

## 19. Le politiche e gli interventi di contrasto alla povertà<sup>(1)</sup>

Daniela Mesini e Carla Dessi

### 19.1. Premessa

Quali sono gli interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale realizzati in Lombardia nell'ultimo quinquennio? Gli indirizzi forniti dall'amministrazione regionale nei confronti delle marginalità si sono tradotti in un sistema organico e strutturato di interventi? Ma soprattutto, di quanti e quali poveri si è effettivamente occupata la Regione Lombardia nella passata legislatura?

Il presente capitolo si propone di analizzare, alla luce di una ricostruzione delle principali tipologie di *policy* attuate dalle Regioni italiane in materia di politiche di contrasto alla povertà, la posizione assunta dalla Regione Lombardia attraverso le azioni concretamente realizzate. Verranno poi proposte alcune stime circa la reale capacità di copertura del bisogno da parte di alcuni degli interventi analizzati.

Il percorso di analisi di seguito proposto utilizzerà come chiave di lettura i criteri valutativi che guidano i lavori pubblicati in questo testo, tematizzando in particolare modo il ruolo del Terzo Settore, specie per la sua funzione di soggetto gestore dei servizi, il sostegno alla famiglia, quale principale destinataria delle politiche di inclusione sociale agite in Regione, e l'equità orizzontale e verticale nei confronti dei (potenziali) beneficiari degli interventi di contrasto alla povertà.

L'analisi valutativa finale evidenzierà potenzialità e limiti degli interventi agiti, fornendo alcuni punti di attenzione orientati ad una presa in carico del bisogno più efficace e complessiva.

---

(<sup>1</sup>) Si ringraziano per l'estrema disponibilità dimostrata, per gli interessanti spunti di riflessione offerti nel corso delle interviste e per i materiali agevolati: Luca Pesenti (ORES), Roberta Bonini (Irer), Antonello Grimaldi e Giulia Borgomaneri (Regione Lombardia – DG Famiglia – Area Emarginazione). Un ringraziamento particolare Emanuele Ranci Ortigosa (Irs) per i puntuali suggerimenti e le osservazioni, sia in fase di elaborazione che di stesura finale del testo.

## 19.2. Le politiche di contrasto alla povertà nelle Regioni italiane: un tentativo di categorizzazione

Le politiche nazionali di contrasto alla povertà dell'ultimo quinquennio sono collocabili in un quadro di più generale contenimento della spesa pubblica e di ridisegno del sistema fiscale. Tra le iniziative più recenti di diretto o indiretto sostegno al reddito ricordiamo l'aumento degli assegni familiari, previsti dalla Finanziaria 2007, il *bonus* incapienti <sup>(2)</sup>, una *tantum* sui redditi 2006, l'aumento della detrazione Ici sulla prima casa, imposta definitivamente abolita con la Finanziaria 2008, e, da ultimo, i *bonus* gas e per l'energia elettrica e la più nota *social card*, introdotta con decreto legge n. 112 del 2008 <sup>(3)</sup>. Gli interventi appena ricordati di fatto si inseriscono nel più tradizionale panorama di dispositivi esistenti, di natura prevalentemente riparativo-assistenziale quali l'integrazione al minimo, l'assegno ordinario di invalidità, ma anche la pensione e l'assegno sociale, per lo più rivolti ad anziani e disabili, meglio se con una storia contributiva alle spalle.

Si tratta dunque, nel complesso, di una serie di misure passive di sostegno al reddito, frammentate, di natura categoriale, spesso di tipo emergenziale, caratterizzate da un netto e persistente sbilanciamento dei trasferimenti monetari sui servizi alla persona. L'assenza di una politica unitaria risulta aggravata dalla più recente crisi economica e finanziaria i cui effetti di aumento della disoccupazione e di acutizzazione di fenomeni di precarizzazione e di vulnerabilità sociale dovrebbero rendere anche più urgente l'adozione, da parte del sistema italiano, di una cornice organica di sostegno al reddito, integrata con politiche di attivazione. In assenza, dunque, di tale cornice e di indicazioni da parte del governo centrale circa il futuro di una misura nazionale di contrasto alla povertà, quasi tutte le Regioni si sono mosse variamente disciplinando la materia e finanziando specifici progetti ed interventi sul territorio.

Sulla base di recenti studi e ricognizioni <sup>(4)</sup> sul tema abbiamo provato a ripartire le principali misure adottate dalle Regioni in materia di lotta alla povertà ed esclusione sociale, in 3 differenti tipologie di *policy*.

---

<sup>(2)</sup> Si tratta di un contributo economico di 150 euro destinato a soggetti passivi Irpef con un'imposta netta pari a zero nel 2006.

<sup>(3)</sup> La *social card*, o 'carta acquisti' è una carta pre-pagata del valore di 40 euro mensili, utilizzabile per l'acquisto di prodotti alimentari, farmaceutici e parafarmaceutici, presso negozi convenzionati e per il pagamento delle utenze domestiche e destinata a cittadini poveri al di sopra dei 65 anni ed alle famiglie povere con bimbi piccoli, di età inferiore ai 3 anni.

<sup>(4)</sup> Si fa qui riferimento, tra l'altro, a 2 indagini svolte dall'Istituto per la Ricerca Sociale (Irs) nel 2008:

– il lavoro di ricognizione delle leggi regionali, commissionato ad Irs dall'Isfol e confluito nel rapporto "Il quadro normativo e i modelli di intervento delle Regioni per il contrasto alla povertà" a cura di Ranci Ortigosa E. e Guglielmi S.;

– l'indagine svolta da IRS in preparazione del terzo seminario di WELFORUM (Forum dei dirigenti e funzionari delle Regioni e Province Autonome in materia di politiche e servizi sociali e socio-sanitari), che si è svolto a Bari il 27 e 28 novembre 2008.

1. misure rivolte alle marginalità estreme per lo più attraverso il sostegno finanziario di progetti del Terzo Settore;
2. misure che cercano di intervenire in maniera 'emergenziale' a sostegno di sopraggiunte temporanee difficoltà;
3. misure di sostegno al reddito familiare, seppur non necessariamente legate a programmi/percorsi di inserimento sociale o lavorativo.

Nel caso di bisogni sociali complessi, afferenti alle aree della marginalità sociale difficilmente intercettabili dai servizi sociali istituzionali, il ruolo del terzo risulta rilevante, sia nell'identificare tempestivamente le caratteristiche del fenomeno, sia nella progettazione, anche in collaborazione con le istituzioni pubbliche, di soluzioni vicine alle aspettative ed ai bisogni dei destinatari finali. Le misure realizzate dalle Regioni a sostegno delle organizzazioni del privato sociale si sono rivelate essenzialmente di due tipi: l'uno destinato al recupero ed alla distribuzione delle eccedenze alimentari, l'altro all'integrazione sociale di soggetti appartenenti alle fasce deboli, quali adulti in difficoltà, ma soprattutto senza fissa dimora, rom ed ex detenuti, sostenendo direttamente le organizzazioni non profit che gestiscono servizi di pronta accoglienza quali mense, dormitori, centri diurni.

La seconda e la terza tipologia di *policy* riguardano, invece, misure di diretto o indiretto sostegno al reddito, seppure di natura occasionale le prime e continuativa le seconde.

Per intervenire su temporanee difficoltà economiche delle famiglie (l'aumento dei carichi di cura per l'assistenza a familiari non autosufficienti, un sopravvenuto stato di disoccupazione, l'aumento delle spese per la casa, ecc.) alcune Regioni hanno realizzato interventi di tipo 'emergenziale'. La seconda tipologia di misure attivate dalle Regioni riguarda infatti interventi di finanza etica, di accesso al credito, di prestito sull'onore, contributi per la copertura di spese sanitarie, per l'affitto, per le utenze, erogate per lo più sottoforma di buoni o indennità *una tantum*.

Infine, la terza linea di *policy* individuata riguarda le misure di vero e proprio sostegno al reddito, alcune delle quali tradizionalmente previste dalle politiche sociali regionali. Tali misure riguardano essenzialmente interventi di tipo continuativo e possono prevedere o non prevedere la componente di attivazione del destinatario del contributo. Tra gli interventi di tipo più promozionale ed incentivante, seppure diversi per caratteristiche e per entità della spesa stanziata, si può considerare come significativo spartiacque l'esperienza del Reddito Minimo condotta a livello nazionale tra il 1999 ed il 2003. Le Regioni 'storiche' dal punto di vista dei trasferimenti monetari ai meno abbienti sono la Valle d'Aosta e le Province Autonome di Trento<sup>(5)</sup> e Bolzano, attive su queste tematiche a partire dai primi anni '90.

