociali, e non solo (Brugnoli e Vittadini, 2008).

L'analisi ha riguardato sia i processi, sia l'*output* e, quando possibile, l'*outcome* dei programmi, per stabilire lo “stato di salute” di queste politiche non soltanto attraverso i documenti programmatici, ma soprattutto sulla base del loro effettivo funzionamento.

¹ Per una sintesi dei principali risultati ottenuti attraverso tale approccio analitico si rimanda al paragrafo 8.4 del presente capitolo.

Attraverso un mix tra tecniche di ricerca di tipo qualitativo² e quantitativo (applicate ai dati amministrativi resi disponibili da Regione Lombardia) è stato possibile approfondire potenzialità e limiti di alcune delle principali politiche di *welfare* predisposte da Regione Lombardia nel corso della VII Legislatura (2005-2010).

8.2. Il sistema di contrasto alla povertà in Lombardia

Cercare di ricostruire l'insieme delle politiche pubbliche che compongono, a tutti i possibili livelli di governo, il sistema di contrasto alla povertà del nostro Paese costituisce un lavoro tutt'altro che semplice. La mancanza di una misura di *safety net* (tanto a livello nazionale, quanto regionale), parallelamente alla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e, in contemporanea, alla maggiore autonomia acquisita nel tempo dai sistemi di governo territoriali (Regioni in primis), hanno contribuito, nel tempo, a rendere sempre più frammentato ed eterogeneo il sistema di contrasto alla povertà in Italia.

Di fronte a un sistema con siffatte caratteristiche per individuare le politiche pubbliche in questo specifico ambito di *policy* è necessario concentrare primariamente il focus dell'analisi su quegli interventi che, dal punto di vista delle finalità e/o del target di riferimento, maggiormente intercettano la popolazione in condizione di povertà.

In generale, gli interventi predisposti a livello regionale “si caratterizzano per un'estrema eterogeneità, per tipologia, per destinatari a cui si rivolgono, per entità degli stanziamenti, e per una forte polarizzazione tra un'assistenza economica tout court, decisamente prevalente, e percorsi di inserimento sociale e lavorativo di categorie molto marginali” (Mesini e Dessi, 2011, p. 376).

Con riferimento specifico al caso lombardo, il sistema di contrasto alla povertà assume all'interno della programmazione regionale una funzione prevalentemente di tipo riparativo (Mesini e Dessi, 2011) oltre che residuale, articolandosi intorno a un ventaglio molto ampio di interventi che intercettano l'ambito delle politiche per la famiglia, la casa, i trasporti, il diritto allo studio, il lavoro e la formazione professionale, il sostegno e la promozione del ruolo del privato sociale, la conoscenza e la misurazione del fenomeno (tabella 8.1).

² La parte di analisi qualitativa ha riguardato sia la conduzione di apposite interviste semi-strutturate con alcuni dei principali stakeholder coinvolti nel processo d'implementazione degli interventi presi in esame (dirigenti e funzionari regionali, sindacati, Anci Lombardia, funzionari dei singoli Comuni); sia l'analisi degli atti amministrativi di riferimento.

Tabella 8.1 - Politiche promosse da Regione Lombardia, che rientrano nel contrasto alla povertà per ambito di intervento, anno 2009

Famiglia	Casa	Trasporti	Diritto allo studio	Lavoro	Promozione ruolo privato sociale	Conoscenza e misurazione del fenomeno
Buono Famiglia	Fondo Sostegno Affitti	Carta Regione del Trasporto (CRT)	Dote Scuola	Dote Lavoro	Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale	Istituzione dell'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale (ORES)
Voucher sociale	Contributo 1° Casa			Dote Formazione		
Buono sociale						

Considerato l'ampio ventaglio degli interventi che, almeno sulla carta, insistono su questo tema, il focus dell'analisi è stato concentrato su alcuni di questi, selezionati sulla base di due criteri. In primo luogo sono state prese in esame le misure che maggiormente intercettano il contrasto alla povertà materiale dal punto di vista delle finalità, oppure del target di riferimento. In secondo luogo, la selezione è avvenuta in base al ruolo che ciascuno degli interventi presi in esame ha ricoperto all'interno della programmazione regionale. Nello specifico, si è cercato di distinguere tra misure a carattere strutturale-continuativo, e misure sperimentali oppure di riforma di un determinato comparto della programmazione regionale.

Attraverso i criteri sopra evidenziati sono quindi stati selezionati quattro interventi sui quali è stata condotta l'analisi di processo: a partire dal Buono Famiglia, tipica misura di sostegno al reddito, sono stati selezionati interventi che ricadono nell'ambito delle politiche per la casa (Fondo Sostegno Affitti e Contributo Prima Casa), fino a considerare quelli rientranti nell'ambito del diritto allo studio (Dote scuola). Di seguito viene riportata, con riferimento all'anno 2009³, una breve presentazione delle caratteristiche essenziali degli interventi analizzati.

A. Buono Famiglia

Misura *una tantum* a carattere sperimentale finalizzata al sostegno dei carichi di cura delle famiglie a basso reddito con tre o più figli a carico. Il beneficio del contributo è stato subordinato al possesso di requisiti legati all'ampiezza e alla condizione economica del nucleo familiare, oltre che allo stato di cittadinanza del richiedente. In particolare, il buono famiglia è stato riconosciuto ai nuclei familiari in possesso dei seguenti requisiti:

- presenza di almeno tre figli minori a carico, di cui almeno uno in età 0-6 anni;

³ La decisione di concentrare l'attenzione sull'anno 2009 vuole essere coerente con la scelta effettuata nella parte di analisi quantitativa dei dati amministrativi degli interventi nella quale si considera il medesimo anno per ragioni legate alla completezza delle informazioni disponibili (par. 8.3.).

- l'essere famiglia così come definito dalla Carta Costituzionale (art. 29-30), dallo Statuto di Regione Lombardia (art. 2, comma 4, lettera b)) e dalla l.r. 23/99 "Politiche regionale per la famiglia" (art. 1 comma I);
- residenza in Lombardia del genitore richiedente e di tutti i figli. Per quanto riguarda il genitore richiede, sono stati ammessi al contributo i cittadini italiani, i comunitari iscritto all'anagrafe e gli stranieri con carta di soggiorno o permesso di soggiorno CE di lungo periodo (cioè con permesso di soggiorno da almeno 5 anni);
- essere in possesso di un indicatore della situazione reddituale (ISR)⁴ non superiore a 10mila euro.

B. Contributo per l'acquisto della prima casa

Intervento economico *una tantum* predisposto allo scopo di agevolare l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa da parte di alcune tipologie di nuclei familiari in condizione di difficoltà economica: giovani coppie, gestanti sole, genitore solo con figli minori a carico, nuclei familiari con almeno tre figli a carico. L'accesso al contributo è stato subordinato al possesso dei seguenti requisiti di accesso:

- età anagrafica inferiore a 40 anni (unicamente per le giovani coppie);
- essere in possesso di cittadinanza italiana oppure di permesso di soggiorno biennale;
- svolgere regolare attività di lavoro subordinato o autonomo (almeno un componente per nucleo familiare);
- essere in possesso di un ISEE⁵ inferiore o uguale a 35mila euro;
- altri requisiti relativi all'alloggio (valore, dimensione e tipologia).

C. Fondo sostegno affitti

Contributo economico finalizzato ad agevolare l'accesso alle abitazioni in locazione primaria sul mercato privato attraverso la riduzione dell'incidenza del canone d'affitto sul reddito delle famiglie. Il beneficio del contributo è subordinato al possesso di requisiti legati alla condizione economica e allo stato di cittadinanza del richiedente, oltre che ad alcune caratteristiche dell'abitazione. In particolare, per accedervi è necessario:

- essere titolare di un contratto di locazione efficace e registrato;
- essere cittadini italiani, comunitari, oppure possedere carta o permesso di soggiorno almeno biennale;
- risiedere da almeno 10 anni nel territorio nazionale oppure da almeno 5 nel territorio lombardo;
- essere in possesso di un ISEE- fsa non superiore a 12.911,42€.

⁴ L'ISR è un indicatore della situazione reddituale che dipende da: 1) reddito familiare; 2) l'eventuale detrazione del canone annuale di locazione dell'abitazione in cui risiede la famiglia; 3) il numero dei componenti della famiglia; 4) ulteriori caratteristiche specifiche del nucleo (presenza di persone con handicap permanenti o invalidità superiore al 66%, famiglie monogenitoriali, famiglia con entrambi i genitori lavoratori).

⁵ Rispetto all'indicatore ISR, l'ISEE considera sia la situazione reddituale che la situazione patrimoniale.

D. Dote scuola

Contributo finalizzato ad accompagnare il percorso educativo dei ragazzi di età compresa tra i 6 e i 18 anni. La misura si rivolge agli studenti delle scuole statali e paritarie di ogni ordine e grado.

Il contributo è strutturato in 5 tipologie di doti (permanenza nel sistema educativo, buono scuola, istruzione e formazione professionale, merito, disabilità), che differiscono tra loro per quanto concerne le finalità e i requisiti di accesso.

Coerentemente con le finalità del presente lavoro sono state prese in considerazione soltanto le 2 tipologie di dote che sono orientate maggiormente alla popolazione in condizione di deprivazione economica:

- Permanenza nel sistema educativo: sostegno al reddito per gli studenti meno abbienti.

In questo il contributo è erogato agli studenti residenti in Lombardia e frequentanti corsi a gestione ordinaria presso le scuole statali primarie, secondarie di I e di II grado con sede in Lombardia o nelle regioni confinanti. La misura è stata altresì riconosciuta agli studenti iscritti ai percorsi d'istruzione e formazione professionale erogati da istituzioni formative accreditate al sistema di istruzione e formazione professionale regionale.

L'accesso a questo tipo di dote è stato subordinato ai nuclei familiari con ISEE inferiore o uguale a 15.548,00€.

- Buono scuola: sostegno alla libertà di scelta per chi frequenta una scuola paritaria. Il contributo è stato riconosciuto agli studenti residenti in Lombardia frequentanti corsi a gestione ordinaria presso le scuole paritarie primarie, secondarie di I e di II grado, legalmente riconosciute e parificate, con sede in Lombardia oppure nelle regioni confinanti.

Questo tipo di dote è erogato a condizione che il nucleo familiare richiedente avesse un ISR inferiore o uguale a 46.597,00€.

Ciascuno di questi interventi assume un suo specifico ruolo all'interno della programmazione regionale. Nel caso del Buono Famiglia e della Dote scuola si è di fronte a misure attraverso le quali il decisore pubblico regionale ha inteso nel primo caso testare una misura sperimentale a diretto sostegno delle famiglie numerose lombarde, nel secondo caso, invece, riformare in modo radicale il sistema regionale d'istruzione e formazione professionale. Per quanto concerne il Fondo Sostegno Affitti e il Contributo Prima Casa si tratta invece di misure strutturali oramai stabili all'interno della programmazione regionale.

È infine possibile classificare gli interventi analizzati in base alla struttura e all'organizzazione che caratterizza il loro processo d'implementazione. A questo proposito è possibile distinguere tra interventi che si caratterizzano per una struttura più centralizzata (quindi prevalentemente incentrata sul ruolo dell'attore pubblico regionale) del processo d'implementazione (Buono Famiglia e Contributo Prima Casa) e interventi che si caratterizzano invece per una struttura più decentrata (quindi ripartita tra Regione e Comuni) (Fondo Sostegno Affitti e Dote Scuola).

Tabella 8.2 - Le politiche analizzate per ambito di riferimento e ruolo all'interno della programmazione regionale

Denominazione intervento	Ambito di riferimento	Posizione/ruolo nella programmazione regionale	Struttura e organizzazione del processo d'implementazione
Buono Famiglia	Politiche per la famiglia	Intervento a carattere sperimentale	Centralizzata
Contributo Prima Casa	Politiche abitative	Intervento strutturale	Centralizzata
Fondo Sostegno Affitti	Politiche abitative	Misura a carattere strutturale	Decentrata
Dote Scuola	Politiche per il diritto allo studio	Intervento di riforma a carattere strutturale	Decentrata

8.3. Le politiche regionali di *welfare* alla luce dei dati amministrativi di riferimento⁶

Come accennato in precedenza lo studio del processo d'implementazione delle 4 *policy* prese in esame ha riguardato l'analisi quantitativa dei dati amministrativi di riferimento, cioè dell'insieme relative ai beneficiari raccolte da Regione Lombardia al momento della presentazione della domanda di contributo. Le elaborazioni effettuate hanno consentito di determinare, seppur in modo non esaustivo, l'effettiva capacità degli interventi analizzati di incidere nell'ambito del contrasto alla povertà assoluta.

In particolare, a partire dall'analisi e dall'elaborazione dei microdati amministrativi di ciascuna *policy* e dal loro confronto con le statistiche ufficiali, per ciascuno degli interventi presi in esame è stato possibile: 1) determinare tra la platea dei beneficiari la percentuale di quelli in possesso di un reddito netto inferiore alla spesa minima necessaria a conseguire uno standard di vita accettabile⁷; 2) calcolare la capacità di ciascuna *policy* di intercettare e, al contempo, di coprire il target di riferimento che vive al di sotto della soglia di povertà assoluta; 3) confrontare la spesa potenziale, cioè quella che servirebbe al decisore regionale per intervenire a favore della popolazione regionale in povertà assoluta⁸, con la spesa effettivamente impiegata dal decisore pubblico regionale.

Coerentemente al tipo e alla qualità dei microdati a disposizione, unitamente alle finalità del lavoro, le elaborazioni presentate in queste pagine si riferiscono unicamente all'anno 2009.

⁶ La stesura del presente paragrafo è stata possibile grazie al contributo della dott.ssa Gisella Accolla, che con grande professionalità mi ha guidato nell'elaborazione dei dati amministrativi e delle statistiche ufficiali. A lei rivolgo quindi il mio più sentito ringraziamento, anche in riferimento all'aiuto che, più in generale, ha saputo fornirmi nel corso dell'attività di ricerca che in questi anni ho svolto presso ORES.

⁷ Si è deciso di far riferimento alla condizione di povertà assoluta, piuttosto che a quella di povertà relativa, in linea con il percorso di ricerca sviluppato da ORES in questi quattro anni di attività (si veda il capitolo 5 del medesimo Rapporto).

⁸ Nell'ipotetica situazione in cui si decida di colmare il deficit complessivo delle famiglie povere per il raggiungimento della soglia di povertà.

8.3.1. Quanti poveri tra i beneficiari delle policy analizzate?

Il primo livello di analisi ha riguardato l'individuazione del sottoinsieme di famiglie in condizione di povertà assoluta rispetto al totale dei beneficiari di ciascuna delle quattro policy analizzate. Per determinare il numero di famiglie povere all'interno della platea dei beneficiari è stato comparato il reddito netto⁹ di ciascuna famiglia beneficiaria con la relativa soglia di povertà assoluta (fonte ISTAT)¹⁰. Considerato infatti che le soglie di povertà assoluta fornite da ISTAT sono calcolate come spesa per consumi minima necessaria per mantenere uno standard di vita accettabile, una famiglia con reddito netto inferiore a tali importi di spesa può di conseguenza essere considerata povera in termini assoluti.

Nel complesso è stata riscontrata una discreta capacità degli interventi analizzati nell'intercettare la popolazione in condizione di povertà assoluta (tabella 8.3). Tuttavia, la quota di famiglie beneficiarie che si trovano in condizione di povertà varia in modo significativo a seconda dell'intervento. Si passa infatti dal 94% del Buono Famiglia (15.117 famiglie su un totale di 16.027), una policy che risulta praticamente dedicata al target in povertà (anche se in maniera implicita), al 14% del Buono Scuola e al 12% del Contributo per la prima casa (520 famiglie su un totale di 4.445), la policy meno orientata al contrasto alla povertà. Particolarmente significative risultano anche le quote di famiglie beneficiarie povere nel caso del Sostegno al reddito per la permanenza nel sistema educativo (63%) e soprattutto del Fondo Sostegno Affitti (74%: tre famiglie beneficiarie ogni quattro sono povere).