---

(5) In aggiunta alle misure permanenti a favore delle fasce di popolazione più deboli e per affrontare la più recente crisi economica, a fine 2009, la Provincia Autonoma di Trento ha introdotto il Reddito Minimo di Garanzia, con uno stanziamento di 18 milioni di euro.

Dopo la sperimentazione del RMI diverse altre Regioni si sono attivate con l'introduzione di misure di contrasto alla povertà che abbinassero i contributi economici a programmi di inserimento sociale e/o lavorativo. Antesignana di questo gruppo è sicuramente la Regione Campania che, con la l.r. 2/2004, ha introdotto il Reddito di Cittadinanza, prorogato per cinque anni consecutivi e quasi giunto al suo epilogo per mancanza di risorse. La Basilicata, l'anno successivo ha dato il via al Programma di Promozione della Cittadinanza Solidale, ancora in corso grazie a finanziamenti FESR, mentre più circoscritta e sfortunata l'esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia <sup>(6)</sup>. Da ultimo, il Consiglio Regionale della Regione Lazio ha approvato, nel marzo del 2009, l'istituzione del Reddito Minimo Garantito rivolto a disoccupati, inoccupati e precari con un reddito personale imponibile inferiore ai 7.500 euro annui. Molto più circoscritte a livello territoriale, seppur comunque assimilabili all'esperienza nazionale, sono state le vicende veneta e siciliana. Il Veneto ha finanziato il proseguo della sperimentazione nazionale del RMI al Comune di Rovigo, mentre nel 2006 la Regione Sicilia ha finanziato i cosiddetti 'cantieri scuola-lavoro', cioè il sostegno economico di lavori socialmente utili destinati agli ex-beneficiari del RMI nazionale.

Infine, negli anni più recenti, alcune altre Regioni hanno finanziato misure passive di sostegno ai redditi dei meno abbienti, per lo più sottoforma di 'minimo vitale'.

Quanto appena tratteggiato evidenzia, all'interno di una cornice nazionale frammentata e carente, la progressiva presa di coscienza delle Regioni nei confronti dell'importanza dell'attivazione di politiche mirate. Tuttavia, gli interventi ad oggi realizzati 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. In effetti, sono ancora poche le Regioni che hanno attivato con successo delle politiche organiche ed 'integrate' sul territorio.

Eppure, nell'ambito delle politiche e degli interventi di lotta alla povertà ed esclusione sociale il ruolo delle Regioni, anche in virtù della spinta data dalla l. 328/2000 e dalla riforma del Titolo V in un'ottica di valorizzazione della sussidiarietà verticale ed orizzontale, appare prioritario, specie nella definizione e programmazione degli interventi. Vero è che tale responsabilità di 'governo' della materia di fatto sconta, oltre che l'assenza di un quadro regolativo nazionale, la centralizzazione delle risorse da parte dello Stato, a scapito di una progressiva e sempre maggiore diminuzione dei finanziamenti agli Ambiti territoriali che tali interventi sono chiamati a realizzare.

---

<sup>(6)</sup> Il Reddito di Base per la Cittadinanza, introdotto in fase sperimentale con la legge regionale n. 6/2006, con uno stanziamento di 22 milioni di euro, è stato abrogato, a meno di un anno dall'avvio effettivo della misura, dopo solo la fase di 'collaudo', e sostituito con il "Fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale", caratterizzato da uno impegno di spesa per la Regione decisamente più limitato (4 milioni per il 2008).

Tabella 19.1 - Quadro sinottico delle principali linee di policy regionali di contrasto alla povertà

Misure	Principali contenuti	Regioni e normativa di riferimento
<b>Misure rivolte alle marginalità estreme attraverso il finanziamento di progetti del Terzo Settore</b>	Inserimento sociale e lavorativo di soggetti svantaggiati e potenziamento dei servizi per i senza fissa dimora	Abruzzo, Emilia-Romagna, <b>Lombardia</b> , Piemonte, Umbria, Sardegna, Valle D'Aosta, Veneto, Provincia di Trento, Provincia di Bolzano, Toscana, Molise...
	Recupero e distribuzione eccedenze alimentari	<b>Lombardia</b> (l.r. 25/2006); Emilia-Romagna (l.r. 12/2007); Sicilia (Decreto Assessorile 2.7.2004)
<b>Misure di sostegno al reddito di tipo occasionale ed 'emergenziale'</b>	Interventi di finanza etica, di accesso al credito, prestiti sull'onore, contributi per disoccupati, copertura spese sanitarie, per l'affitto e per le utenze	Calabria, Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, <b>Lombardia</b> , Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta...
<b>Misure di sostegno al reddito di tipo continuativo</b>	Misure 'attive' di sostegno al reddito pre RMI	Valle d'Aosta (l.r. n. 19/1994 e successive modifiche); Provincia Autonoma di Bolzano (l.p. 13/1991 e successive modifiche); Provincia Autonoma di Trento (l.p. 14/1991 e successive modifiche)
	Misure 'attive' di sostegno al reddito post RMI	Basilicata (Programma di promozione della Cittadinanza Solidale - l.r. n. 3/2005); Campania (Reddito di Cittadinanza - l.r. n. 2/2004); Friuli-Venezia Giulia (Reddito di Base per la Cittadinanza - l.r. 6/2006, art. 59; F.do per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale - l.r. 9/2008, art. 9); Lazio (Reddito Minimo garantito - l.r. 4/2009); Sicilia (Cantieri Servizi - l.r. n. 5/2005); Veneto (Reddito di Ultima Istanza - DGR 1294/2004, DGR 2643/2007.
	Misure 'passive' di sostegno al reddito post RMI	Calabria ('minimovitale' - l.r. 1/2004); Molise ('minimo vitale' - l.r. 1/2000); Sardegna (contributi economici continuativi per famiglie numerose e povertà estreme l.r. 3/2008)...

### 19.3. Le politiche e gli interventi contro la povertà in Regione Lombardia: welfare riparativo o promozionale?

Nel corso dell'VIII legislatura la Regione Lombardia ha realizzato dei significativi passi avanti in termini di aumento della comprensione e della conoscenza sul fenomeno della povertà, delle sue caratteristiche e delle sue dinamiche, attraverso la costituzione nel 2007 dell'Osservatorio ORES<sup>(7)</sup> (Osservatorio Regionale sull'Esclu-

(7) Costituito attraverso apposita delibera di Giunta il 26 settembre del 2007 è affidato al coordinamento della Fondazione ESAE.

sione Sociale) e la ricerca realizzata dall'Irer sulla "Mappatura dei servizi socio-assistenziali rivolti a contrastare la povertà estrema e le nuove forme di povertà nonché le condizioni di fragilità degli anziani" (8).

La maggiore disponibilità di dati e di risorse informative sul tema potrà consentire nel tempo una più organica progettazione e realizzazione di politiche ed interventi di lotta alla povertà, che allo stato attuale risultano ancora piuttosto frammentati e dispersi all'interno di diversi settori del *welfare* regionale e, come abbiamo già avuto modo di accennare, essenzialmente rivolti alle povertà estreme o a 'tamponare' situazioni di temporanea vulnerabilità sociale.

Rispetto, infatti, alle 3 linee di *policy* attivate dalle Regioni analizzate nel paragrafo precedente, la Lombardia si colloca anche normativamente tra quelle attive sul fronte delle misure rivolte alle marginalità estreme, attraverso il finanziamento delle organizzazioni non profit, e tra le Regioni che realizzano interventi di sostegno al reddito di tipo 'emergenziale' e non continuativo.

La particolare attenzione della Regione Lombardia, come del resto del Governo (9), nei confronti della povertà assoluta, e della povertà materiale più nello specifico, se da una parte si traduce in una sottostima dei potenziali poveri da assistere, dall'altra sembra portare ad una sorta di indiretta 'legittimazione' di un ruolo più residuale delle politiche di contrasto, spesso delegando la loro attuazione alla beneficenza privata. Ne è una dimostrazione anche la stessa organizzazione del sistema di *welfare* regionale all'interno del quale non esiste un'area con competenze specifiche sul tema povertà, al di là dell'area Emarginazione, in cui confluiscono appunto specifici interventi rivolti a persone in situazione di marginalità estrema quali ex detenuti, senza fissa dimora, donne vittime della tratta. La titolarità dei pochi altri interventi, essenzialmente di tipo 'riparativo' risulta, invece, frammentata tra la Direzione Generale Famiglia, la DG Casa e la DG Istruzione Formazione e Lavoro. Tale sistema di *governance*, e dunque di offerta delle prestazioni finalizzate al contrasto alla povertà, comporta di fatto la scopertura di una zona grigia di disuguaglianza sociale (10), forse meglio evidenziata da una definizione di povertà relativa, peraltro particolarmente diffusa nel nostro paese, e costituita da famiglie che, seppure non in una situazione di deprivazione estrema, di fatto, necessiterebbero comunque di mi-

---

(8) Tra i principali risultati di questa azione di ricerca realizzata da Irer va riconosciuto quello di aver contribuito ad arricchire il quadro conoscitivo delle diverse tipologie di servizi presenti sul territorio regionale, quali, ad esempio, servizi di pronta accoglienza, contributi economici, servizi di distribuzione di beni primari, servizi di sostegno all'emergenza abitativa, ecc.

(9) Si pensi a questo proposito al Libro Bianco di Sacconi 'La vita buona nella società attiva', approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 maggio 2009 e all'enfasi data alla povertà assoluta nei confronti della quale si auspica *che i diversi approcci culturali, da quello compassionevole a quello strutturale, convergano verso soluzioni pragmatiche (...) con il solo scopo di raggiungere risultati tangibili...*

(10) Per un approfondimento dei concetti di povertà e disuguaglianza e delle differenti modalità di misurazione si rimanda, tra gli altri a Brandolini A., Saraceno C. (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, 2007.

sure 'attive' di sostegno al reddito finalizzate a rimuovere le 'cause' dello stato di deprivazione e non soltanto a curarne i 'sintomi'.

Abbiamo provato a sistematizzare gli interventi di lotta alla povertà realizzati in Regione nell'ultimo quinquennio, sulla base della categorizzazione delle linee di *policy* regionali, proposta nel paragrafo precedente. Il risultato, seppure molto più articolato in funzione degli specifici interventi realizzati in Regione, riconduce la situazione lombarda in due ambiti principali, che di fatto rappresentano le prime due tipologie di interventi di contrasto realizzati dalle Regioni italiane:

1. **sostegno alle marginalità estreme**, per lo più **attraverso il finanziamento di progetti del Terzo Settore**, attraverso:
  - a. promozione dell'accoglienza e del reinserimento di soggetti in situazione di povertà estrema;
  - b. promozione delle attività di recupero delle eccedenze alimentari;
  - c. *housing* sociale;
2. **sostegno al reddito di tipo occasionale ed 'emergenziale' attraverso**:
  - a. sostegno economico ai bisogni di cura e conciliazione delle famiglie povere (buoni e *voucher* sociali, buoni famiglia);
  - b. sostegno economico ai bisogni di istruzione delle famiglie povere (dote scuola).

### 19.3.1. *Il sostegno alle marginalità estreme*

Gli interventi di sostegno alle marginalità estreme riguardano le azioni realizzate dalla Regione a sostegno dei bisogni primari dei soggetti in condizioni di particolare criticità e cronicità.

Per quanto riguarda la promozione dell'accoglienza e del reinserimento di soggetti in situazione di povertà estrema la Regione Lombardia, a partire dal 2006, ha finanziato, attraverso gli Ambiti territoriali e le organizzazioni non profit, diversi interventi rivolti a detenuti, ex detenuti, tossicodipendenti, senza fissa dimora ed adulti in difficoltà per un ammontare complessivo di oltre 3 milioni di euro nel triennio.

Si tratta di interventi di riduzione del danno, di ospitalità notturna e diurna, di assistenza sanitaria e farmaceutica, assistenza sociale, accoglienza abitativa, ascolto e di inserimento sociale e lavorativo.

Tra questi si segnalano, oltre ai progetti ex articolo 28 della legge 328/2000<sup>(1)</sup>, alcuni progetti sperimentali quali:

---

<sup>(1)</sup> Si fa qui riferimento a progetti realizzati da organizzazioni del privato sociale ed aventi come oggetto interventi di accoglienza, recupero, supporto e reinserimento sociale rivolti a persone senza fissa dimora ed in stato di grave emarginazione, finanziati attraverso la ripartizione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali per l'attuazione degli interventi previsti dalle leggi di settore, tra cui rientra anche l'art. 8 della legge 328/2000.

– la “*Sperimentazione sportelli in rete: sostegno e accompagnamento agli adulti in difficoltà*”: si tratta di un progetto di sostegno ed accompagnamento educativo ad adulti con difficoltà sociali ed occupazionali, co-finanziato da Fondazione Cariplo, e realizzato nei territori del bresciano e del milanese e che ha raggiunto complessivamente oltre 2.800 persone;

– il “*Progetto In & Out*”: si tratta di un’iniziativa pluriennale realizzata dalla Cooperativa Casa del Giovane di Pavia e sostenuta dalla Regione Lombardia con un contributo di € 158.000 per il 2008 ed avente come obiettivo la realizzazione di interventi di accompagnamento socio-sanitario e sociale per soggetti con grave disagio psichico, sociale o di dipendenza.

Il sostegno alle marginalità estreme si sostanzia in Lombardia anche attraverso specifici interventi rivolti alla povertà materiale, ossia a colmare la carenza o assenza di beni materiali quali casa, cibo e vestiti.

Relativamente al recupero ed alla distribuzione delle eccedenze alimentari, con la legge regionale 25/2006 la Regione Lombardia ha varato un programma sperimentale, prevedendo uno stanziamento di 2,1 milioni di euro per il triennio 2007-2009, nell’ambito della convenzione con il Banco alimentare Onlus. Tra le iniziative attivate si segnala la convenzione quadro tra Regione Lombardia e quattro tra le principali aziende leader nella grande distribuzione organizzata e la Fondazione Banco alimentare Onlus per il progetto “*Prodotto fresco*” per il ritiro e la distribuzione delle eccedenze alimentari (prodotti freschi e secchi), in ottica solidale e di tutela dell’ambiente. Gli ultimi dati disponibili diffusi dalla Fondazione per la sussidiarietà<sup>(12)</sup> mettono in evidenza come in Regione Lombardia il numero medio annuo di assistiti sia progressivamente aumentato, attestandosi su oltre 130.000 persone per il 2009<sup>(13)</sup>.

Box 1 - L’Associazione Banco Alimentare di Lombardia

L’Associazione Banco Alimentare della Lombardia “Danilo Fossati”, istituita nel 1989, fa parte della “rete Banco Alimentare” che è oggi composta da 20 Associazioni, sparse in tutta Italia, e dalla Fondazione Banco Alimentare di Milano, che ne guida e coordina le attività.

L’operatività del Banco si sostanzia delle seguenti attività:

- raccolta giornaliera di prodotti alimentari segnalati e messi a disposizione dai vari operatori del settore agro-alimentare (Industrie, Grande Distribuzione Organizzata, Piattaforme Logistiche, Mercati Generali...) e relativo stoccaggio;
- presa in carico e gestione delle eccedenze agricole, trasformate in prodotti finiti a marchio “Aiuto CEE”, che l’Unione europea mette annualmente a disposizione degli indigenti (tramite l’apposita Agenzia A.G.E.A.) e delle eccedenze ortofrutticole messe a disposizione dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali;

(segue)

<sup>(12)</sup> Cfr. <http://www.sussidiarieta.net>.

<sup>(13)</sup> Per un approfondimento sulla povertà alimentare in Italia e sugli interventi volti a combatterla si rimanda al testo di Campiglio L., Rovati G. (a cura di) (2009), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Guerini e associati, Milano, 2009.



- recupero quotidiano di prodotti in eccedenza dalla Ristorazione Collettiva (mense aziendali e scolastiche) e la redistribuzione immediata agli Enti Convenzionati che possano servire i prodotti nelle loro mense nell'arco temporale di 12/24 ore al massimo.
- organizzazione della "Giornata della Colletta Alimentare" che da 13 anni in tutta Italia coinvolge nell'ultimo sabato di novembre un numero sempre crescente di Supermercati e di donatori privati di prodotti alimentari.