Tabella 8.3 - Individuazione del target povertà assoluta in ciascuna delle policy analizzate, anno 2009 (o Anno Accademico 2009-2010)

	Numero famiglie beneficiarie totale	Numero famiglie beneficiarie povere	% povere
Buono Famiglia	16.027	15.117	94%
Prima casa	4.445	520	12%
FSA	59.340	44.177	74%
<i>Dote Scuola:</i>			
Sostegno al reddito	116.894	73.189	63%
Buono scuola	53.151	7.624	14%

Fonte: elaborazione su dati Regione Lombardia e ISTAT "La povertà in Italia nel 2009", comunicato stampa

⁹ I dati amministrativi contengono informazioni, differenziate da policy a policy, relative al reddito lordo, all'IRS o all'ISEE delle famiglie beneficiarie. Si è pertanto dovuto ricorrere a delle stime per ricondurre queste misure di condizione reddituale al reddito netto (sono state applicate le aliquote IRPEF al 2009 o sono stati applicati a ritroso i pesi relativi alla struttura familiare utilizzati per i calcoli ISEE e ISR).

¹⁰ Le soglie di povertà nel Nord Italia diffuse da ISTAT (si veda il capitolo 5 del medesimo Rapporto) sono differenziate in base al numero di componenti della famiglia, alla loro età e al grado di urbanizzazione del comune di residenza. Non disponendo, tuttavia, nei dati di fonte amministrativa della struttura per età della famiglia e del comune di residenza sono state considerate delle soglie medie differenziate solo in base al numero di componenti. Ad esempio la soglia per una famiglia a 2 componenti è pari alla media fra tutte le possibili combinazioni (in termini di età e grado di urbanizzazione) delle soglie a 2 componenti.

8.3.2. *Quanti sono i poveri intercettati rispetto al target regionale di riferimento?*

Il secondo livello di analisi ha riguardato la capacità di ciascuna delle policy analizzate di intercettare il target regionale di riferimento (inteso come l'insieme delle famiglie povere residenti in Lombardia che posseggono le caratteristiche d'accesso alla policy: composizione, età, condizione abitativa, etc.). Si è quindi voluto determinare la capacità di questi interventi di intercettare la popolazione in condizione di povertà assoluta che afferrisce al suo target di riferimento. Le analisi svolte sono state basate sull'utilizzo congiunto di dati di fonte amministrativa e di fonte ufficiale (elaborazione su dati ISTAT Indagine su "I Consumi delle famiglie"). Sono state calcolate e confrontate tra loro due specifiche misure:

- la capacità di copertura potenziale del target di riferimento in povertà assoluta (per ciascuna policy), ottenuta dal rapporto tra il totale delle famiglie beneficiarie di ciascun intervento (dato amministrativo) e la quota di famiglie povere residenti che posseggono le caratteristiche di target (stima su dati ISTAT);
- la capacità effettiva di queste misure di raggiungere le famiglie in condizione di povertà assoluta (per ciascuna policy), ottenuta dal rapporto tra le famiglie beneficiarie povere di ciascun intervento (dato amministrativo comparato con le soglie di povertà¹¹) e la quota di famiglie povere residenti con le caratteristiche di target (stima su dati ISTAT).

Relativamente alla capacità potenziale, le elaborazioni hanno evidenziato una buona capacità (nel caso in cui la politica fosse orientata al contrasto della povertà e quindi solo a beneficiari in condizione di povertà) di copertura del target regionale di riferimento in povertà assoluta, sebbene tale giudizio non consenta di stabilire l'effettiva capacità di questi interventi di favorire la fuoriuscita delle persone beneficiarie dalla condizione di povertà assoluta. A livello di capacità potenziale si passa dal 91% del FSA al 36% del Contributo per la prima casa (tabella 8.4).

Il confronto tra copertura potenziale e copertura effettiva offre un'interessante prospettiva per determinare la capacità delle politiche regionali di sostegno al reddito di Regione Lombardia di intercettare le famiglie in povertà assoluta. Le elaborazioni effettuate a questo proposito evidenziano che la capacità effettiva di questi interventi si attesta intorno a valori percentuali ben più bassi rispetto alla loro capacità potenziale: 68% Vs 91% per il FSA, 4% Vs 36% per il Contributo per la prima casa. Non del tutto statisticamente attendibili, invece, i dati (di copertura potenziale o effettiva) relativi al Buono Famiglia e alla Dote Scuola, in quanto il campione di famiglie target estraibile dai dati ISTAT risulta sottostimato in modo significativo¹².

¹¹ Si tratta dei dati calcolati nella prima fase di analisi (paragrafo 8.3.1).

¹² I dati campionari dell'indagine ISTAT non consentono una rappresentatività sufficiente per scendere ad un tale dettaglio di analisi come quello esplicitato dal target della *policy* (si pensi infatti al caso delle famiglie con almeno tre figli minori a carico, di cui almeno uno in età 0-6 anni nel Buono Famiglia).

Tabella 8.4 - Capacità delle policy di intercettare il target regionale di riferimento in condizione di povertà assoluta, anno 2009 (o Anno Accademico 2009-2010)

	Numero famiglie beneficiarie totale	Numero famiglie beneficiarie in povertà	Numero target in povertà (ISTAT)	% potenziale copertura beneficiari/target in povertà	% effettiva copertura beneficiari/target in povertà
Buono Famiglia	16.027	15.117	4.722 - ?	339% - ?	320% - ?
Prima casa	4.445	520	12.509	36%	4%
FSA	59.340	44.177	65.257	91%	68%
Dote Scuola	170.045	80.813	36.807 - ?	462% - ?	220% - ?

Fonte: elaborazione su dati Regione Lombardia e ISTAT "Indagine sui consumi delle famiglie", anno 2009

8.3.3. Qual è la spesa regionale destinata al contrasto della povertà assoluta?

Nel terzo ed ultimo livello di analisi sono state considerate due voci di spesa: la spesa regionale effettiva e la parte di spesa utilizzata per beneficiari in condizione di povertà e quindi dedicata al contrasto alla povertà assoluta (sempre con riferimento alle 4 *policy* prese in esame). Questi importi sono stati poi comparati con l'importo di spesa potenziale per il contrasto alla povertà¹³ (cioè quella spesa necessaria per far raggiungere all'intera popolazione in povertà assoluta la relativa soglia di povertà, in modo tale da non essere più povere) (tabella 8.5).

In merito alla spesa potenziale, con riferimento all'anno 2009, Regione Lombardia avrebbe dovuto investire una somma pari a 324.594.960,00€ per colmare il cd. *poverty gap*¹⁴. Se si considera invece il dato relativo alla spesa effettiva sostenuta da Regione Lombardia per i beneficiari in condizione di povertà emerge che Regione Lombardia, attraverso le 4 *policy* prese in esame, è riuscita a coprire circa un quinto della spesa necessaria. Nell'anno 2009, infatti, la spesa effettiva per il target in povertà assoluta è stata nel complesso pari a 106.035.940,00€, il 54,8% di quanto stanziato per le 4 *policy* in esame (cioè 193.340.070,00) e il 32,7% della spesa potenziale che avrebbe dovuto sostenere per il contrasto totale della povertà. È infine opportuno sottolineare che le informazioni a disposizione non hanno consentito di determinare se e in che misura parte dei restanti 218.559.020,00€ necessari per colmare il *poverty gap* siano effettivamente stati spesi attraverso ulteriori interventi dedicati più in generale alle politiche di *welfare*.

¹³ La spesa potenziale è pari al divario annuale di povertà assoluta, cioè quanto servirebbe per far raggiungere la soglia di povertà a tutte le famiglie povere (spesa necessaria a Regione Lombardia per colmare il *poverty gap*).

¹⁴ Si veda il Capitolo 5 del medesimo Rapporto.

Tabella 8.5 - Spesa potenziale e spesa effettiva a confronto, anno 2009

	Spesa effettiva totale	Spesa effettiva dedicata a target povertà	Spesa potenziale (poverty gap)	Capacità copertura spesa effettiva/potenziale in target povertà	Deficit spesa effettiva-potenziale in target povertà	Contributo medio per famiglia
Buono Famiglia	22.999.500	21.693.607	-	-	-	1.435
Prima casa	26.670.000	3.120.000	-	-	-	6.000
FSA	48.077.225	35.792.173	-	-	-	810
Dote Scuola	95.593.345	45.430.159	-	-	-	562
Totale	193.340.070	106.035.940	324.594.960	32,7	218.559.020	-

Fonte: elaborazione su dati Regione Lombardia e ISTAT "Indagine sui consumi delle famiglie", anno 2009

8.4. Le ricadute della governance sul funzionamento della dimensione regionale del contrasto alla povertà

L'analisi qualitativa condotta sui 4 programmi regionali presi in esame ha evidenziato come il passaggio "dal *government* alla *governance*" non abbia consentito di superare del tutto i limiti che, sul piano sostanziale, hanno tradizionalmente caratterizzato il processo d'implementazione di queste politiche, sia a livello macro (cioè quello della loro messa a punto da parte del *decision maker* regionale), sia a livello micro (cioè della loro gestione operativa da parte degli attori deputati a questa funzione).

In generale è bene sottolineare che le evidenze emerse dalle interviste condotte con gli attori coinvolti nel processo d'implementazione di ciascun intervento tendono a riflettere fedelmente i problemi che tradizionalmente la letteratura di riferimento, in particolare quella internazionale, tende ad evidenziare in merito.

Relativamente al livello di macro-implementazione, considerando il flusso *top down* delle indicazioni per la messa in opera dei programmi, le analisi hanno evidenziato come l'orientamento assunto dal decisore regionale presenti alcune criticità per quanto concerne:

- la formulazione degli obiettivi dei programmi posti in essere (Van Meter e Van Horn, 1974).
In alcuni casi il personale amministrativo regionale (in particolare i funzionari chiamati alla gestione ordinaria degli interventi) ha fatto registrare qualche difficoltà a calibrare gli obiettivi dei singoli interventi in relazione alle effettive capacità dei soggetti chiamati a seguirne la gestione operativa (in particolar modo i Comuni), oltre che in relazione al fabbisogno espresso a livello territoriale (Manoukian e Marabini, 2006);
- la comunicazione degli obiettivi alle strutture amministrative deputate a seguire l'attuazione dell'intervento (Winter, 2003; Fixsen et. Al, 2005).

Permangono ancora alcune difficoltà nella comunicazione tra Regione Lombardia e gli enti gestori degli interventi analizzati, in particolare per quel che concerne l'assimilazione, da parte di questi ultimi, delle procedure previste per la loro gestione a livello territoriale;

- l'esercizio della funzione di controllo sul rispetto delle regole e delle procedure previste per assicurare l'implementazione di un programma da parte degli attori territoriali chiamati a seguirne la gestione operativa.

Per quanto concerne invece il livello di micro-implementazione, le analisi condotte tendono a confermare l'influenza che la discrezionalità degli attori chiamati a seguire il processo di attuazione dei programmi esercita sul loro successo (Maynard-Moody, Musheno e Palumbo, 1990; Lipsky, 1980). In particolare, l'orientamento assunto da questi attori è risultato deficitario per quanto concerne:

- la condivisione degli obiettivi stabiliti dal *policy maker* regionale (May e Winter, 2007; Winter, Dinesen e May, 2008; Keiser e Meier, 1996; Langbein, 2000).

In alcuni programmi, infatti, è emersa una sostanziale non condivisione dell'impostazione adottata dall'attore regionale da parte degli attori chiamati a gestire il processo di attuazione. Ciò vale in modo particolare per quel che concerne la posizione assunta dai Comuni lombardi rispetto ai programmi regionali. Il mancato coinvolgimento del personale comunale si è tradotto in un sostanziale disinteresse circa il rispetto delle procedure previste e il perseguimento dei loro obiettivi, in particolare per quanto concerne l'adattamento al bisogno presente sul territorio comunale;

- la tendenza a ignorare la normativa e le procedure previste per la gestione operativa degli interventi (Heimer, 2008; Stocker, 1991) e a seguire invece più una logica dell'emergenza, del "*day by day*" (Ricucci, 2005).

Questo orientamento tende a svuotare i programmi degli obiettivi e dei meccanismi di gestione previsti da Regione Lombardia, per adeguarli, invece, alla routine burocratica delle Amministrazioni comunali;

- la mancanza, a livello dirigenziale, di una valutazione delle prestazioni individuali e organizzative svolte dagli apparati deputati alla gestione operativa (Brehm e Gates, 1997; Ricucci, 2005a).

Le analisi condotte riconducono questa tendenza a due fattori distinti. In alcuni casi, infatti, essa dipende dal deficit amministrativo che caratterizza alcune delle organizzazioni coinvolte nell'attuazione delle misure: ciò vale in particolar modo per i Comuni di dimensioni medio-piccole e piccole. In altri, invece, questo orientamento dipende dalla scarsa importanza strategica attribuita dai vertici delle Amministrazioni comunali agli interventi promossi dal livello regionale. Questi programmi sono infatti considerati dagli enti come un elemento avulso dalla loro programmazione, cui sono tenuti a fare fronte solo perché "costretti".

Un ulteriore aspetto emerso dalle analisi ha riguardato l'impatto che l'avvento di una logica di *governance* ha esercitato sull'*accountability* di queste politiche. Per ciascuno dei 4 programmi presi in esame, la transizione *from government to governance* ha rappresentato un elemento di ulteriore complicazione del quadro delle responsabilità, allontanando l'obiettivo di pervenire a una chiara *accountability* dei processi e degli esiti raggiunti attraverso di essi. Coerentemente con quanto sottolineato da una parte

della letteratura, l'aumento dei livelli di governo e degli attori coinvolti nell'attuazione e nell'erogazione di questi programmi ha tuttavia accentuato in modo considerevole la necessità di rendere più trasparente i meccanismi decisionali e gestionali di queste politiche (Van Kersenbergen e Van Waarden, 2004; Lanzare, 1996; Hirst, 2000; Pieere, 2000; Armstrong, 2004), dato il mancato esercizio delle funzioni di controllo e di valutazione.

I risultati delle analisi hanno poi evidenziato come la discrezionalità con cui è gestita l'implementazione di questi interventi non dipenda dall'architettura istituzionale e organizzativa formale più o meno decentrata, bensì dai margini di libertà di cui comunque possono servirsi i funzionari (regionali e/o comunali) nella gestione operativa. Infatti, il successo dell'implementazione di un programma non dipende tanto dal modello istituzionale adottato, ma dall'esercizio della discrezionalità amministrativa, che rimane un tratto sostanzialmente incompressibile nell'effettiva attuazione delle politiche di *welfare*.

Le analisi condotte hanno infine evidenziato alcune complessità nel perseguire l'obiettivo di un'effettiva integrazione tra i diversi settori regionali per quanto concerne la programmazione delle politiche di contrasto alla povertà, sia in termini d'impostazione adottata (finalità, target, requisiti di accesso), sia delle risorse da investire.

Questo limite è risultato dipendere essenzialmente da due fattori. In primo luogo è dipeso dall'impossibilità di pervenire a una definizione puntuale delle caratteristiche e della diffusione a livello territoriale del fenomeno che si vuole contrastare, in particolare per quanto concerne il profilo del target di riferimento. In secondo luogo è dipeso dalla difficoltà, sul piano amministrativo, a considerare le possibili interconnessioni tra l'insieme degli interventi che ricadono nell'ambito del contrasto alla povertà.

La mancanza di una piena integrazione si riflette anche sulla modalità con la quale viene annualmente impostata la raccolta dei dati amministrativi relativi ai richiedenti/beneficiari degli interventi in esame. Le analisi delle banche dati regionali hanno evidenziato una significativa eterogeneità delle informazioni raccolte, che dipende essenzialmente dal fatto che per ciascuna misura sono previsti requisiti di accesso diversi rispetto alle altre, oltre che differenti modalità per accertare la condizione economica del richiedente e del suo nucleo familiare. Esistono quindi banche dati eterogenee che, nonostante la discreta qualità delle informazioni che raccolgono, non consentono una lettura integrata del target beneficiario delle politiche sociali regionali e del livello di dipendenza da esse. Inoltre, non è possibile procedere né a una stima del livello effettivo di copertura del fabbisogno presente sul territorio regionale (a causa della non rappresentatività delle stime di Target sui dati ISTAT), né a una quantificazione del numero e della continuità degli interventi che ricadono su uno stesso beneficiario (a causa dell'assenza di un'unica banca dati integrata per le diverse *policy*). Questa carenza non dipende tanto dalla qualità dei dati disponibili, quanto piuttosto dalla scarsa considerazione di cui gode l'analisi dei dati amministrativi sia in sede di messa a punto degli interventi, sia al momento della loro valutazione.

8.5. Per concludere

Le informazioni riportate nel presente lavoro consentono di formulare un primo, benché provvisorio, bilancio su come effettivamente funzioni la dimensione regionale del contrasto alla povertà e quali i fattori che influiscono su di essa.