Tutti i prodotti, una volta presi in carico, vengono controllati e selezionati nell'assoluto rispetto delle norme di conservazione e stoccaggio (sistema HACCP) e sono poi distribuiti agli enti caritativi convenzionati che, ad intervalli regolari e prestabiliti di consegna, si presentano al magazzino di Muggiò per il ritiro. Tale magazzino, inaugurato ad inizio 2009, ha consentito il passaggio da 28 carichi al giorno ad oltre 40, arrivando a raddoppiare l'aumento medio percentuale annuo degli Enti beneficiari, oltre che a ridurre i tempi tra successivi rifornimenti.

La convenzione tra enti e Banco Alimentare prevede l'impegno, da parte dei primi, ad utilizzare i prodotti ricevuti esclusivamente a favore di persone bisognose e la disponibilità a visite da parte di responsabili del Banco Alimentare, volti a verificare innanzitutto l'effettiva attività di assistenza svolta, la gestione trasparente delle quantità ricevute e delle scorte, e il rispetto delle norme igienico sanitarie nel trattamento degli alimenti.

Nel 2009 sono stati 1.173, pari al 13,5% degli enti distribuiti sul territorio nazionale, gli enti assistenziali e caritativi lombardi che hanno ricevuto mensilmente e gratuitamente, dietro stipula di una convenzione, i prodotti alimentari dal Banco Alimentare. Si tratta di associazioni quali Caritas, San Vincenzo, Banchi di Solidarietà, ma anche centri di accoglienza, case di riposo, cooperative sociali, comunità e mense per i poveri.

Sempre nel 2009 sono state raccolte in Lombardia 11.700 tonnellate di prodotti, corrispondenti ad un incremento del 28% rispetto al 2008, e sono state assistite oltre 132.000 persone che hanno potuto ottenere prodotti alimentari per una media di 89 Kg annui pro-capite (per un valore convenzionale stimato di circa 250 euro, sempre pro-capite).

Infine, per quanto concerne il sostegno all'esigenza abitativa dei soggetti in condizione di fragilità estrema la Regione Lombardia ha previsto vari interventi, tra i quali:

- la realizzazione del progetto pilota "*Housing sociale per le famiglie con difficoltà abitative*": si tratta di un progetto realizzato dal Comune di Vigevano attraverso la concessione di 7 alloggi per favorire l'inserimento abitativo di cittadini in condizioni di povertà estrema. Il progetto è stato co-finanziato da Fondazione Cariplo con un contributo di 258 mila euro.

- la realizzazione ed il potenziamento di *Villaggi Solidali*: nell'ambito del Programma Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica ed in collaborazione con la Direzione Casa ed Opere Pubbliche, sono stati finanziati 5 interventi per l'inclusione sociale nei Comuni di Casalmaggiore (CR), Cologno Monzese (MI), Lecco, Milano e Pavia con il contributo di 5 milioni di euro;

- la realizzazione di abitazioni a canone sociale e canone moderato: si tratta di unità abitative realizzate nell'ambito degli Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST) sulla base di proposte di intervento che Comuni e ALER fanno pervenire alla Regione; nel triennio 2007/2009 sono stati co-finanziati dalla Regione oltre 1.800 alloggi a canone sociale, cioè destinati ai meno abbienti, cioè con Isee inferiore a 14.000 euro.

### 19.3.2. *Il sostegno economico 'una tantum' ai bisogni di cura, conciliazione ed istruzione delle famiglie povere*

Oltre agli interventi di supporto alle marginalità estreme, la Regione Lombardia nell'ultimo quinquennio ha realizzato una serie di interventi, essenzialmente contributi economici 'una tantum', a sostegno delle famiglie in difficoltà, in particolar modo le famiglie numerose, identificate come la categoria a più forte rischio di vulnerabilità sociale. Tali interventi si inseriscono all'interno della più generale scia di riforme avviate con la legge 23/1999, di valorizzazione e riconoscimento del ruolo della famiglia e proseguite, anche nell'VIII legislatura, con la sperimentazione di misure per agevolare la conciliazione tra esigenze familiari e lavorative e l'erogazione di contributi finalizzati a sostenere i bisogni di cura o abitativi delle famiglie: si pensi ai titoli sociali, al prestito sull'onore<sup>(14)</sup>, al contributo per l'acquisto della prima casa o al Fondo Sostegno Affitto (FSA). Nelle pagine che seguono proponiamo una disamina dei principali interventi a sostegno dei bisogni di cura, di conciliazione ed istruzione rivolti alle famiglie più a rischio di esclusione sociale, cioè con soglia economica/reddituale di accesso non superiore ai 15.000 euro Isee, ritenendo le altre misure, seppure sottoposte al 'test dei mezzi', aventi finalità più generali rispetto ad un diretto sostegno al reddito e comunque destinate ad un ceto familiare 'medio', non così economicamente fragile.

La Regione Lombardia a partire dal 2005 ha fortemente orientato gli Ambiti distrettuali all'adozione dei titoli sociali<sup>(15)</sup>. In particolare, nel corso del triennio 2006-2008, sono stati 91 (su 98) gli Ambiti che hanno inserito in via sperimentale nella propria programmazione zonale l'attivazione di buoni sociali ed 85 gli Ambiti che hanno promosso l'adozione di *voucher* a sostegno delle famiglie. Peraltro, con la Dgr. n. VIII/8243 del 22 ottobre del 2008, la Regione ha ulteriormente incentivato l'adozione di questi strumenti prevedendo lo stanziamento di risorse aggiuntive.

I dati del monitoraggio dei Piani di Zona consentono di ricostruire il trend del ricorso ai titoli sociali per area di intervento e per tipologia di utilizzo, relativamente al triennio 2006/2008. Innanzitutto, l'area di bisogno che ha maggiormente goduto dei buoni sociali è stata quella degli anziani, che ha visto concentrato il 47% dei fruitori del 2008, seguita dall'area famiglia e minori, con il 23%, e dall'area disabili (13%); l'area po-

---

<sup>(14)</sup> In Lombardia il prestito sull'onore, introdotto con la legge regionale 23/1999 e successive modificazioni (Dgr n. VII/6998 del 23.11.2001 e n. VIII/3519 del 15.11.2006) è stato pensato come forma di prioritario sostegno alla famiglia e alle responsabilità genitoriali per far fronte a particolari eventi, quali l'aumento dei carichi familiari, la perdita del lavoro, l'aumento dei costi per l'educazione dei figli delle famiglie numerose; il riferimento al contrasto all'esclusione sociale è di fatto sfumato nell'impianto normativo di tale misura. Per il suddetto motivo ed in considerazione dell'entità della soglia di accesso (reddito complessivo del nucleo familiare del richiedente non superiore a euro 41.316,55 per una coppia di 2 persone), equiparabile ad un valore ISR di circa 20.000, si è deciso di non considerare il prestito sull'onore come contributo specificatamente rivolto a combattere la povertà.

<sup>(15)</sup> Per una loro definizione si richiama la Circolare n. 7 del 29 aprile 2002 della Direzione Famiglia e Solidarietà Sociale, mentre per un approfondimento sul tema si rimanda a Pasquinelli S. (a cura di) (2006), *Buoni e voucher sociali in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.

vertà, emarginazione e dipendenze, che rappresenta più precisamente l'oggetto della nostra analisi, si attesta su un'incidenza ricompresa tra il 9% ed il 10% dei fruitori complessivi per ciascuno dei tre anni considerati. Più contenuti, anche in considerazione della natura stessa della misura, per lo più connessa all'acquisto di prestazioni di assistenza domiciliare, i fruitori dei *voucher* sociali dell'area emarginazione, ricompresi tra il 3% e poco più del 4,5% degli utenti del triennio. Per quanto riguarda la destinazione prevalente dei buoni sociali complessivamente erogati nel corso del 2008 è interessante rilevare come il 41% sia stato finalizzato alla copertura delle spese dei *caregiver* familiari, mentre il 22,1% dei buoni erogati rispondeva ad uno specifico bisogno di sostegno al reddito; inoltre, come si evince dalla successiva tabella 2, la destinazione di sostegno al reddito, seppure concentrata per oltre l'83% nell'area emarginazione e dipendenze, di fatto risulta 'spalmata' anche sulle altre aree di intervento quali immigrazione (per il 54,6%) e famiglia e minori (per il 46,6%), a dimostrazione di un utilizzo del buono a parziale copertura di redditi insufficienti anche da parte di fruitori non specificatamente rientranti nella categoria 'emarginazione'. Peraltro tale considerazione risulta anche riconfermata dal fatto che i buoni sociali sono misure *means tested* con una soglia di accesso Isee variabile tra gli Ambiti, ma comunque piuttosto contenuta, e con un valore mediano ricompreso tra gli 8.750 euro dell'area emarginazione, povertà e dipendenze e gli 11.000 euro dell'area disabili.