Il primo aspetto che è bene richiamare in merito lo otteniamo dai risultati delle analisi dei dati amministrativi delle 4 policy prese in esame presentati nel paragrafo 8.3. Infatti, nonostante l'assenza di una misura di ultima istanza, l'analisi dei dati amministrativi ha evidenziato una buona capacità del sistema regionale di *welfare* di intercettare e, al contempo, di incidere sulla condizione di deprivazione economica delle persone e delle famiglie in modo trasversale rispetto ai target possibili di riferimento. Ciò assume maggiore significato se si considera che questo dato si riferisce soltanto a 4 delle politiche di welfare predisposte da Regione Lombardia. È infatti possibile presupporre, che la capacità del sistema di welfare lombardo di intercettare il target in povertà assoluta sia in realtà maggiore rispetto a quella presentata nel presente lavoro. Tuttavia le informazioni per il momento a disposizione non consentono di poter confermare tale ipotesi.

È comunque possibile affermare che nonostante l'obiettivo del contrasto alla povertà non trovi esplicita cittadinanza all'interno della programmazione regionale, esso trova comunque parziale realizzazione all'interno delle politiche di welfare promosse da Regione Lombardia. Proprio per questa ragione l'obiettivo di una piena integrazione di queste politiche rappresenterebbe lo strumento che meglio di tutti consentirebbe al *policy maker* di intervenire in modo più incisivo in questo specifico ambito di policy.

Dal punto di vista dei meccanismi di funzionamento, invece, gli esiti dell'analisi hanno evidenziato come il sistema lombardo tenda a riflettere alcuni dei limiti che la letteratura mette in risalto da oltre vent'anni con riferimento al *policy making* nazionale nell'ambito delle politiche sociali. Appartengono infatti alle pratiche sia regionali, sia nazionali, elementi quali la tendenza a un approccio dirigista da parte delle istituzioni, le difficoltà nel coordinamento tra i diversi livelli di governo, la segmentazione delle *policy* attuate, un certo deficit amministrativo nella gestione degli interventi, la scarsa predisposizione all'*accountability*, la difficoltà a porre il tema del contrasto alla povertà come un elemento autonomo all'interno dell'agenda politica regionale.

In generale, sull'organizzazione e sul funzionamento del *policy making* influisce in modo significativo la capacità istituzionale¹⁵ (Ferrera e Sacchi, 2005) del nostro sistema socio-assistenziale. Le nostre istituzioni, infatti, indipendentemente dal livello di governo in esame, presentano ancora alcune difficoltà nel gestire la sussidiarizzazione che le politiche sociali hanno conosciuto nel corso degli ultimi due decenni e, conseguentemente, nel saper pensare e agire secondo una prospettiva di *governance*.

Sebbene l'affermazione del paradigma postburocratico dell'amministrazione pubblica (Barzelay, 1992) rappresenti ormai un'esperienza consolidata all'interno dei sistemi europei di *welfare*, all'interno di quello italiano permangono ancora alcuni tratti

¹⁵ Secondo la definizione proposta da Ferrera e Sacchi, la "capacità istituzionale" consiste «nella misura in cui tale sistema è capace - attraverso dinamiche di interazione - di: i) elaborare risposte soddisfacenti (*satisficing*) alle sfide ambientali; ii) trasformare tali proposte in decisioni pubbliche; iii) dare attuazione a tali decisioni; iv) apprendere dall'esperienza. La connotazione del concetto di capacità istituzionale comprende pertanto una componente progettuale, una componente decisionale, una componente attuativa ed una componente apprenditiva» (M. Ferrera e S. Sacchi, 2005, p. 53).

di un assetto di tipo burocratico, unilaterale. Ne risulta in alcuni casi l'immagine di un sistema ancora influenzato da un'idea di governo inteso come gerarchia (Pierre e Peters, 2000), come flusso del potere *top down*, che non riesce ad aprirsi pienamente a forme più collaborative di *governance* (Newman, 2004), orientate a un approccio *bottom up* nella programmazione e implementazione delle politiche pubbliche, così da poterle meglio adattare alle caratteristiche e ai bisogni effettivamente presenti nel territorio di riferimento.

È possibile considerare gli aspetti appena evidenziati come una conseguenza del modo in cui sono state gestite le diverse riforme che hanno interessato il sistema assistenziale nel corso della nostra storia repubblicana (in particolare quella a cavallo del nuovo millennio). Se l'intento originario del legislatore nazionale è stato infatti di realizzare un sistema multilivello, multiattore e multisettore, basato su una logica di sussidiarietà e di integrazione, nella pratica invece è andato prendendo forma un quadro per certi versi ancora frammentato, eterogeneo e influenzato da un assetto di tipo burocratico. Ciò è dipeso essenzialmente da due fattori. Innanzitutto è stata riconosciuta autonomia legislativa (nel caso delle Regioni) e funzionale agli enti di governo territoriali senza che, al contempo, fossero definiti a livello nazionale i livelli essenziali delle prestazioni. In secondo luogo è stato del tutto trascurato l'impatto che la cultura e la capacità amministrativa delle nostre istituzioni avrebbe esercitato sulla *governance*.

Molto spesso, tanto nella letteratura di settore quanto nel dibattito politico e amministrativo, si tende a sottovalutare l'importanza che il tema della capacità amministrativa ricopre per il funzionamento delle politiche pubbliche. Come ha sottolineato Ranci, ciò dipende essenzialmente dalla tendenza, molto diffusa nel nostro Paese, a concentrare maggiormente l'attenzione sui temi relativi «all'orientamento culturale e normativo» (Ranci, 2001, p. 167), trascurando invece in modo considerevole quello relativo alla concreta implementazione (Allison, 1980).

Nel caso della riforma del nostro sistema assistenziale, sono stati sottovalutati almeno 3 aspetti a questo riguardo: a) l'impatto che questa avrebbe effettivamente esercitato sull'organizzazione dell'amministrazione a qualsiasi livello di governo (in particolare su Regioni e Comuni); b) le effettive capacità gestionali del personale amministrativo chiamato a darne attuazione; c) la necessità della formazione per gli addetti, come per altro auspicato nelle raccomandazioni avanzate nella relazione finale della Commissione Onofri. Queste lacune hanno determinato la creazione di due regimi assistenziali tra loro profondamente divergenti: quello disegnato sulla carta e quello reale.

L'analisi del caso lombardo ha messo in risalto due ulteriori aspetti di particolare rilievo. In primo luogo, ha evidenziato come il tema della capacità amministrativa tenda a precedere e, al contempo, a condizionare la *governance* delle politiche sociali. La concreta implementazione del *policy making* regionale infatti non rispecchia tanto l'orientamento politico e valoriale della maggioranza al governo, quanto la capacità del personale amministrativo (in modo particolare dei funzionari chiamati alla gestione ordinaria degli interventi) di saperlo declinare nella prassi quotidiana.

L'esempio della Lombardia appare emblematico da questo punto di vista. La Regione che più di tutte ha incentrato la sua azione politica sull'affermazione del principio di sussidiarietà e che, simultaneamente, ha recepito al proprio interno l'indirizzo contenuto nella legge quadro di riordino del nostro sistema assistenziale, nella prassi (qui il riferimento è all'ambito del contrasto alla povertà) tende a manifestare ancora delle difficoltà nella sua effettiva attuazione. Tali difficoltà vanno

sostanzialmente ricondotte alla capacità del personale amministrativo regionale (quello chiamato alla gestione ordinaria di queste misure) di riuscire a declinare in modo effettivo tale principio nelle pratiche e nella routine amministrativa. Sebbene l'esperienza maturata in questi 15 anni abbia portato a un significativo livello di trasformazione della capacità amministrativa regionale (soprattutto se la si riferisce al resto del Paese), la sua declinazione nelle procedure e nelle modalità di intervento della componente amministrativa si scontra ancora con delle resistenze. Principi quali il riconoscimento della centralità della domanda, la calibratura delle politiche sul fabbisogno rilevato, la conseguente convergenza delle politiche attuate dai diversi settori, la valorizzazione del ruolo dei Comuni, la programmazione orientata alla partecipazione e all'ascolto delle forze sociali attive sul territorio, non costituiscono ancora un risultato consolidato nella prassi amministrativa regionale, sebbene di esso sia possibile trovarne traccia in modo pressoché trasversale nella programmazione regionale.

In secondo luogo, l'analisi del caso lombardo ha chiarito come la cultura e la capacità amministrativa siano significativamente indipendenti dalle caratteristiche dell'assetto istituzionale di riferimento. Nello specifico, non trova piena conferma l'assunto secondo cui un ordinamento di tipo federale avrebbe, rispetto a uno di tipo centralistico (Wildavsky, 1992)¹⁶, un effetto diretto sull'erogazione di servizi più efficienti ed efficaci e sulla capacità di risposta ai bisogni dei cittadini. L'analisi del caso lombardo evidenzia come l'efficacia dei risultati perseguiti non dipenda tanto dall'assetto istituzionale, quanto, ancora una volta, dalla cultura e dalla capacità amministrativa delle istituzioni di riferimento.

È convinzione di chi scrive che questo aspetto possa ricoprire un ruolo centrale all'interno del dibattito creatosi intorno alla riforma federale del nostro ordinamento e, in modo particolare, all'interno di quello relativo all'impatto che questa riorganizzazione può esercitare sul funzionamento del nostro comparto assistenziale (Ranci Ortigosa, 2009; Righettini e Arlotti 2009; Tardiola, 2008). Molto spesso si tende ad attribuire alla riforma federale la capacità di ridurre le disuguaglianze esistenti a livello territoriale (infra e intraregionale), sia da un punto di vista dello sviluppo socio-economico, sia da quello del riconoscimento del diritto all'assistenza sociale (Saraceno, 2005), lasciando invece in secondo piano il tema della scarsa capacità amministrativa delle nostre istituzioni pubbliche, e in particolare di quelle locali.

¹⁶ Wildavsky, uno dei più convinti sostenitori di questa teoria, parla a questo proposito di «*pregiudizio a favore del federalismo*», in quanto si basa sull'assunto che il principio della prossimità territoriale delle istituzioni rappresenti una leva molto importante attraverso la quale garantire una risposta più puntuale ed efficace ai suoi bisogni e, in generale, lo sviluppo di un territorio.

Allegati

Allegato 1

Strumenti e metodi per il monitoraggio della povertà materiale

1. Censimento degli enti del privato sociale

1.1. Definizione dell'universo indagato e struttura del censimento

Il censimento dei “centri promossi dal privato sociale per l’assistenza alle persone in condizione di povertà materiale” è stato definito mediante la fusione delle seguenti fonti informative:

- a. Associazione Banco Farmaceutico;
- b. Caritas Ambrosiana;
- c. Caritas Lombardia;
- d. Fondazione Banco Alimentare;
- e. Gruppi di Volontariato Vincenziano;
- f. Opere degli ordini francescani;
- g. Registro regionale delle Organizzazioni di Volontariato;
- h. Registro regionale delle Cooperative Sociali;
- i. Società San Vincenzo de Paoli - Conferenze San Vincenzo.

Poiché le suddette fonti sono contraddistinte dalla presenza di enti e istituzioni con caratteristiche altamente differenziate, è stato definito un criterio univoco per l’inclusione dei relativi centri nel novero dei “sensori” che alimentano l’archivio e quindi definiscono l’universo di riferimento ai fini delle indagini. In particolare, per poter essere considerati parte della categoria centri privato-sociali che offrono assistenza rivolta alle persone in condizione di povertà materiale, gli enti e le istituzioni segnalate da una data fonte devono possedere tre caratteristiche fondamentali:

- avere carattere privato-sociale;
- offrire gratuitamente il servizio;
- fornire una risposta concreta ad almeno uno dei seguenti *basic needs*:
 - a) Alimentazione: servizio mensa - distribuzione cibo,
 - b) Salute: cure sanitarie e distribuzione di farmaci,
 - c) Abitazione: dormitori, case d’accoglienza, strutture residenziali,
 - d) Abbigliamento: distribuzione abbigliamento,
 - e) Igiene: servizi per l’igiene (docce),
 - f) Reddito minimo vitale: erogazione di contributi monetari - pagamento utenze (bollette, etc.),

La selezione dei centri da includere nell'archivio si è dunque basata sul possesso delle caratteristiche sopra esposte, ma mentre tutte le fonti danno informazioni sulla tipologia dei servizi offerti, non altrettanto accade in merito alla gratuità del servizio, infatti per le Cooperative Sociali o le Associazioni iscritte al Registro regionale del volontariato non si hanno specifiche informazioni su quali di queste offrano prestazioni gratuite. Questa carenza informativa ha portato alla decisione di utilizzare le caratteristiche dell'utenza come *proxy* del possesso del criterio di gratuità. Si è quindi stabilito di includere nell'archivio le cooperative sociali e le associazioni iscritte al Registro regionale del Volontariato che offrono servizi in risposta ai *basic needs* per almeno una delle seguenti categorie d'utenza: madri sole, disoccupati o persone con difficoltà economiche, immigrati, nomadi e profughi, senza dimora, vittime di sisma e alluvioni, ex-detenuti, vittime della prostituzione, alcolisti e tossicodipendenti. Le categorie di utenti sopra riportate sono sicuramente ad alto rischio di isolamento e di povertà economica; si presume dunque che questi soggetti si rivolgano a centri di aiuto che forniscono servizi gratuiti. Sono invece stati esclusi dal censimento quei centri che rispondono al bisogno di assistenza fisica, sociale o psicologica, senza essere legati a condizioni economiche precarie e ad un elevato isolamento sociale.

Attraverso la fusione delle fonti informative sopra descritte sono stati inclusi nel nostro censimento 1.773 enti privato-sociali (all'1.1.2011) che prestano aiuto gratuito a chi vive in povertà materiale rischiando un fenomeno di esclusione sociale.

1.2. Scheda per la rilevazione dei dati

Per ciascuno dei centri d'assistenza sono state rilevate le seguenti informazioni, aggiornate all'1.1.2011 e relative all'attività svolta nel corso del 2010:

Sezione strutturale:

- Nominativo e indirizzo;
- Tipologia di servizio erogato (risposta multipla):
 - servizio mensa o distribuzione cibo e pacchi alimentari,
 - distribuzione di farmaci o assistenza sanitaria,
 - dormitorio,
 - casa d'accoglienza,
 - distribuzione abbigliamento,
 - servizi per l'igiene (docce),
 - erogazione di contributi monetari o pagamento utenze,
 - ascolto,
 - accompagnamento.
- Numero complessivo di assistiti nel corso dell'anno solare (ogni persona viene contata una sola volta anche quando si è rivolta all'ente più volte);
- Numero complessivo di assistiti nel corso dell'anno solare con specifica di:
 - genere: maschi e femmine,
 - età: minori (0-17enni), adulti (18-64enni) e anziani (65enni e più),

- cittadinanza: italiani e stranieri,
- senza fissa dimora;

Sezione aggiuntiva:

- Tre principali categorie (in ordine di importanza) di utenti assistiti dall'ente (dati rilevati solo sulle Conferenze San Vincenzo):
 - minori,
 - anziani,
 - stranieri,
 - senza fissa dimora,
 - nuclei familiari (genitori soli o coppie con figli),
 - disabili/malati psichici,
 - dipendenti da alcool o droga,
 - altro (specificare);

- Tre eventi principali (in ordine di importanza) che hanno provocato le situazioni di bisogno degli utenti che si rivolgono all'ente (dati rilevati solo sulle Conferenze San Vincenzo e le Caritas Ambrosiane):
 - separazione o divorzio (dal coniuge),
 - morte di un familiare,
 - perdita o mancanza di occupazione,
 - scarse entrate o occupazione saltuaria,
 - sfratto,
 - presenza di debiti,
 - problemi di salute / disabilità,
 - dipendenza da alcool o droga,
 - detenzione in carcere,
 - altro (specificare);

- Distribuzione percentuale dell'utenza con necessità di farmaci/assistenza sanitaria in base alle seguenti tipologie (dati rilevati solo sugli enti convenzionati con il Banco Farmaceutico):
 - individui con malattie croniche, di lunga durata o degenerative,
 - individui con problemi di salute a causa dell'età (anziani),
 - individui che chiedono assistenza per un problema di salute temporaneo;

- Quota di persone aiutate dall'ente che sono uscite dallo stato di povertà nel corso dell'anno solare (dati rilevati solo sulle Conferenze San Vincenzo):
 - nessuna,
 - fino al 20%,
 - più del 20%.

2. Indagine campionaria di approfondimento

2.1. Definizione del campione e struttura dell'indagine

L'obiettivo di tale monitoraggio consiste nell'indagare il fenomeno della povertà materiale nel territorio lombardo, attraverso un'indagine campionaria di tipo *panel* rivolta agli enti non profit che erogano servizi di aiuto a persone e famiglie povere in Lombardia.

L'universo di riferimento

Il questionario strutturato di approfondimento è stato somministrato nel mese di novembre 2011 ad un campione rappresentativo dei 1.773 enti censiti al primo gennaio. Le realtà intervistate afferiscono a filiere di aiuto eterogenee (Cooperative, Organizzazioni di Volontariato, Caritas, Conferenze San Vincenzo, etc.). Gli enti facenti parte dell'universo sono distribuiti in maniera eterogenea nel territorio regionale e differiscono fra loro soprattutto in termini di dimensione, misurata attraverso il numero di persone assistite nel corso dell'anno: si passa infatti da piccoli enti con pochi utenti (ad esempio le comunità d'accoglienza) a grandi realtà con centinaia di utenti all'anno (ad esempio le mense).

La rappresentatività delle informazioni ha permesso delle stime non solo in merito alle caratteristiche dei fenomeni bensì anche in termini di numerosità degli assistiti al novembre 2011, consentendo un aggiornamento rispetto al dato censuario di inizio anno.

Il disegno panel dell'indagine

Uno degli obiettivi dell'indagine è quello di valutare l'andamento diacronico della povertà materiale, osservando i cambiamenti quantitativi e qualitativi, che avvengono di anno in anno all'interno dello stesso insieme di enti.

Si è pertanto deciso di adottare un disegno di indagine che prevede, ogni anno, un campione trasversale degli enti in attività, formato per il 75% da enti identici all'anno precedente e per il 25% da enti estratti *ex novo*. Si realizza in tal modo un campione a rotazione: ogni anno un quarto del campione iniziale viene eliminato e sostituito. A regime, ogni sottogruppo di enti permane nella rilevazione per quattro anni, consentendo di ottenere sia stime trasversali (riferite al singolo anno) che longitudinali (riferite ai quattro anni).

Il piano di campionamento

L'indagine ha coinvolto complessivamente 281 enti¹ (campione trasversale 2011) estratti attraverso un piano di campionamento stratificato rappresentativo dell'universo di riferimento². Per ragioni derivanti dalla distribuzione territoriale e dimensionale

¹ Rispetto allo scorso anno c'è stato un tasso di mancata risposta più elevato, pertanto si è giunti ad una numerosità campionaria inferiore (erano 332 nel 2010).

² A livello operativo per l'estrazione degli enti si è fatto uso della Tavola dei numeri casuali della Rand Corporation, che, a differenza dei numeri estratti dai software per computer che generano numeri pseudo-casuali, fornisce realmente numeri casuali.

dell'universo di riferimento si è deciso di utilizzare un piano di campionamento stratificato proporzionale, in modo da garantire nel campione la stessa distribuzione per territorio (provincia) e per classe dimensionale (numero di assistiti).

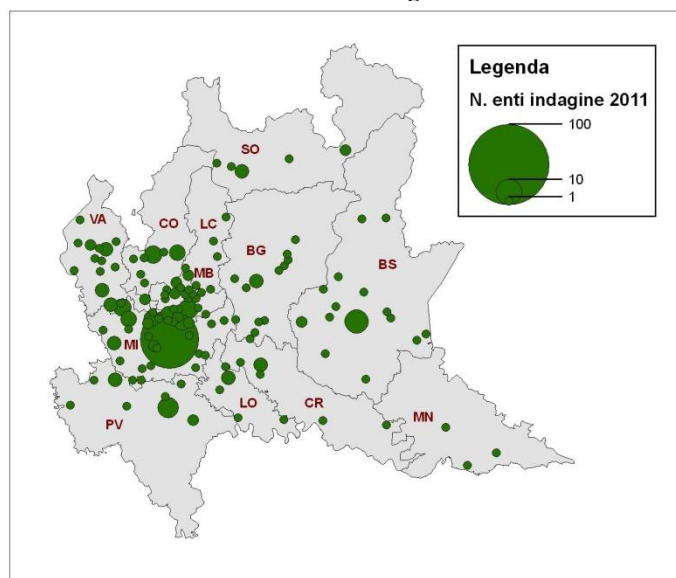
Dall'incrocio della provincia (12 modalità³) con la classe dimensionale (2 modalità: piccoli enti con meno di 50 persone assistite complessivamente nell'anno e enti medio - grandi con più di 50 assistiti) sono emersi 24 strati, in ognuno dei quali il numero di enti da intervistare rispetta le proporzioni presenti nell'universo. La proporzionalità per territorio e dimensione viene rispettata sia nel campione trasversale sia in quello longitudinale: non solo il campione complessivo bensì anche il quarto del campione che viene sostituito ogni anno rispetta le proporzioni dell'universo.

Dei 281 enti intervistati nel 2011, 71 erano già stati intervistati nei tre precedenti anni, questi enti costituiscono quindi il campione longitudinale 2008-2011⁴. Il piano di campionamento definito e il numero di enti che si è stabilito di intervistare hanno permesso di commettere un errore campionario sulle stime complessive a livello regionale non superiore al 2,6% con una probabilità del 95% per il campione trasversale del 2011, e non superiore al 7% con una probabilità del 95%, per il campione longitudinale quadriennale 2008-2011.

La distribuzione territoriale del campione

Le due mappe sotto riportate presentano la distribuzione territoriale per comune dei 281 enti entrati a far parte del campione trasversale dell'indagine 2011 (figura A1.1) e dei 71 enti appartenenti al campione longitudinale del quadriennio 2008-2011 (figura A1.2). Come si è precedentemente detto, la distribuzione territoriale degli enti del campione per provincia è proporzionale a quella degli enti che costituiscono l'universo di riferimento.

Figura A1.1 - Distribuzione territoriale per comune dei 281 enti appartenenti al campione trasversale dell'indagine 2011

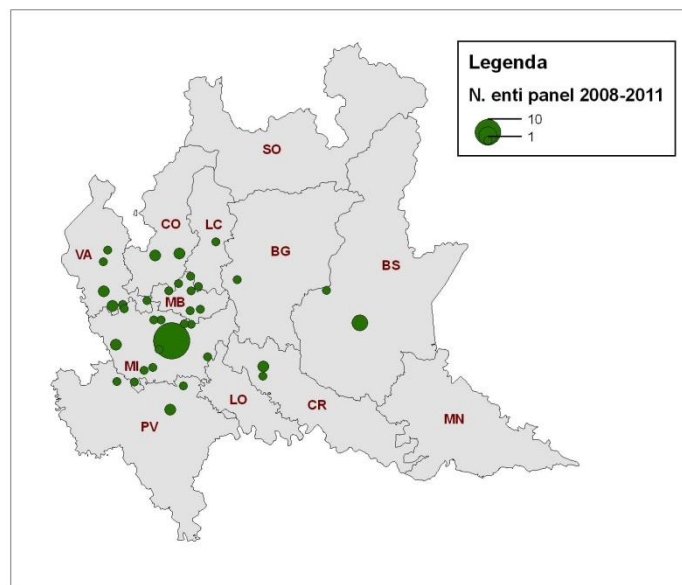


Fonte: elaborazione ORES su dati rivelati

³ Rispetto al 2010 è stata aggiunta nella stratificazione la nuova provincia di Monza e Brianza.

⁴ Questi 71 enti rappresentano il 25% degli enti intervistati nel campione trasversale come previsto dal disegno *panel* a rotazione quadriennale.

Figura A1.2 - Distribuzione territoriale dei 71 enti appartenenti al campione longitudinale dell'indagine 2008-2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rivelati

2.2. Questionario per la rilevazione dei dati

N° questionario (non compilare, a cura dell'équipe di ricerca) _____(1)

Codice centro* (Codice di collegamento con il censimento degli enti) _____(2)

Denominazione _____(3)

Indirizzo _____

1) Quali di questi servizi vengono erogati dall'ente?

Mensa	2	(4)
Pacchi alimentari	2	(5)
Vestiario	2	(6)
Dormitorio	2	(7)
Servizi per l'igiene	2	(8)
Sussidi in denaro	2	(9)
Distribuzione farmaci	2	(10)
Assistenza sanitaria	2	(11)
Assistenza per la ricerca/pratiche di lavoro	2	(12)
Centri di ascolto	2	(13)
Accoglienza in comunità e/o strutture residenziali	2	(14)
Altro (specificare) _____	2	(15)

(se viene indicato solo un servizio passare alla domanda n. 3)

2) Tra quelli indicati nella precedente risposta, quali sono i tre servizi più importanti per numero di utenti serviti?

(indicare il corrispondente numero - vedi domanda 1 - in ordine di importanza)

1° posto		(16)
2° posto		(17)
3° posto		(18)

3) In generale, per quanti giorni al mese l'ente eroga i suoi servizi?

Indicare n° giorni al mese:/trenta (19)

4) Nei mesi di luglio e agosto, l'ente continua la sua attività ordinaria?

No	1	
Sì, parzialmente	2	
Sì, regolarmente	3	(20)

5) Quali criteri adottate per regolamentare l'accesso degli utenti?

Nessun criterio	2	(21)
Verifica regolarità documenti	2	(22)
Verifica requisiti economici	2	(23)
Segnalazione da parte dei servizi	2	(24)
Segnalazione da parte di altri enti operanti sul territorio	2	(25)
Segnalazione da parte di nostri operatori	2	(26)
Altro (_____)	2	(27)

6) Gli utenti vengono registrati in qualche modo?

No	1	
Sì	2	(28)

7) Generalmente qual è il bacino di utenza dei vostri servizi?

Parrocchiale/di quartiere	1	
Comunale	2	
Sovracomunale	3	(29)

8) In base alla sua esperienza, quali sono i tre principali eventi che provocano la situazione di bisogno degli utenti che si rivolgono al Vostro Ente?

(indicare il corrispondente numero in ordine di importanza tra gli eventi elencati)

1° posto		(30)
2° posto		(31)
3° posto		(32)

1- Separazione o divorzio (dal coniuge)

2- Morte di un familiare

3- Perdita o mancanza di occupazione

4- Reddito insufficiente

5- Sfratto/perdita della casa

6- Problemi di salute/disabilità fisica

7- Dipendenza da alcool o droga

8- Detenzione in carcere

9- Debiti

10- Problemi relazionali/psichici

11-Altro (specificare): _____

9) Negli ultimi 12 mesi, quante sono state le persone assistite, in media, ogni giorno dal Vostro Ente? Indicare il dato medio(33)

10) Negli ultimi 12 mesi, quante sono state le persone complessivamente assistite?
(ATT.NE: si intende l'effettivo numero di individui, quindi una persona che ha ricevuto più aiuti nel corso dell'anno viene comunque contata una sola volta)

Indicare il valore totale(34)

j. Fatto 100 il totale delle persone assistite, qual è la loro composizione percentuale rispetto alla cittadinanza?

Italiane	Straniere	Totale	
		100%	(35-36)

12) Fatto 100 il numero di italiani assistiti negli ultimi 12 mesi, qual è la loro composizione percentuale rispetto al sesso?

Donne	Uomini	Totale	
		100%	(37-38)

13) Fatto 100 il numero di stranieri assistiti negli ultimi 12 mesi, qual è la loro composizione percentuale rispetto al sesso?

Donne	Uomini	Totale	
		100%	(39-40)

14) Negli ultimi 12 mesi, quante sono state le persone senza fissa dimora assistite? Indicare n° persone.....(41)

15) Fatto 100 il totale delle persone senza fissa dimora assistite, qual è la loro composizione percentuale rispetto alla cittadinanza?

Italiane	Straniere	Totale	
		100%	(42-43)

16) Nel corso degli ultimi 12 mesi, con riferimento al totale delle donne assistite, qual è la composizione in termini percentuali rispetto all'età?

	Donne italiane	Donne straniere	
Minori (da 0 a 17 anni)			(44-45)
Giovani adulti (da 18 a 35 anni)			(46-47)
Adulti (da 36 a 64 anni)			(48-49)
Anziane (65 anni o più)			(50-51)
Totale	100%	100%	

17) Nel corso degli ultimi 12 mesi, con riferimento al totale degli uomini assistiti, qual è la composizione in termini percentuali rispetto all'età?

	Uomini italiani	Uomini stranieri	
Minori (da 0 a 17 anni)			(52-53)
Giovani adulti (da 18 a 35 anni)			(54-55)
Adulti (da 36 a 64 anni)			(56-57)
Anziani (65 anni o più)			(58-59)
Totale	100%	100%	

18) Nel corso degli ultimi 12 mesi, le persone assistite sono...

In forte aumento (più del 20%)	1	
In aumento moderato (inferiore al 20%)	2	
Costanti	3	
In diminuzione moderata (inferiore al 20%)	4	
In forte diminuzione (più del 20%)	5	(60)

19) Qual è la tipologia familiare prevalente tra i vostri assistiti?

Adulto che vive solo	1	
Anziano che vive solo	2	
Monogenitore con figli conviventi (anche se con altri parenti conviventi)	3	
Coppia senza figli (anche se con altri parenti conviventi)	4	
Coppia con almeno un figlio minorenni (anche se con altri parenti conviventi)	5	
Coppia con figli tutti maggiorenni (anche se con altri parenti conviventi)	6	(61)

Rispetto agli ultimi 12 mesi, può indicare se le seguenti tipologie di utenti stanno aumentando, diminuendo o rimanendo costanti?

20) Iniziamo dagli italiani:

Italiani	In forte aumento (più del 20%)	In aumento moderato (inferiore al 20%)	Costante	In diminuzione moderata (inferiore al 20%)	In forte diminuzione (più del 20%)	
Minorenni (0-17 anni)	1	2	3	4	5	(62)
Giovani adulti (18-35enni)	1	2	3	4	5	(63)
Adulti (36-64enni)	1	2	3	4	5	(64)
Anziani (65enni o +)	1	2	3	4	5	(65)

21) Consideri ora soltanto gli stranieri:

Stranieri	In forte aumento (più del 20%)	In aumento moderato (inferiore al 20%)	Costante	In diminuzione moderata (inferiore al 20%)	In forte diminuzione (più del 20%)	
Minorenni (0-17 anni)	1	2	3	4	5	(66)
Giovani adulti (18-35enni)	1	2	3	4	5	(67)
Adulti (36-64enni)	1	2	3	4	5	(68)
Anziani (65enni o +)	1	2	3	4	5	(69)

22) Infine consideri le persone che presentano le seguinti caratteristiche a prescindere dalla provenienza geografica:

	In forte aumento (più del 20%)	In aumento moderato (inferiore al 20%)	Costante	In diminuzione moderata (inferiore al 20%)	In forte diminuzione (più del 20%)	
Pers. con elevata istruzione (diploma o laurea)	1	2	3	4	5	(70)
Donne separate/divorziate	1	2	3	4	5	(71)
Uomini separati/divorziati	1	2	3	4	5	(72)
Pers. senza fissa dimora	1	2	3	4	5	(73)
Portatori di handicap fisici	1	2	3	4	5	(74)
Tossicodipendenti/alcolisti	1	2	3	4	5	(75)
Pers. che hanno perso il lavoro	1	2	3	4	5	(76)
Coppie con figli minori	1	2	3	4	5	(77)
Madri sole con figli minori	1	2	3	4	5	(78)
Pers. indebitate	1	2	3	4	5	(79)
Pers. con prob. relazion./psichici	1	2	3	4	5	(80)
Ex-carcerati	1	2	3	4	5	(81)

23) Nell'ultimo anno, qualcuna delle persone aiutate dal vostro ente è uscita dallo stato di povertà?

No, nessuna	1	
Fino al 5%	2	
Fra il 5% e il 10%	3	
Fra il 10% e il 20%	4	
Più del 20%	6	(82)

24) Il vostro Ente collabora con i servizi sociali del territorio?

No	1	
Sì. Quando necessario (es. per casi complessi...)	2	
Sì. In modo costante, ma non formalizzato	3	
Sì. In modo costante e sistematico (es. Tavoli istituzionali...)		(83)

25) Quanti sono gli operatori, remunerati o volontari, complessivamente impegnati nell'attività del centro?

Indicare il numero di remunerati(84)

Indicare il numero di volontari(85)

26) Nel corso degli ultimi 12 mesi, come sono variate le seguenti risorse?