Contenuto, seppure caratterizzato da un'elevata varianza tra i Comuni, risulterebbe anche l'entità del contributo erogato. In provincia di Milano, ad esempio, a fronte di una erogazione media di 874 euro annui, il buono risulterebbe ricompreso tra un minimo di 300 ed un massimo 1.500 euro per utente all'anno (Sabatinelli, Paquinelli, 2010).

Tabella 19.2 - Fruitori titoli sociali per l'area emarginazione - Serie storica anni 2006-2008

	2006	2007	2008
Fruitori voucher sociali <i>area emarginazione</i>	184	443	421
TOTALE fruitori voucher sociali	5.933	9.434	10.877
% fruitori <i>area emarginazione</i>	3,10%	4,69%	3,87%
Fruitori buoni sociali <i>area emarginazione</i>	1.944	2.008	2.206
TOTALE fruitori buoni sociali	19.401	22.178	22.755
% fruitori <i>area emarginazione</i>	10,02%	9,05%	9,69%

Tabella 19.3 - Buoni sociali di sostegno al reddito per area di intervento - Anno 2008

	Anziani	Disabili	Minori e famiglia	Salute Mentale	Emarginazione, povertà e dipendenze	Immigrazione	Totale
Buoni sociali di sostegno al reddito	4.867	1.405	10.807	546	9.462	630	27.717
TOTALE buoni sociali erogati	74.478	13.681	23.204	1.433	11.369	1.153	125.318
% buoni sostegno al reddito sul totale	6,5%	10,3%	46,6%	38,1%	83,2%	54,6%	22,1%

Ad integrazione del quadro fin qui tratteggiato va anche dedicato uno spazio al “Buono famiglia”, misura straordinaria introdotta nel 2009 e confermata anche per l’anno 2010, peraltro a ridosso della tornata elettorale, sebbene con una accezione più specifica rispetto al target di riferimento ma più estesa rispetto alla soglia economica di accesso<sup>(16)</sup>. Con la Dgr. numero 8881 del 20 gennaio 2009 la Regione Lombardia è voluta intervenire, in concomitanza con la sfavorevole congiuntura economica, a sostegno delle famiglie in una situazione economica debole, introducendo per le famiglie numerose e con un Indicatore della Situazione di Reddito (ISR) inferiore o uguale a 10.000 euro, l’opportunità di usufruire di un contributo “*una tantum*” di 1.500 euro destinato a sostenere il generico ‘impegno di cura’ delle famiglie. Destinatari della misura sono state le famiglie con almeno tre figli minorenni, di cui almeno uno in età inferiore ai 6 anni. Per il 2009 sono stati stanziati 23 milioni di euro e raggiunte 15.333 famiglie, di cui 7.594 straniere.

Infine, appare opportuno fare un piccolo accenno al sistema delle Doti. Introdotto in Regione Lombardia a fine 2009 dalla DG Istruzione Formazione e Lavoro, esso comprende al suo interno diversi tipi di contributi pensati per accompagnare i cittadini lombardi nei momenti più importanti del proprio percorso scolastico, formativo e lavorativo. Di fatto, tali interventi non rappresentano delle misure di contrasto alla povertà ed esclusione sociale, essendo rivolti, ad un ceto ‘medio’ e prioritariamente finalizzati a sostenere servizi educativi, di formazione professionale e di inserimento lavorativo messi a disposizione da una rete di operatori accreditata dalla Regione. Pur tuttavia, tra di essi occorre segnalare, nell’ambito della Dote Scuola<sup>(17)</sup>, il particolare contributo di sostegno al reddito destinato a famiglie con Isee inferiore a 15.458 euro, il quale può essere considerato a tutti gli effetti un emolumento destinato ai nuclei familiari meno abbienti con figli frequentanti scuole elementari, medie e superiori o di formazione professionale. Questa dote sostituisce ed assomma i contributi per i libri di testo, gli assegni di studio e le borse di studio già previste in precedenza e varia dai 120 euro annui per le elementari, ai 220 per le medie inferiori, 320 euro per le superiori, e 160 euro per l’IFP regionale.

Di seguito si presenta un quadro sinottico riassuntivo dei principali interventi realizzati in Lombardia a sostegno della povertà ed esclusione sociale.

---

<sup>(16)</sup> Il Buono famiglia 2010, misura anch’essa di carattere prettamente ‘emergenziale’, è stato in prima battuta destinato alle famiglie lombarde con capo famiglia disoccupato, in cassa integrazione o in mobilità, con almeno un figlio minorenne e con un ISR inferiore o uguale a 22.000 euro; il contributo, di 1.300 euro e sempre “*una tantum*” è stato poi vincolato al pagamento della retta di un familiare, anziano o disabile, ricoverato presso una struttura residenziale della Regione Lombardia. In considerazione dello scarso numero di richieste pervenute i criteri di accesso sono stati successivamente estesi anche alle famiglie con figli maggiorenni o senza figli. Tuttavia, nonostante l’estensione della platea dei potenziali beneficiari ed anche il posticipo dei termini di presentazione delle domande pare che gran parte dei 17 milioni di euro stanziati per questa misura, peraltro direttamente mutuati da risorse originariamente destinate agli Ambiti, non siano di fatto stati spesi.

<sup>(17)</sup> La Dote Scuola contempera una serie di contributi, variabili per entità in funzione della tipologia di scuola e della situazione economica del soggetto richiedente, a sostegno della libertà di scelta delle famiglie di far frequentare ai propri figli scuole paritarie presenti in Regione.

Tabella 19.4 - Quadro sinottico dei principali interventi di contrasto alla povertà realizzati in Regione Lombardia

Intervento	Riferimenti Normativi	Principali Finalizzazioni	Destinatari	Requisiti di accesso	Contributo Erogato	Risorse Stanziare
<b>1. SOSTEGNO ALLE MARGINALITÀ ESTREME</b>						
<b>1.1 PROMOZIONE DELL'ACCOGLIENZA E DEL REINSERIMENTO DI SOGGETTI IN SITUAZIONE DI POVERTÀ ESTREMA</b>						
Si tratta di progetti ex articolo 28 della legge 328/2000 e di progetti sperimentali						
<b>1.2 PROMOZIONE ATTIVITÀ DI RECUPERO E DISTRIBUZIONE DELLE ECCELENZE ALIMENTARI</b>						
<b>Sperimentazione Banco Alimentare</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ L.r. 25/2006</li> </ul>	promozione recupero e distribuzione di prodotti alimentari ed eccedenze agricole per il sostegno delle famiglie e delle persone in grave marginalità	utenti degli enti caritativi lombardi convenzionati con il Banco Alimentare e che gestiscono mense per poveri, case d'accoglienza, centri di recupero, ecc.	Nessun vincolo	generi alimentari (nel 2009 sono state complessivamente raccolte e redistribuite 11.700 tonnellate di cibo, pari ad una media di 53 tonnellate al giorno)	€ 2,1 milioni nel triennio 2007/09
<b>3.3 Sostegno all'esigenza abitativa</b>						
<b>Case in locazione a canone sociale</b>	L.r. 27/2007	Realizzazione di alloggi da destinare in locazione ad un canone di affitto definito "sociale"	Cittadini con grave disagio economico	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Residenza in Regione Lombardia o svolgimento attività lavorativa da almeno 5 anni</li> <li>■ Situazione economica non superiore &lt;= € 14.000 Isee/Erp</li> <li>■ requisiti soggettivi previsti dall'art. 8 del regolamento regionale n. 1 del 2004.</li> </ul>	Per il triennio 2007 - 2009 Regione Lombardia ha previsto lo stanziamento di risorse per la realizzazione di circa 1.825 abitazioni a canone sociale.	
<b>2. SOSTEGNO ECONOMICO UNA TANTUM</b>						
<b>2.1 SOSTEGNO AI BISOGNI DI CURA E CONCILIAZIONE</b>						
<b>Buono famiglia 2009</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Dgr n. 8881 del 20 gennaio 2009</li> <li>■ Dgr n. 9546 del 3 giugno 2009 (per stanziamenti ulteriori finanziamenti)</li> </ul>	Contributo a sostegno dell'impegno di cura	Famiglie in situazione di disagio economico con almeno 3 figli minori di cui almeno uno di età inferiore ai 6 anni	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Residenza in Regione Lombardia</li> <li>■ Situazione economica &lt;= € 10.000 ISR</li> <li>■ iscrizione anagrafe se cittadini italiani;</li> <li>■ carta o permesso di soggiorno a lungo termine se stranieri</li> </ul>	€ 500 al quadrimestre fino ad un ammontare complessivo annuo di € 1.500	€ 23 milioni