	In aumento	In diminuzione	Costante	
Volontari	1	2	3	(86)
Strutture	1	2	3	(87)
Finanziarie (es. denaro)	1	2	3	(88)
Materiali (es. beni alimentari, vestiario...)	1	2	3	(89)
Altro (_____)	1	2	3	(90)

27) Composizione delle risorse finanziarie (indicare la % corrispondente)

Quote associative		(91)
Autofinanziamento dei soci		(92)
Contributi da persone fisiche		(93)
Contributi da altri soggetti privati		(94)
Contributi pubblici (anche a progetto)		(95)
Vendita servizi		(96)
Altro (_____)		(97)
Totale	100%	

28) Nel corso degli ultimi 12 mesi, il vostro Ente è stato in grado di soddisfare la domanda di aiuto?

Sì, senza difficoltà	1	
Sì, ma con qualche difficoltà	2	
Abbiamo spesso incontrato difficoltà	3	(98)

29) Rispetto al futuro, a parità di risorse disponibili, il vostro Ente sarà in grado di sostenere un incremento della domanda di aiuto?

No, siamo al limite delle capacità	1	
Sì, siamo in grado di rispondere ad un aumento moderato (fino al 20% della domanda in più)	2	
Sì, siamo in grado di rispondere anche ad un aumento consistente (oltre il 20% della domanda in più)	3	(99)

30) Qual è la forma giuridica del Centro?

Fondazione	1	
Associazione riconosciuta	2	
Associazione non riconosciuta	3	
Comitato/gruppo	4	
Comitato/gruppo Caritas	5	
Cooperativa sociale	6	
Impresa sociale (no profit)	7	
Altro (Specificare _____)	8	(100)

3. Monitoraggio continuo di famiglie e individui assistiti

3.1. Organizzazione e struttura del monitoraggio

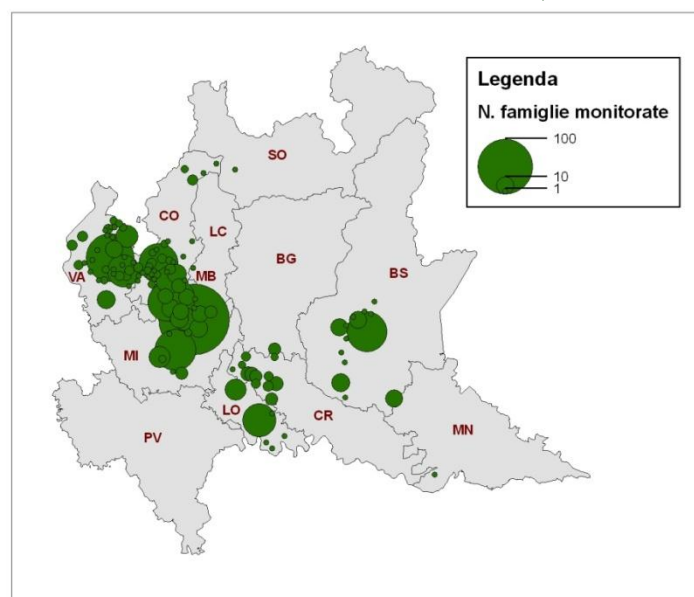
Il monitoraggio continuo di famiglie e individui assistiti dal privato sociale lombardo ha coinvolto un campione auto-selezionato di organizzazioni che offrono servizi gratuiti di risposta a bisogni di base. Si tratta di realtà disponibili a monitorare e registrare nel tempo le informazioni relative alle famiglie e agli individui da loro presi in carico.

Il campione e la copertura territoriale

Il monitoraggio è stato avviato nel gennaio 2010 dopo una prima fase di *briefing* con le organizzazioni che si sono dimostrate interessate ad avviare e partecipare al progetto. Durante il primo anno di raccolta delle informazioni, di cui in questo rapporto presenta i principali risultati, hanno partecipato complessivamente 46 organizzazioni appartenenti a due differenti realtà che svolgono un ruolo centrale in Lombardia nell'aiuto alle famiglie in condizioni di bisogno: le Conferenze San Vincenzo (38 Conferenze) e i Banchi di Solidarietà (8 Banchi). Le organizzazioni partecipanti hanno monitorato nel corso del 2010 complessivamente 1.022 famiglie (o individui che vivono soli) da loro prese in carico, il monitoraggio è inoltre tuttora in fase di ampliamento⁵.

⁵ A partire dal gennaio 2011 hanno deciso di unirsi al progetto circa 20 organizzazioni, appartenenti ai Gruppi di Volontariato Vincenziano, consentendo a partire dalla prossima annualità un monitoraggio complessivo dei percorsi di povertà di oltre 2.000 famiglie lombarde in condizione di bisogno.

Figura A1.3 - Distribuzione territoriale per Comune di residenza delle famiglie assistite e monitorate nel corso del 2010. Lombardia, 1.1.2011



Fonte: elaborazione ORES su dati rilevati

Le famiglie monitorate nel corso del 2010 sono distribuite nel territorio regionale secondo quanto mostrato nella figura A1.3, si registra quindi un buon livello di copertura informativa specialmente per alcune province (Monza e Brianza, Varese, Como e Brescia) mentre in altri casi non si dispone ancora di informazioni (Bergamo, Sondrio, Lecco, Mantova e Pavia). Come già specificato, tuttavia, il monitoraggio è attualmente in fase di ampliamento anche per quanto concerne la copertura territoriale.

3.2. Gli strumenti di rilevazione

Ciascuna organizzazione è stata dotata di due strumenti di rilevazione delle informazioni:

- 1) L' elenco contatti utenza è un documento interno ad uso dell'organizzazione, che per motivi di privacy non viene condiviso con ORES; esso comprende infatti tutti i riferimenti anagrafici della famiglia monitorata ed è utile all'organizzazione per il riconoscimento della "scheda di registrazione utenza" associata a ciascuna famiglia attraverso un apposito codice univoco.
- 2) La scheda di registrazione utenza è l'effettiva scheda in cui vengono raccolte le informazioni relative alla famiglia. La scheda si compone di 2 sezioni: la prima dedicata al profilo socio-demografico della famiglia e la seconda dedicata al profilo della condizione di bisogno/aiuto.

Alla luce della grande eterogeneità in termini di capacità del personale coinvolto nel monitoraggio ORES ha deciso di lasciare libera scelta sulla modalità di registrazione dei dati fra il formato cartaceo e quello elettronico.

La raccolta elettronica delle informazioni è stata resa possibile grazie alla realizzazione di un sistema di maschere guidate. Tale sistema è stato strutturato in modo

da semplificare il lavoro di inserimento delle informazioni e da ridurre al minimo la possibilità di errori di imputazione. Inoltre il sistema prevede la possibilità di stampa di ogni singola scheda familiare o di report automatici di sintesi sulle informazioni inserite, rendendosi strumento utile per l'organizzazione stessa, che in qualsiasi momento può disporre di un aggiornamento sulla condizione delle famiglie prese in carico e sullo stato d'avanzamento dell'attività svolta dall'organizzazione stessa.

La prima compilazione della scheda, nel caso di nuovi utenti, avviene a seguito del primo incontro dell'organizzazione con la famiglia mentre, nel caso di famiglie già in carico non ancora registrate, la scheda viene compilata a inizio anno con indicazione di quando la famiglia si è rivolta all'organizzazione per la prima volta.

Di fondamentale importanza per la lettura dei percorsi di povertà è inoltre l'inserimento di informazioni retroattive relative agli avvenimenti che hanno avuto un ruolo saliente nel processo di impoverimento della famiglia.

Il monitoraggio ha inoltre carattere continuo pertanto il personale coinvolto nella registrazione dei dati, che spesso coincide con lo stesso volontario che fornisce gli aiuti alle famiglie, aggiorna la scheda mensilmente indicando gli aiuti forniti nel corso del mese, eventuali variazioni nella struttura familiare o nella condizione di bisogno e l'eventuale chiusura del caso.

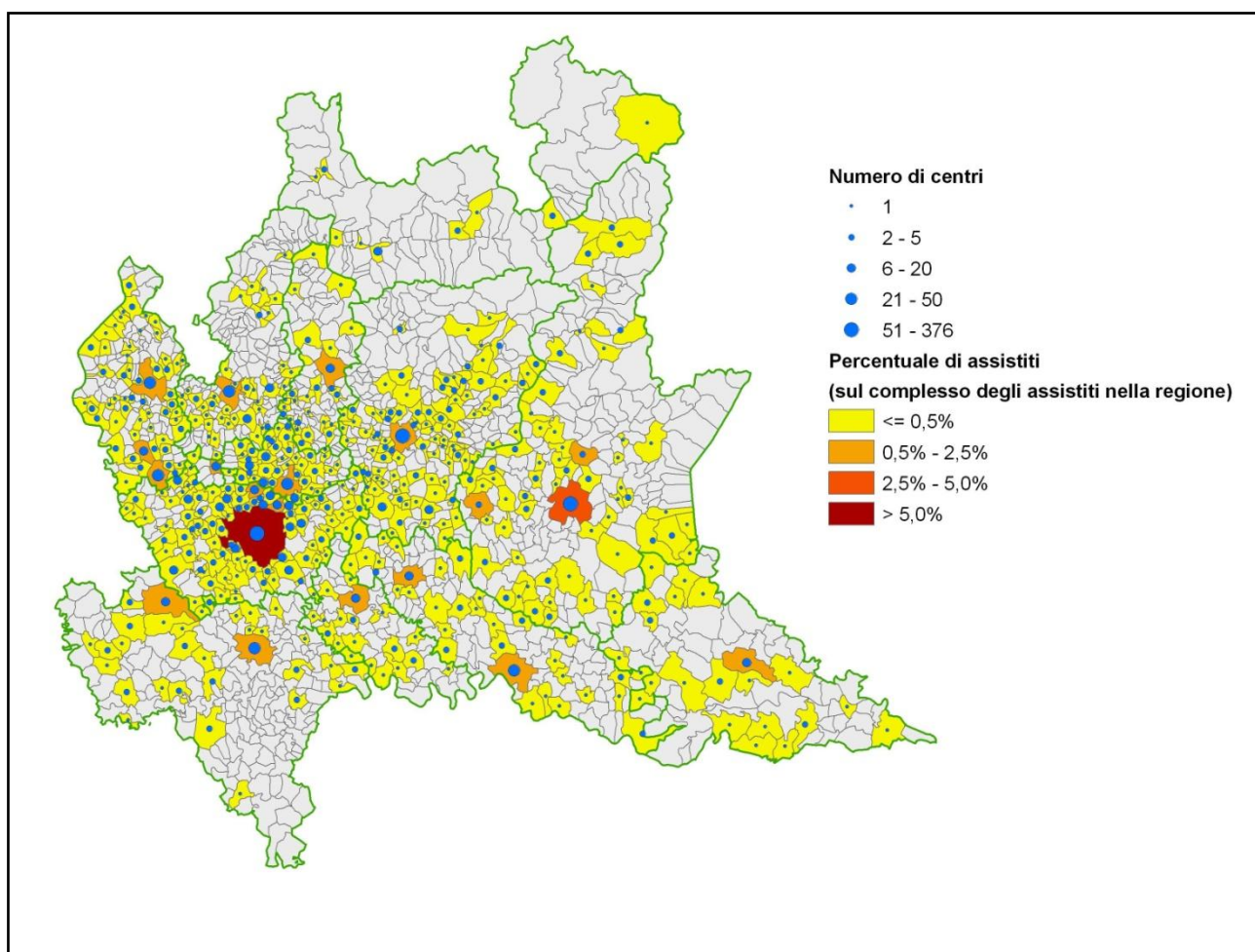
Infine annualmente l'organizzazione restituisce copia delle schede, compilate nel corso dell'anno, ad ORES.

Allegato 2

Materiale cartografico sulla povertà materiale

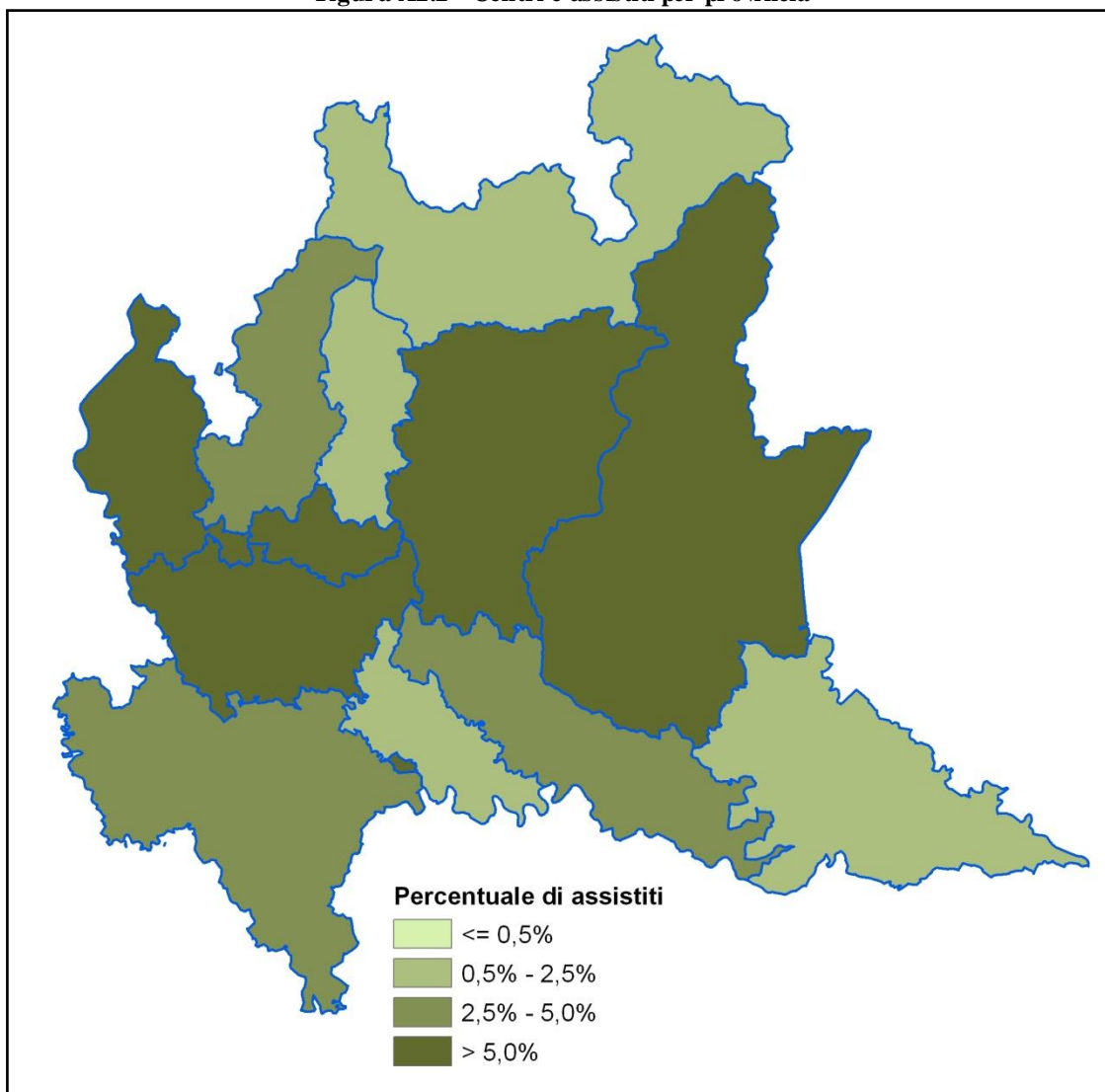
Dimensione e struttura dell'offerta

Figura A2.1 - Centri e assistiti per comune



Lombardia	Centri ¹	Assistiti	
		Totale	% sul totale regionale
Totale	1.773	357.300	100,0
Capoluoghi	713	216.287	60,5

Figura A2.2 - Centri e assistiti per provincia



¹ Sono stati considerati tutti i centri, compresi quelli per i quali non si dispone del numero di assistiti (35 in totale, di cui 17 nei capoluoghi).