(segue)

Intervento	Riferimenti Normativi	Principali Finalizzazioni	Destinatari	Requisiti di accesso	Contributo Erogato	Risorse Stanziate
<b>Buono sociale per l'area emarginazione</b>	I. 328/2000 Dgr 7069 del 23 novembre 2001 Circolare n. 7 del 29 aprile 2002 della DG Famiglia Dgr 8243 del 22 ottobre 2008	Contributo economico per il sostegno dell'impegno di cura a domicilio	Persone fragili principalmente anziani, disabili ma anche minori emarginati	Requisiti definiti in autonomia dai Comuni associati all'interno del PdZ. In generale: ■ Situazione economica mediana <sup>(18)</sup> < = € 8.750 Isee ■ certificazione di invalidità ■ presenza di condizioni di fragilità	Ammontare del contributo definito in autonomia dai Comuni associati all'interno del PdZ	n. d.
<b>Voucher sociale per l'area emarginazione</b>	I. 328/2000 Dgr 7069 del 23 novembre 2001 Circolare n. 7 del 29 aprile 2002 DG Famiglia Dgr 8243 del 22 ottobre 2008	Titolo per l'acquisto di prestazioni di assistenza sociale presso soggetti pubblici e privati accreditati	Persone fragili principalmente anziani, disabili ma anche minori emarginati	Requisiti definiti in autonomia dai Comuni associati all'interno del PdZ. In generale: ■ Situazione economica mediana <sup>(19)</sup> < = € 11.100 Isee ■ certificazione di invalidità ■ presenza di condizioni di fragilità	Ammontare del contributo definito in autonomia dai Comuni associati all'interno del Piano di Zona	n. d.
<b>2.2. SOSTEGNO AI BISOGNI DI ISTRUZIONE DELLE FAMIGLIE POVERE</b>						
<b>Dote Scuola</b> - Sostegno Reddito	-	contributi economici a parziale copertura spese di frequenza, acquisto libri di testo, ecc. dei giovani lombardi	famiglie povere con figli iscritti alle scuole statali, paritarie (elementari, medie o superiori)	■ residenza in RL; ■ reddito Isee < = € 15.458	■ € 1.050 max per buono scuola ■ € 1.000 max per integrazione ■ € 320 max per libri di testo ■ € 160 max per IFF	€ 196 milioni (complessivamente destinati alla Dote Scuola)

<sup>(18)</sup> Stima Irer sui dati di monitoraggio dei Piani di Zona (consumativo 2007), con riferimento ai fruitori dell'area 'emarginazione, povertà e dipendenze'.

<sup>(19)</sup> Stima Irer sui dati di monitoraggio dei Piani di Zona (consumativo 2007), con riferimento ai fruitori dell'area 'emarginazione, povertà e dipendenze'.

## 19.4. Il fenomeno della povertà in Regione Lombardia

### 19.4.1. Le fonti ufficiali

L'ultima pubblicazione diffusa dall'Istat relativamente alla ricostruzione percettiva delle condizioni di vita e distribuzione del reddito in Italia <sup>(20)</sup> mette in evidenza come nel 2008 in Regione Lombardia si registri una crescita, rispetto all'anno precedente, della quota di famiglie che dichiara di arrivare a fine del mese con molta difficoltà (il 12,9% contro il 10,6 % del 2007).

Più tradizionalmente, la condizione economica delle famiglie italiane viene tracciata partendo dai rispettivi livelli di spesa legati al consumo attraverso un'apposita indagine campionaria sempre condotta annualmente dall'Istat ed in base alla quale vengono calcolate la stima sia della povertà relativa, che della povertà assoluta. Una famiglia composta da due persone è definita povera in senso relativo se la sua spesa media mensile per consumi è inferiore o uguale alla spesa media mensile pro-capite, pari nel 2008 a 997,67 euro. Tutte le famiglie che presentano spese per consumi al di sotto di tale soglia, opportunamente parametrata sulla base del numero dei componenti familiari, sono dichiarati poveri in senso relativo. L'incidenza della povertà relativa, calcolata come la percentuale di famiglie povere, sul totale delle famiglie residenti era pari, nel 2008, all'11,7%, per un ammontare complessivo di circa 2 milioni 737 mila famiglie a livello nazionale, corrispondenti a 8 milioni 78 mila individui (il 13,6% dell'intera popolazione). L'incidenza della povertà relativa in Lombardia risultava decisamente più contenuta se comparata con la situazione italiana, attestandosi, nel quadriennio 2005-2008, tra il 4,4% ed 4,8% del totale delle famiglie.

Tuttavia, come noto, le stime ufficiali della povertà relativa nelle Regioni italiane si basano sull'utilizzo di un'unica linea di povertà nazionale, che di fatto non considera i differenziali di costo della vita presenti sul territorio. Ecco allora che l'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale, al fine di pervenire ad una più realistica e puntuale ricostruzione della situazione di disagio economico delle famiglie lombarde, ha ricalcolato lo standard di riferimento regionale, stimandolo per il 2007 a 1.212 euro mensili, contro i 986 euro calcolati dall'Istat per la soglia nazionale (Accolla G., 2009). La nuova linea di povertà regionale, rivalutata tenuto

---

<sup>(20)</sup> La pubblicazione si basa sui dati raccolti dall'indagine campionaria annuale "Reddito e condizioni di vita" finalizzata a produrre e divulgare statistiche sulle condizioni economiche e la qualità della vita dei cittadini europei: Le domande rivolte agli intervistati hanno riguardato le condizioni di vita (occupazione, difficoltà economiche e spese per la casa) a fine del 2008 e i redditi percepiti nel 2007, rilevati a livello sia individuale che familiare, attraverso una "batteria" di domande dettagliate che hanno consentito di misurarne separatamente le diverse componenti. Cfr. "La distribuzione del reddito in Italia. Indagine Europea sui redditi e sulle condizioni di vita delle famiglie (Eu-Silc) - Anno 2006", Argomenti n. 38, Istat, aprile 2010.

conto del solo effetto dell'aumento dei prezzi, ipotizzando che le abitudini di consumo siano rimaste costanti durante il periodo considerato, consente dunque di calcolare la nuova incidenza della povertà relativa in Lombardia, pari, per il 2007 ad un valore di molto superiore a quello calcolato dall'Istat attraverso l'Indagine sui Consumi e pari al 10% delle famiglie residenti in Regione. Si tratta di circa 400.000 nuclei familiari, decisamente in linea con quanto stimato attraverso il panel Eu-Silc, visto appena sopra.

Un'ultima considerazione va fatta spostandosi dal concetto di povertà relativa a quello di povertà assoluta, come abbiamo visto principale standard di riferimento delle politiche di contrasto alla esclusione sociale realizzate in Regione Lombardia. La povertà assoluta viene definita come incapacità all'acquisto di un paniere minimo di determinati beni e servizi essenziali. Tale paniere, recentemente rivisto dall'Istat<sup>(21)</sup> e differenziato per ripartizione territoriale e livello di urbanizzazione, comprende una componente alimentare, una componente "abitativa" ed una componente residuale, costituita da varie voci di spesa (per l'abbigliamento, i trasporti, l'istruzione, ecc.). Non essendo disponibili stime regionali specifiche, ancora una volta l'ORES, applicando alla Lombardia le stime calcolate per il nord Italia, ha stimato in 133.000 i nuclei familiari poveri in termini assoluti in Lombardia per il 2008 (Accolla G, 2010), corrispondenti ad un'incidenza sulle famiglie residenti del 3,2%.

Secondo le fonti ufficiali, dunque, la povertà in Regione Lombardia, seppure più contenuta rispetto alla diffusione del fenomeno in Italia, vede concentrate 400.000 famiglie sotto la soglia di povertà relativa o 130.000 famiglie povere in senso assoluto. È indubbio che ai fini di un'analisi delle politiche di lotta alla povertà sia molto importante la soglia di riferimento perché, il considerare come target potenziale le famiglie al di sotto della soglia più restrittiva porterebbe drasticamente a ridimensionare la quota di popolazione bisognosa di interventi di contrasto.