Lombardia	Centri ²		Assistiti		
	Totale	% sul totale regionale	Valore assoluto	Numero medio per centro	% sul totale regionale
Totale	1738	100,0	357.300	206	100,0
Capoluoghi	696	40,0	216.287	311	60,5
Varese	170	9,8	23.049	136	6,5
Como	106	6,1	11.483	108	3,2
Sondrio	20	1,2	3.564	178	1,0
Milano	645	37,1	197.537	306	55,3
Bergamo	206	11,9	26.920	131	7,5
Brescia	145	8,3	27.704	191	7,8
Pavia	96	5,5	15.409	161	4,3
Cremona	89	5,1	14.023	158	3,9
Mantova	36	2,1	5.634	157	1,6
Lecco	61	3,5	8.139	133	2,3
Lodi	40	2,3	5.361	134	1,5
Monza e Brianza	124	7,1	18.477	149	5,2

² Sono stati esclusi i centri per i quali non si dispone del numero di assistiti (35 in totale, di cui 17 nei capoluoghi).

Caratteristiche strutturali della domanda

Figura A2.3 - Le caratteristiche qualitative degli assistiti: il genere

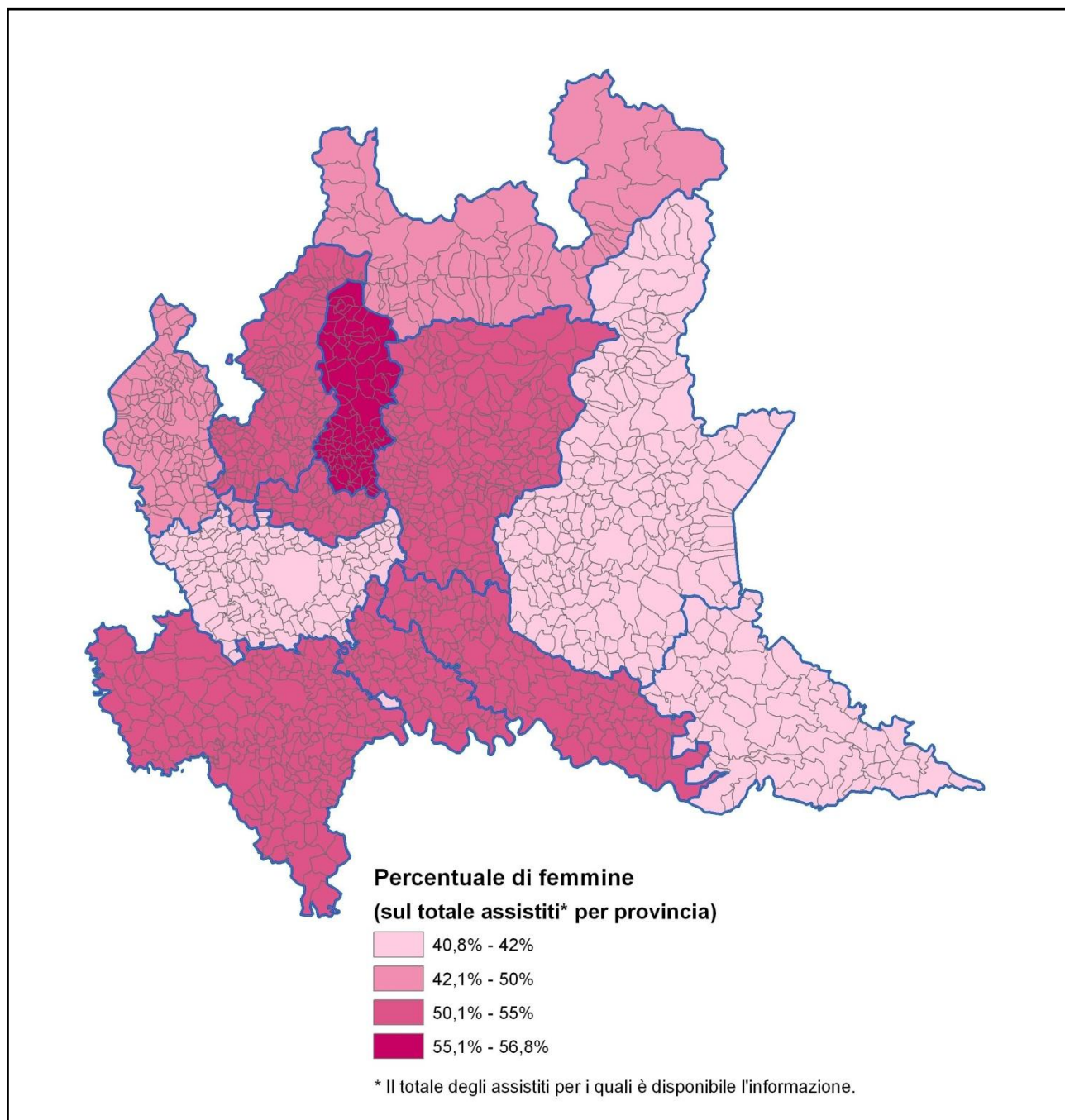


Figura A2.4 - Le caratteristiche qualitative degli assistiti: i giovani

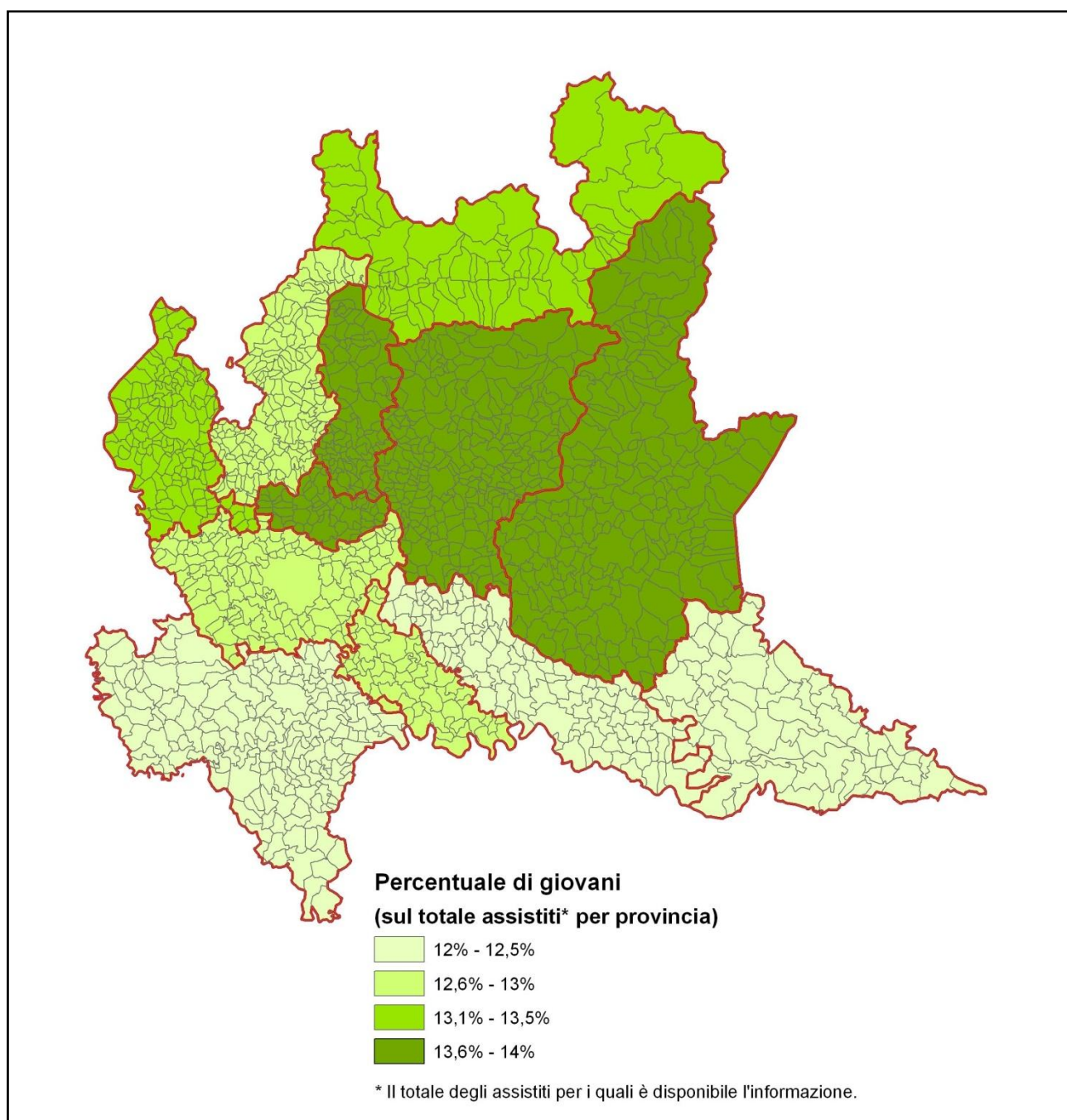


Figura A2.5 - Le caratteristiche qualitative degli assistiti: gli adulti

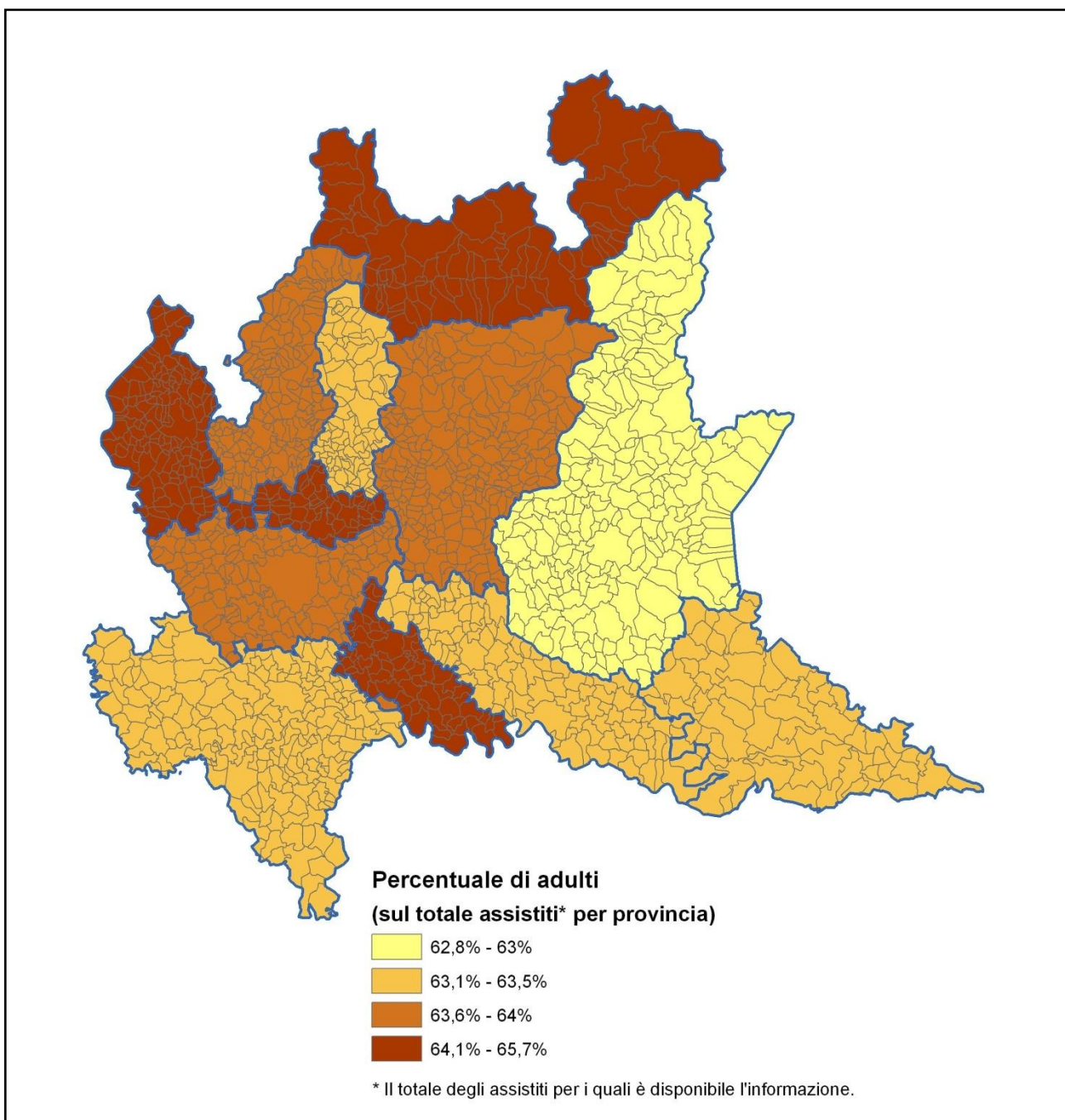


Figura A2.6 - Le caratteristiche qualitative degli assistiti: gli anziani

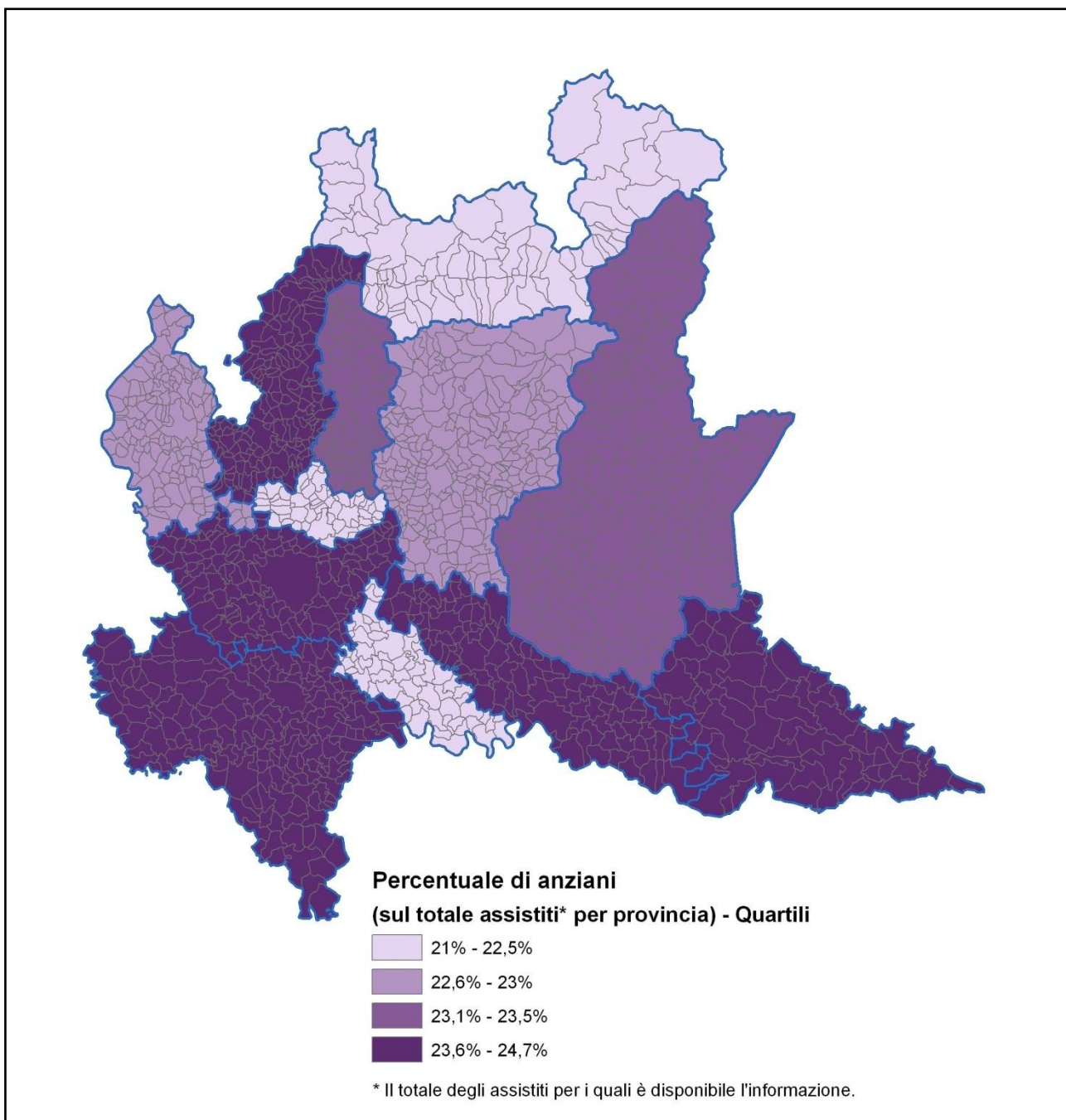


Figura A2.7 - Le caratteristiche qualitative degli assistiti: gli stranieri

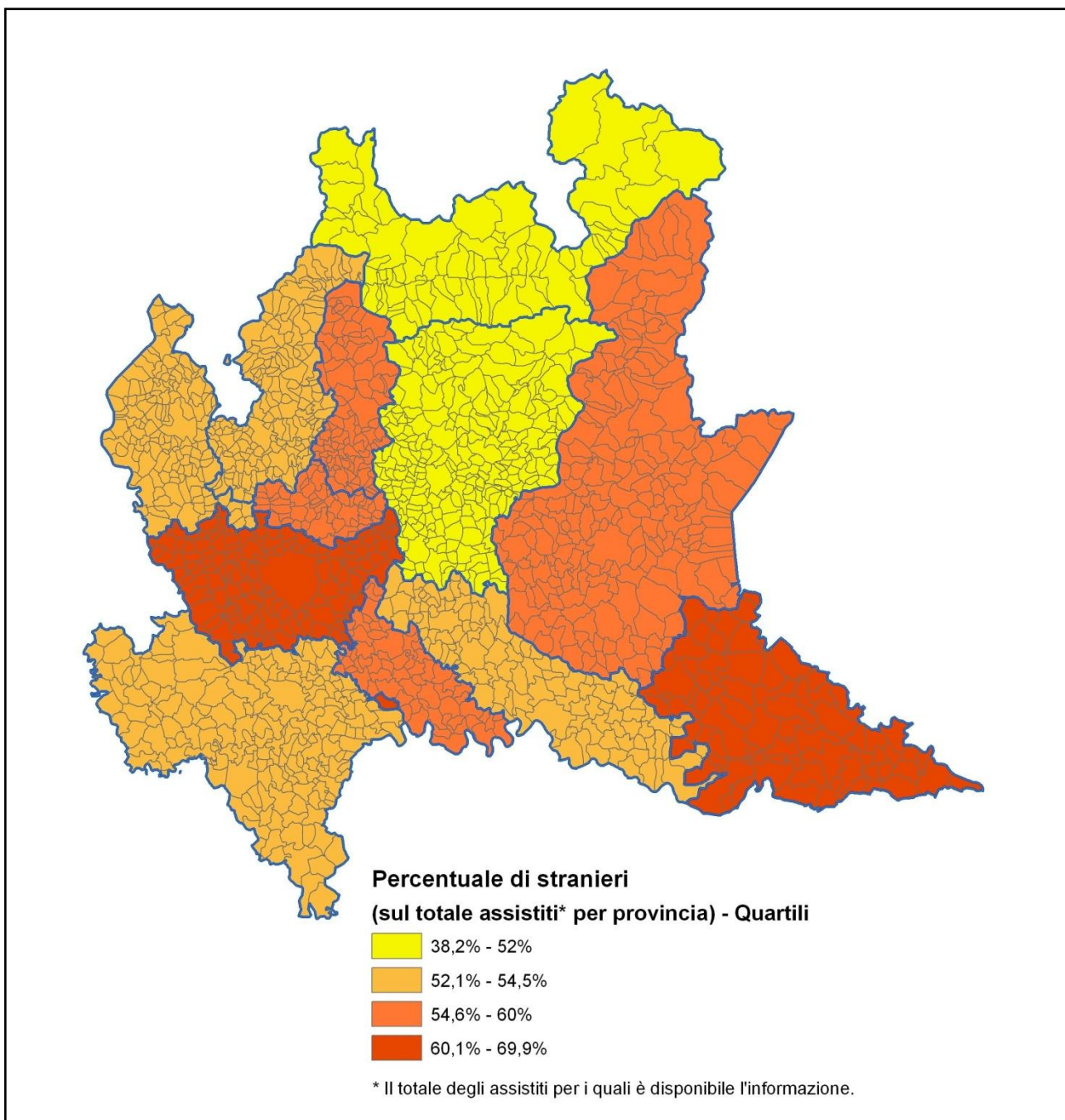
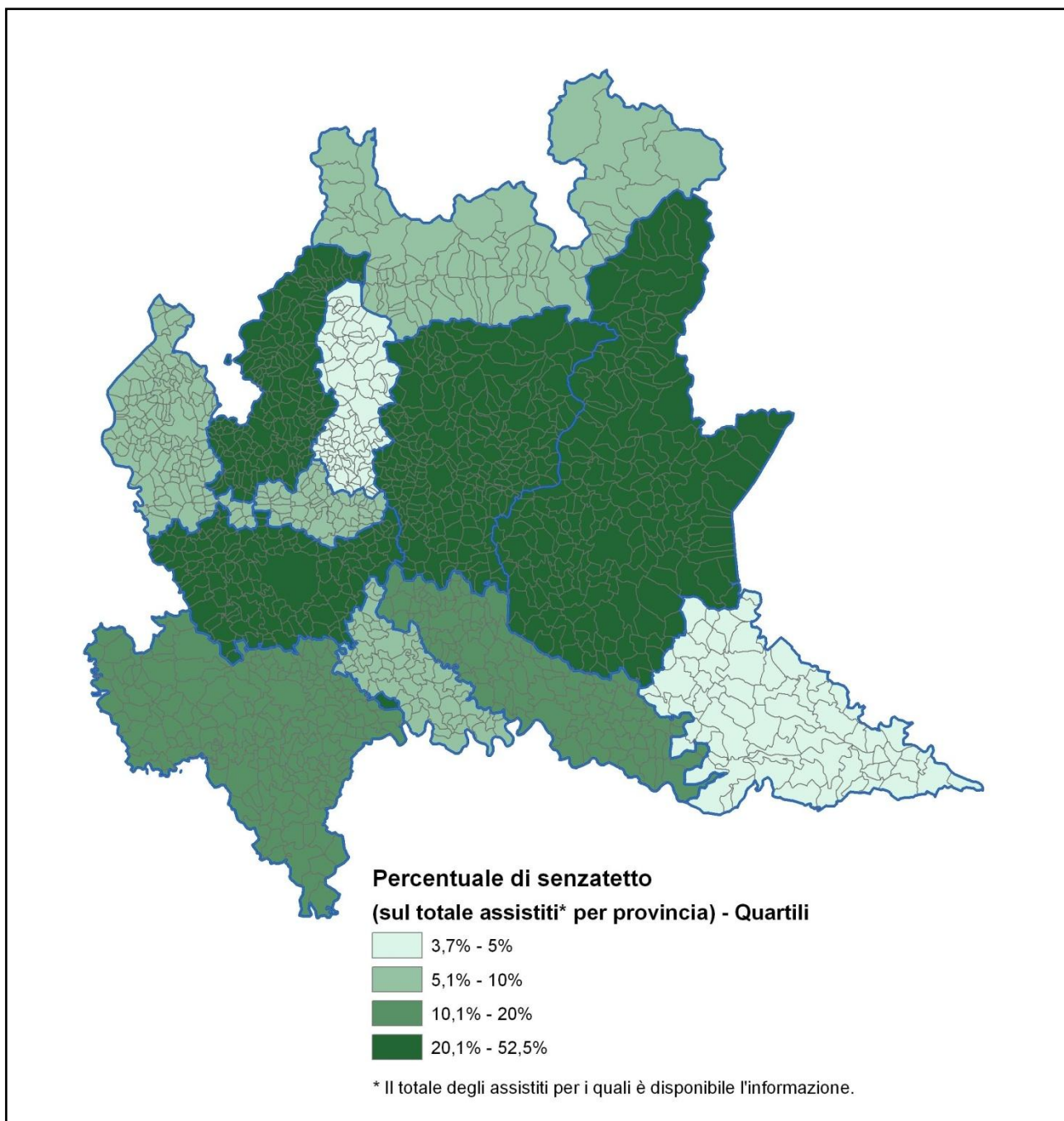


Figura A2.8 - Le caratteristiche qualitative degli assistiti: i senza fissa dimora



Stima della povertà materiale

Figura A2.9 - Copertura territoriale dell'archivio povertà materiale

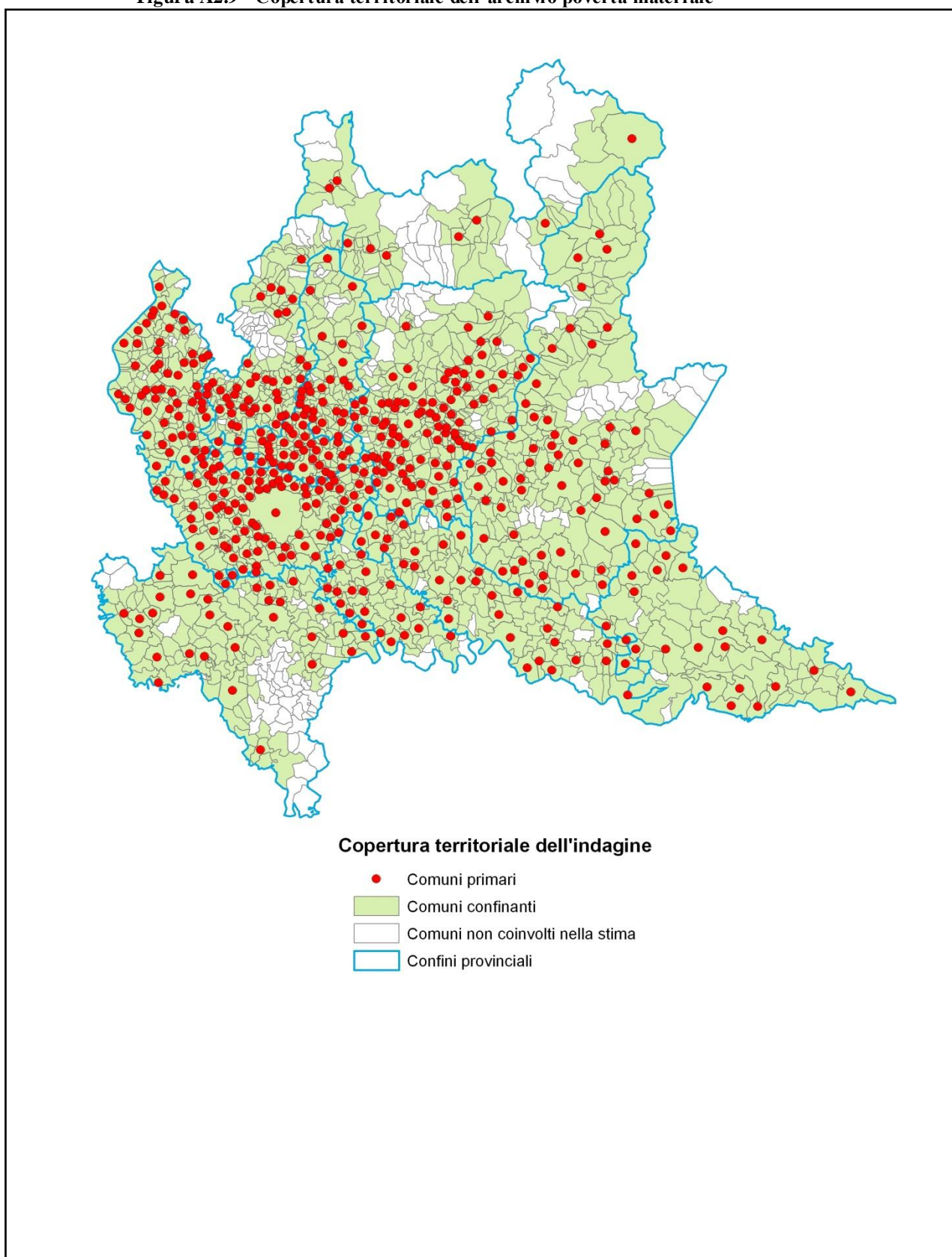
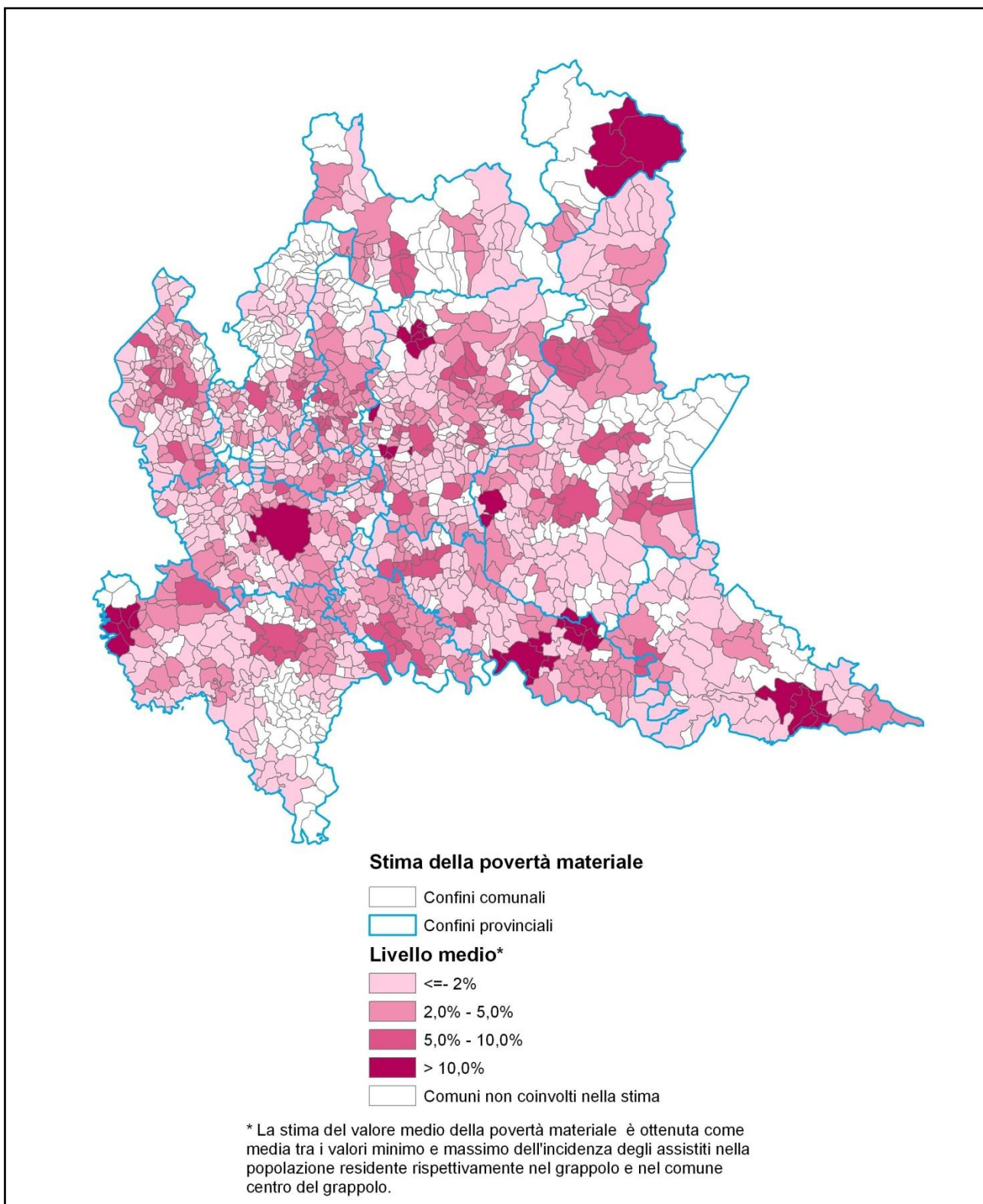


Figura A2.10 - Distribuzione territoriale dei tassi di povertà materiale secondo la stima media