#### 19.4.2. *I poveri in Lombardia: un nuovo tentativo di stima del fenomeno*

Al di là delle 'stime ufficiali', che comunque utilizzeremo come riferimento, abbiamo provato a ricalcolare la situazione economica delle famiglie lombarde, le principali caratteristiche socio-anagrafiche e a stimare l'incidenza della povertà in Regione, a partire da soglie più specifiche rispetto al contesto lombardo e soprattutto funzionali a misurare il grado di copertura del bisogno di alcuni interventi realizzati in Lombardia nell'ultimo quinquennio.

Le simulazioni di seguito presentate si sono basate sull'utilizzo dei microdati della già citata indagine Istat sui consumi delle famiglie italiane, rilevati annual-

---

(21) Istat, *La misura della povertà assoluta*, "Metodi e Norme", n. 39, Roma.



mente su un campione nazionale, pari, nel 2006, a 28.296 famiglie<sup>(22)</sup>. Come noto, in base a tale indagine, la condizione economica delle famiglie italiane viene tracciata partendo dai rispettivi livelli di spesa legati al consumo (metodo della spesa), non secondo il metodo del reddito; vengono, cioè, considerati, tutti i beni e servizi acquistati o comunque consumati dalle famiglie per le proprie necessità (spese per generi alimentari, per l'affitto, ecc.), assumendo che, data una propensione al risparmio tendenzialmente decrescente al ridursi del reddito disponibile, in presenza di livelli di reddito particolarmente bassi, la spesa per consumi tende a coincidere con il reddito disponibile.

La prima operazione è consistita nel ricostruire la situazione economica delle famiglie del campione lombardo che compongono la rilevazione Istat sulla base dell'indicatore Isee. Seppure gli interventi di lotta alla povertà realizzati in Lombardia non utilizzino tutti lo stesso indicatore della situazione economica del soggetto potenziale beneficiario, si è deciso di procedere con il calcolo dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, perché oltre che previsto a livello nazionale (d.lgs. 109/98 e successive modificazioni), risulta di fatto il metodo di calcolo preferenzialmente adottato dagli Ambiti Lombardi per la selezione dei beneficiari dei titoli sociali, di cui ci occuperemo più oltre.

Dopo aver calcolato, attraverso un'apposita metodologia<sup>(23)</sup>, la situazione economica di tutte le famiglie del campione lombardo si è provveduto ad 'equivalentizzarle', cioè a parametrarle<sup>(24)</sup> sulla base del numero di componenti le famiglie stesse e a 'proiettarle' all'universo delle famiglie residenti in Regione, tramite i coefficienti di riporto, arrivando a definire per ciascun nucleo, l'indicatore Isee corrispondente.

La tabella seguente presenta la distribuzione di tutte le famiglie lombarde, al 2006, per fasce Isee:

<sup>(22)</sup> Il campione relativo alla sola Regione Lombardia per l'anno 2006 ammonta a 2.145 famiglie.

<sup>(23)</sup> Per un approfondimento della metodologia di stima adottata si rimanda all'appendice al presente capitolo, sul sito [www.lombardiasociale.it](http://www.lombardiasociale.it).

<sup>(24)</sup> Si presenta di seguito la scala di equivalenza Isee con le relative maggiorazioni:

N. componenti famiglia	1	2	3	4	5
Coeff. Scala equivalenza	1	1,57	2,04	2,46	2,85

- Maggiorazione di 0,35 per ogni ulteriore componente.
- Maggiorazione di 0,2 in caso di presenza nel nucleo di figli minori e di un solo genitore.
- Maggiorazione di 0,5 per ogni componente con handicap psicofisico permanente o di invalidità superiore al 66%; i mutilati e gli invalidi di guerra e gli invalidi per servizio appartenenti alle categorie dalla 1° alla 5° si intendono equiparati agli invalidi con riduzione della capacità lavorativa superiore al 66%. *Ai fini del calcolo delle nostre stime non è stato possibile tenere conto di quest'ultima maggiorazione.*

Tabella 19.5 - Distribuzione famiglie lombarde per fasce Isee (al 2006)

Fasce Isee annue (*)	N. famiglie	% famiglie	% cumulata
1. Isee<8.750	225.018	5,61	5,61
2. 8.750<Isee<11.000	91.991	2,29	7,90
3. 11.000<Isee<15.000	205.569	5,12	13,02
4. Isee>15.000	3.489.851	86,98	100,00
<i>Totale famiglie lombarde (Istat, 2006)</i>	<i>4.012.429</i>	<i>100,00</i>	

(\*) valori stimati

Fonte: Elaborazioni IRS su micro-dati Istat Indagine sui Consumi 2006

Le 4 fasce Isee sopra evidenziate sono funzionali a ‘spezzare’ la distribuzione della situazione economica delle famiglie lombarde e a calcolarne la relativa incidenza rispetto al totale della popolazione regionale, oltre che per procedere con le simulazioni successive.

Le prime due soglie a 8.750 e 11.000 euro sono state selezionate in quanto rispettivamente valori Isee minimi e massimi delle famiglie che hanno avuto accesso ai buoni sociali nell’anno 2007, mentre la soglia a 15.000 euro Isee è stata scelta per selezionare una fascia di fragilità più ampia, all’interno della quale si collocano, come abbiamo visto, famiglie destinatarie di altri interventi di contrasto all’esclusione sociale previsti dalla Regione Lombardia, per i quali, tuttavia, non è stato possibile calcolare il grado di copertura del bisogno non essendo di fatto disponibili dati sugli effettivi fruitori.

La prima fascia della distribuzione concentra all’incirca 225.000 famiglie con una situazione economica equivalente al di sotto degli 8.750 euro Isee, pari al 5,6% del totale delle famiglie residenti. Come ovvio, in corrispondenza di una fascia Isee più elevata aumenta anche la capacità economica delle famiglie ricomprese all’interno di quella fascia, mentre si riduce progressivamente la loro soglia di povertà. La successiva fascia, fissata a 11.000 Isee, valore mediano massimo per l’accesso ai buoni sociali lombardi nel 2007, vede concentrate quasi 92.000 famiglie, per un totale cumulato di oltre 317.000 famiglie residenti in Regione. Infine, la soglia Isee pari a 15.000 euro annui concentra complessivamente circa 522.000 nuclei familiari, corrispondenti a poco più del 13% del totale delle famiglie residenti in Regione.

La distribuzione delle famiglie lombarde all’interno di questi scaglioni ci permette di evidenziare alcuni elementi:

- all’incirca una famiglia su 8 in Regione Lombardia presenta una situazione economicamente fragile (al di sotto 15.000 euro Isee), seppure il 3% di queste famiglie risulterebbero al di sopra della soglia di povertà relativa rivalutata dall’Ores;

- circa una famiglia su 13, pari al 7,9% dei nuclei familiari residenti, risulterebbe più che ‘relativamente’ povera, presentando un Isee al di sotto della soglia di 11.000 euro;

– infine, il 5,6% delle famiglie residenti (più di una su 17) si caratterizzerebbe per una situazione economica molto precaria, seppure superiore alla soglia della povertà assoluta.

Interessante appare ora analizzare le principali caratteristiche socio-anagrafiche delle famiglie lombarde considerando le 3 soglie Isee selezionate.

In linea con le 'stime ufficiali', l'incidenza della povertà nel 2006 risultava maggiore tra le persone sole, in particolare over 65enni: la classe di famiglie con Isee fino a 8.750 euro vede, infatti, decisamente sovra rappresentati i nuclei unifamiliari appartenenti a quella tipologia familiare, che concentrano oltre il 46% del totale delle famiglie di quella fascia, contro un'incidenza media regionale sulle famiglie, indipendentemente dalla loro situazione economica, pari al 29,7%. Tale maggior concentrazione del rischio di povertà tra le persone sole tende a confermarsi anche per le altre classi Isee analizzate, seppur riducendosi progressivamente la presenza di anziani. Altra tipologia familiare a maggior rischio di povertà risulta, come noto, quella monogenitore, la quale si trova, seppur lievemente, sovra rappresentata in tutte e tre le fasce considerate; invece, le famiglie con figli appaiono sotto dimensionate tra le tipologie a maggior rischio di vulnerabilità. Le coppie con figli non sono dunque così 'povere' in Lombardia, a meno che non ci si focalizzi sulle famiglie numerose, con almeno 3 figli, che invece concentrano un significativo disagio economico rappresentando più di un terzo delle famiglie con figli dello scaglione Isee più basso.