Bibliografia

- Blangiardo G.C., Rimoldi S. (2007), *L'atlante della povertà estrema*, in IReR (2007)
- Blangiardo G.C., Rimoldi S. (2009), *Atlante statistico della povertà materiale*, in ORES (2009), pp. 193-203
- Blangiardo G.C., Rimoldi S. (2010), *Atlante statistico della povertà materiale*, in ORES (2010), pp. 43-58
- Blangiardo G.C., Rimoldi S. (2011), *Atlante statistico della povertà materiale*, in ORES (2011), pp. 41-59
- Bonomi P., Montrasio S. (2009), *L'incidenza della povertà nella popolazione straniera immigrata in Lombardia*, in ORES (2009), pp. 125-140
- Bonomi P., Montrasio S. (2010), *Povertà relativa, assoluta e soggettiva nella popolazione straniera immigrata in Lombardia*, in ORES (2010), pp. 245-259
- Bonomi P., Montrasio S. (2011), *Povertà, tipologie familiari e progetti di vita della popolazione straniera immigrata in Lombardia*, in ORES (2011), pp. 177-187
- Bovone L., Lunghi C. (a cura di, 2009), *Consumi ai margini*, Donzelli Editore, Roma
- Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A. (a cura di, 2009), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna
- Brehm J., Gates S. (1997), *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*, University of Michigan Press, Ann Arbor: MI
- Brugnoli A., Dal Bianco A., Folloni G., Modena F. (2010), *Beyond GDP: the Index of Economic Well-Being for Lombardy*, Working Paper IReR n. 14, Guerini e Associati, Milano
- Brugnoli A., Vittadini G. (a cura di, 2008), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini e Associati, Milano
- Burchardt T. (2006), *Foundations for measuring equality: A discussion paper for the Equalities Review*, Discussion Paper 111 CASE
- Burchardt T., Vizard P. (2007), *Definition of equality and framework for measurement: Final Recommendations of the Equalities Review Steering Group on Measurement*, Discussion Paper 120 CASE
- Burchardt T., Vizard P. (2007a), *Developing a capability list: Final Recommendations of the Equalities Review Steering Group on Measurement*, Discussion Paper 121 CASE
- Campiglio L. (2011), *Famiglia, figli e sviluppo sostenibile*, Working Paper DISCE Dipartimenti e Istituti di Scienze Economiche, Milano
- Campiglio L. (2011a), *Libertà del vivere una vita civile e deprivazione economica*, Working Paper DISCE Dipartimenti e Istituti di Scienze Economiche, Milano
- Campiglio L., Rovati G. (a cura di, 2009), *La povertà alimentare in Italia*, Guerini e Associati, Milano
- Caritas Italiana - Fondazione "E. Zancan" (2000), *La rete spezzata. Rapporto su emarginazione e disagio nei contesti familiari*, Feltrinelli, Milano
- Caritas Italiana - Fondazione "E. Zancan" (2008), *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Caritas Italiana - Fondazione "E. Zancan" (2011), *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris

- Cataldi L., Girotti F. (2011), *Arene pluraliste? Attori, strategie e dinamiche di istituzionalizzazione dei piani sociali di zona*, Paper for the Espanet Conference “Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa” Milano, 29 Settembre - 1 Ottobre 2011
- Cavedo L. (2011), *Le famiglie lombarde in condizione di povertà assoluta*, in ORES (2011), pp. 127-141
- Cerioli A., Zani S. (1990), *A Fuzzy Approach to the Measurement of Poverty*, in Dagum C., Zenga M., “Income and Wealth Distribution, Inequality and Poverty”, Studies in Contemporary Economics, Springer, Berlin
- Chiappero Martinetti E. (2000), *A multidimensional assessment of well-being based on Sen's functioning approach*, Rivista internazionale di scienze sociali, n. 2, pp. 207-239
- Chiappero Martinetti E. (2006), *Capability Approach and Fuzzy Set Theory: description, aggregation and inference issues*, in Betti G., Lemmi A., “Fuzzy Set Approach to Multidimensional Poverty Measurement”, New York, Springer
- Chiappero Martinetti E. (2007), *La multidimensionalità del fenomeno: alcune analisi settoriali, introduzione*, in IReR (2007), pp. 125-128
- Clark D., Qizilbash M. (2005), *The Capability Approach and Fuzzy Poverty Measures: An Application to the South African Context*, Journal of Social Indicators Research, 74, pp. 103-129
- Cnel, ISTAT (2010), *Cnel e ISTAT misurano il benessere: entro il 2011 sarà individuato il set di indicatori*, Comunicato Stampa, 27 dicembre 2010
- De Cesaris A. M. (a cura di, 2012), *La gestione della crisi familiare. Separazioni e divorzi nell'età contemporanea*, FrancoAngeli, Milano
- deLeon P., deLeon L. (2002), *What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 12., N. 4, p. 467-492
- Devicienti F., Gualtieri V. (2004), *Dinamiche e persistenza della povertà in Italia: un'analisi con microdati panel di fonte ECHP*, Working Paper LABORatorio Riccardo Ravelli, Torino
- Donati P. (a cura di, 2012), *La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi*, Carocci, Roma
- Eurispes (2012), *Rapporto Italia 2012*, Roma
- European Commission (2008), *Child Poverty and Well-Being in the EU, Current Status and Way Forward*
- Eurostat (2012), *Population and social conditions*, Statistics in focus 9/2012
- Fazzi L. (1998), *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Franco Angeli
- Ferrera M., Sacchi S. (2005), *Il metodo aperto di coordinamento e le capacità istituzionali nazionali: l'esperienza italiana*, Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali n. 105, 1, pp. 51-83
- Fitoussi J.P., Sen A., Stiglitz J.E. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*
- Fixsen D. L., Naoom S. F., Blase K. A., Friedman R. M., Wallace F. (2005), *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*, Tampa, FL: University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, The National Implementation Research Network
- Giampaglia G., Biolcati Rinaldi F. (a cura di, 2003), *Le dinamiche della povertà in Italia alle soglie del 2000*, Liguori Editore, Napoli

- Guerzoni L. (a cura di, 2008), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna
- Hanf K., Scharpf F. W. (a cura di, 1978), *Internorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, Sage, London
- Heimer C. A. (2008), *Thinking about How to Avoid Thought: Deep Norms, Shallow Rules, and the Structure of Attention, Regulation and Governance*, 2, 1, pp. 30-47
- Hirst P. (2000), *Democracy and governance*, in Piore J. (a cura di), "Debating governance: Authority, steering, and democracy", Oxford University Press, Oxford
- Hjern B. e Hull C. (1982), *Implementation Research as Empirical Constitutionalism*, European Journal of Political Research, Vol. 2, N. 3, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 105-116
- Hjern B., Kenneth H., Porter D. O. (1978), *Local Networks of Manpower Training in the Federal Republic of Germany and Sweden*, in Hanf K., Scharpf F. W. (a cura di), "Internorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control", Sage, London, pp. 303-344
- Inglehart R. (1983), *La rivoluzione silenziosa*, Rizzoli, Milano
- IReR (2007), *L'esclusione sociale in Lombardia, caratteristiche, risposte, politiche*, Guerini e Associati, Milano
- ISTAT (2009), *La misura della povertà assoluta*, «Metodi e norme», n.38, Roma
- ISTAT (2011), *La povertà in Italia*, Statistiche Report, Roma
- ISTAT (2011a), *Rapporto Annuale. La situazione del Paese nel 2010*, Roma
- ISTAT (2011b), *Separazioni e divorzi in Italia*, Statistiche Report, Roma
- Kazepov Y. (2009), *La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia*, in Kazepov Y. (a cura di), "La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia", pp. 11-40
- Keiser L. R., Meier K. J. (1996), *Policy Design, Bureaucratic Incentives, and Public Management: The Case of Child Support Enforcement*, Journal of Public Administration Research and Theory, 6, 3, University Press
- Kooiman J. (1993), *Modern Governance: New government-society interactions*, Sage Publications, London
- Kooiman J. (2000), *Societal Governance: levels, models, and orders of social-political interaction*, in J. Pierre (a cura di) (2000), pp. 138-164
- Kooiman J. (2003), *Governing as Governance*, Sage Publication, London
- Langbein L. (2000), *Ownership, empowerment, and productivity: Some empirical evidence on the causes and consequences of employee discretion*, Journal of Policy Analysis and Management, 19, pp. 427-449
- Lanzare D. (1996), *The frozen republic: How the constitution is paralyzing democracy*, Harcourt Brace, London
- Leisering L., Liebfried S. (1999), *Time and Poverty in western Welfare State. United Germany in Perspective*, Cambridge University Press
- Lelli S. (2001), *Factor analysis vs. fuzzy sets theory: assessing the influence of different techniques on Sen's functioning approach*, Centre of Economic Studies Discussion Paper, 01/21, KU Leuven
- Lewin L., Vedung E. (a cura di, 1980), *Politics as Rational Action*, Reidel, Dordrecht
- Lipsky M. (1980), *Street level bureaucrats: Dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage, New York
- Manoukian F., Marabini C. (2006), *Problemi e competenze dei dirigenti*, in «Prospettive sociali e sanitarie», XXXVI, n. 16, pp. 1-3

- Matland R. E. (1995), *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 5, N. 2, pp. 145-174
- May J. P., Winter S. C. (2007), *Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation*, Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford University Press, pp. 453-475
- Maynard-Moody S., Musheno M., Palumbo D. (1990), *Street-wise Social policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation*, Western political Quarterly, Vol. 43, N. 4, pp. 833-848
- Mayntz R. (2003), *From government to governance: Political steering in modern societies*, Summer Academy on IPP, Würzburg
- Mazmanian D., Sabatier P. A. (1981), *Effective Policy Implementation*, Lexington Books, Lexington MA
- Merlo F. (2009), *Gli enti che offrono aiuto*, in ORES (2009), pp.59-83
- Merlo F., Rovati G. (2009), *Chi cerca trova: i risultati dell'indagine campionaria sugli enti del privato-sociale*, in ORES (2009), pp.205-246
- Mesini D., Dessi C. (2011), *Le politiche e gli interventi di contrasto alla povertà*, in C. Gori (a cura di), "Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali", Maggioli Editore, pp. 373-396
- Newman J. (a cura di, 2004), *Public Participation and Collaborative Governance*, in «Journal of Social Policy», vol. 33, n. 2, pp. 203-223
- Nussbaum M.C. (2008), *Giustizia sociale e dignità umana*, Il Mulino, Bologna
- ORES (2009), *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2008*, Guerini e Associati, Milano
- ORES (2010), *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2009*, Guerini e Associati, Milano
- ORES (2011), *L'esclusione sociale in Lombardia, Terzo Rapporto - 2010*, Guerini e Associati, Milano
- Osberg L., Sharpe A (2003), *Human well-being and economic well-being: what values are implicit in current indices?* in CSLS Research Report 2003-2004
- Parisi L. (2004), *La povertà: una rassegna sul confronto tra due approcci*, Discussion Paper n.87, Centro di Economia del Lavoro e di Politica Economica, Università degli Studi di Salerno
- Pesenti L., De Ambrogio U. (a cura di, 2009), *Piani di Zona in Lombardia. Le sfide della programmazione sociale*, Guerini e Associati, Milano
- Pierre J. (a cura di) (2000), *Debating governance: Authority, steering, and democracy*, Oxford University Press, Oxford
- Pierre J., Peters G. B. (2000), *Governance, politics and the State*, St. Martin's Press, New York
- Ranci C. (1999), *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Il Mulino, Bologna
- Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Ranci C. (2004), *Politiche sociali. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna
- Ranci Ortigosa E. (2009), *Federalismo fiscale e riforma del welfare*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 21, pp.1-2
- Rhodes R. A. W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667

- Rhodes R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham
- Rhodes R. A. W. (2000), *Change, complexity and governance in a globalizing space*, in J. Pierre (a cura di) (2000), pp. 54-91
- Riccucci M. N. (2005), *Street-Level Bureaucrats and Intrastate Variation in the Implementation of Temporary Assistance for Needy Families Policies*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 15, N. 1, pp. 89-111
- Riccucci M. N. (2005a), *How management matters: Street-level bureaucrats and welfare reform*, Georgetown Univ. Press, Washington: DC
- Righettini M. S., Arlolti M. (2009), *Dal regionalismo al federalismo*, in Kazepov Y. (a cura di), «La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia», pp. 89-110
- Roche J. M. (2007), *Monitoring inequality between social groups: A methodology combining Fuzzy Set Theory and Principal Component Analysis*, Paper presented at the 4th HDCA conference, 18 - 20 September, New York City
- Rovati G (2009), *I cento volti dell'indigenza*, in Campiglio L., Rovati G. (a cura di, 2009)
- Rovati G. (2010), *Chi scende e chi sale: i poveri nell'anno della crisi*, in ORES (2010), pp.85-122
- Rovati G. (2011), *I poveri assistiti nel 2010. Una domanda (e un'offerta) di aiuto in crescita*, in ORES (2011), pp.89-123
- Sabatier P. A. (1985), *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research*, Journal of Public Policy, Volume 6, Issue 01, pp. 21-48
- Saraceno C. (2005), *I livelli di assistenza nell'assetto federale italiano*, in Associazione Reforme Mimeo, Milano
- Schokkaert E., Van Ootegem L. (1990), *Sen's concept of the living standard applied to the Belgian unemployed*, Recherches économiques de Louvain, n.56, pp.429-450
- Sen A.K. (1985), *Commodities and capabilities*, Oxford University Press, Oxford
- Sen A.K. (1992), *Inequality re-examined*, Oxford University Press, Oxford
- Sen A.K. (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano
- Siza R. (2009), *Povertà provvisorie. Le nuove forme del fenomeno*, FrancoAngeli, Milano
- Somaini E. (2002), *Uguaglianza. Teorie, politiche, problemi*, Donzelli Editore, Roma
- Stocker R. (1991), *Reluctant Partners, Implementing Federal Policy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh
- Tardiola A. (2008), *Welfare e federalismo: quale governance?*, in L. Guerzoni (a cura di) (2008), pp. 163-176
- Tarditi G. (2007), *La povertà nell'Unione Europea: un confronto tra analisi tradizionale e multidimensionale*, in Rivista di Politica Economica
- UNDP (1990), *Human Development Report 1990. Concept and Measurement of human development*, United Nations Development Programme, New York
- Van Kersenbergen K., Van Waarden F. (2004), *"Governance" as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy*, European Journal of Political Research, N. 4, Blackwell Publishing ltd, Oxford, pp. 143-171
- Van Meter D. S., Van Horn C. E. (1974), *The policy implementation process: A conceptual framework*, Administration and Society

- Vero J. (2006), *A Comparison of Poverty According to Primary Goods, Capabilities and Outcomes. Evidence from French School Leavers' Survey*, in Betti G., Lemmi A. (2006)
- Vittadini G. (2002), *Liberi di scegliere. Dal welfare state al welfare mix*, ETAS
- Werner A. (2004), *A Guide to Implementation Research*, The Urban Institute Press, Washington DC
- Wildavsky A. (1992), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick, N.J
- Winter S. (2003), *Political control, street-level bureaucrats and information asymmetry in regulatory and social policies*, The Danish Centre for Social Research, Copenhagen
- Winter S. C., Dinesen P. T., May J. P. (2008), *Implementation Regimes and Street-Level Bureaucrats: Employment Service Delivery in Denmark*, The Danish National Centre for Social Research

Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale

Comitato d'Indirizzo

Direzione Generale Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale -
Regione Lombardia

Roberto Albonetti (Direttore generale)

Éupolis Lombardia - Istituto Superiore per la Ricerca, la Statistica e la Formazione

Alberto Brugnoli (Direttore generale)

Fondazione E.S.A.E. - Esclusione Sociale Analisi ed Esperienze

Gianandrea Toffoloni (Presidente)

Comitato Scientifico

Presidente

Giancarlo Rovati (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Membri

Gian Carlo Blangiardo (Università degli Studi di Milano-Bicocca)

Luigi Campiglio (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Enrica Chiappero Martinetti (Università degli Studi di Pavia)

Alberto Martinelli (Università degli Studi di Milano)

Alessandra Mori (invitato permanente) (Banca d'Italia)

Regione Lombardia, Direzione Generale Famiglia, Conciliazione, Integrazione e
Solidarietà Sociale

Éupolis Lombardia - Istituto Superiore per la Ricerca, la Statistica e la Formazione

ANCI Lombardia - Associazione Nazionale Comuni Italiani

UPL - Unione Province Lombarde

Associazione Banco Farmaceutico

Caritas Lombardia
Caritas Ambrosiana
Fondazione Banco Alimentare
Gruppi di Volontariato Vincenziano
Legacoop Lombardia
Ordine dei Frati Minori
Settore Statistica - Comune di Milano (invitato permanente)
Società San Vincenzo De Paoli - Conferenze San Vincenzo.

Struttura di Ricerca

Direttore

Luca Pesenti

Ricercatori

Gisella Accolla, Lorenzo Cavedo, Antonio Musio

Il Rapporto è responsabilità collegiale del Comitato Scientifico. Alla sua preparazione hanno collaborato:

Gisella Accolla, Gian Carlo Blangiardo, Paolo Bonomi, Lorenzo Cavedo, Flavio Merlo, Stefano Montrasio, Antonio Musio, Luca Pesenti, Stefania Rimoldi, Giancarlo Rovati.

Copyright © 2013 Éupolis Lombardia

ISBN 978-88-98484-00-3