Tabella 19.6 - Ricostruzione delle tipologie familiari per fasce Isee

	Isee fino a € 8.750	Isee fino a € 11.000	Isee fino a € 15.000	Totale famiglie
<b>Totale famiglie</b>	225.018	317.009	522.578	4.012.429
<b>Totale famiglie</b> (% di riga)	5,6	7,9	13,0	4.012.429
<b>Persona sola</b>	104.181	132.636	226.592	1.192.865
<b>Persona sola</b> (%)	46,3	41,8	43,4	29,7
<i>di cui &gt; 65 anni</i>	65.935	71.445	105.261	580.356
<i>di cui &gt; 65 anni</i> (% sulle persone sole)	63,3	53,9	46,5	48,7
<b>Coppia senza figli</b>	30.653	46.405	81.609	925.116
<b>Coppia senza figli</b> (%)	13,6	14,6	15,6	23,1
<b>Coppia con figli</b>	54.198	91.832	144.516	1.479.981
<b>Coppia con figli</b> (%)	24,1	29	27,7	36,9
<i>di cui con 3 o più figli</i>	19.510	25.907	32.779	233.079
<i>di cui con 3 o più figli</i> (% sulle coppie con figli)	36,0	28,2	22,7	15,7
<b>Monogenitore</b>	16.203	24.379	39.151	273.901
<b>Monogenitore</b> (%)	7,2	7,7	7,5	6,8
<b>Altre tipologie</b>	19.785	21.758	30.711	140.566
<b>Altre tipologie</b> (%)	8,8	6,9	5,9	3,5

Fonte dati: Rielaborazione IRS su dati Istat- Indagine sui consumi delle famiglie – 2006

Sono dunque soprattutto le famiglie numerose, mono-genitore, ma in particolare modo le persone sole, a maggior ragione se anziane, le tipologie familiari caratterizzate da una situazione economica ai limiti della sussistenza. In particolare, poi, le famiglie con Isee fino a € 8.750 annui, si caratterizzano per capifamiglia con basso profilo scolastico e per il fatto di essere residenti in abitazioni in affitto, dato in evidente contrasto con quanto complessivamente registrato a livello regionale, dove il 74% delle famiglie lombarde vive in abitazione di proprietà. Inoltre, dalle nostre elaborazioni risulta anche come l'essere occupato non metta automaticamente al riparo dal rischio di povertà: infatti, quasi la metà dei nuclei familiari con Isee più basso è caratterizzata dalla presenza di capifamiglia che lavorano. Dunque, ancora una volta si evidenzia con forza come il fenomeno della povertà non è solo correlato ad una situazione di deprivazione economica, ma è fortemente connesso anche a dimensioni relazionali, abitative, formative ed occupazionali.

#### 19.4.3. *Di quanti poveri si occupa la Regione Lombardia?*

Una volta ricostruita la situazione economica delle famiglie secondo le suddette fasce abbiamo provato a comparare con i fruitori dei buoni sociali per l'anno 2007.

L'analisi che segue stima l'incidenza degli effettivi fruitori dei buoni sociali rispetto alla popolazione 'potenzialmente intercettabile' dalla suddetta misura, ovvero i nuclei familiari stimati al di sotto delle soglie Isee stabilite per accedervi. Nell'interpretazione di tali dati vale, tuttavia, la pena di evidenziare alcuni elementi che potrebbero restringere il target dei potenziali beneficiari della misura, dunque il denominatore della nostra stima:

- a. l'accesso ai buoni sociali considera requisiti ulteriori, la condizione di invalidità e di "certificata fragilità", informazioni queste che non sono rilevate dall'indagine Istat utilizzata come fonte informativa e di cui non è stato dunque possibile tenere conto per la nostra ricostruzione;
- b. la nostra stima va senz'altro ridimensionata alla luce della quota di "non take up", cioè della quota di potenziali beneficiari che, sebbene possiedano tutti i requisiti per accedere ad una determinata misura, non si attivano per poterne usufruire, sia perché ne ignorano la possibilità, sia per timore e resistenza verso l'essere "stigmatizzati come poveri".

Tenuto conto delle suddette precisazioni, quella che si offre non vuole essere un'analisi circa l'efficacia della misura nell'intercettare la sua 'popolazione obiettivo', quanto piuttosto una stima più ampia, indicativa della capacità, allo stato attuale di implementazione dei buoni sociali, di rispondere ad un bisogno espresso dalle famiglie lombarde in condizione di pari fragilità economica. Considerando quindi che il dato relativo ai fruitori dei buoni nel corso del 2007 era complessivamente pari a 22.178 fruitori, possiamo concludere che il tasso di copertura del bisogno da parte di tale misura risulta ricompreso tra il 7% ed il 9,9% delle famiglie rispettivamente

al di sotto degli 11.000 Isee e degli 8.750 Isee. Attraverso questa misura di sostegno economico dei bisogni di cura e conciliazione la Regione Lombardia raggiunge quindi meno di una famiglia su dieci di quelle aventi analoga condizione economica di fragilità.

Un'ultima considerazione rispetto al grado di raggiungimento delle famiglie povere riguarda le misure rivolte alla povertà alimentare.

Per identificare la linea di povertà alimentare, anche lo studio condotto da Accolla e Rovati<sup>(25)</sup> per l'ORES ha effettuato delle rielaborazioni a partire dall'indagine campionaria dell'Istat su *I consumi delle famiglie*. Sulla base delle informazioni sulle sole spese alimentari di tutte le famiglie lombarde e della corrispondente spesa media alimentare pro-capite, è stata assunta pari a € 207,25 la soglia di povertà alimentare di una famiglia lombarda di due componenti. Dunque i nuclei familiari con una spesa media mensile, riparametrata sulla base del numero dei componenti, al di sotto di tale soglia, sono considerati alimentariamente poveri rispetto agli standard medi regionali. In base a tale ricostruzione le famiglie lombarde alimentariamente povere ammontavano nel 2006 a poco meno di 140.000 unità (139.912 famiglie), pari al 3,5% del totale.

L'esame dei beneficiari intercettati grazie al progetto "Prodotto fresco" per il ritiro e la distribuzione delle eccedenze alimentari mette in evidenza come in Regione Lombardia, si sia raggiunto un numero medio annuo di assistiti pari a 104.959<sup>(26)</sup> persone; se il semplice rapporto tra popolazione assistita (individui) e popolazione potenzialmente beneficiaria delle eccedenze alimentari potrebbe in prima battuta evidenziare un grado di copertura del bisogno per questa categoria di utenza di tutto rispetto (all'incirca corrispondente al 33%), un'analisi più approfondita impone qualche cautela interpretativa. Si tratta, infatti, di un intervento di tipo emergenziale, discontinuo e pari ad un valore monetario convenzionalmente stimabile in circa 200 euro pro-capite annui, decisamente poca cosa se si pensa che i destinatari sono soggetti addirittura al di sotto della soglia di sussistenza.

### 19.5. Valutazioni e punti di attenzione

Alla luce degli elementi illustrati nei paragrafi precedenti è possibile trarre alcune valutazioni di sintesi in merito alla capacità della Regione Lombardia, sia di intercettare le fasce di popolazione in condizione di maggiore fragilità, che di indirizzare loro risposte efficaci se non ad uscire dal bisogno, quanto meno ad alleviarne i 'sintomi'.

---

<sup>(25)</sup> Cfr. G. Accolla e G. Rovati, *Alimentazione e povertà nelle famiglie lombarde*, in Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale, *L'esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2008*, op. cit.

<sup>(26)</sup> Cfr. L. Campiglio, G. Rovati (a cura di) (2009), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Guerini e associati, Milano, 2009.

Un primo riconoscimento, già sottolineato, va senz'altro verso il lodevole interesse mostrato dalla Regione in questa VIII legislatura nel dedicare una quota di risorse professionali ed economiche all'analisi del contesto regionale in termini di lettura e quantificazione delle categorie di bisogno presenti sul territorio lombardo. La costituzione dell'ORES nel 2007, nonché gli studi promossi dall'Irer si sono mossi, infatti, nella direzione di contribuire ad offrire al livello politico decisionale una lettura interpretativa, corroborata da dati scientifici periodicamente aggiornati, della condizione in cui versano le famiglie lombarde più povere.

Anche se l'impegno in questa direzione è tangibile, riteniamo che sussistano alcuni limiti.

Gli studi e le analisi condotte permangono allo stato attuale concentrati quasi esclusivamente sull'analisi della povertà assoluta, della povertà alimentare, della povertà abitativa, riservando ancora troppo poca attenzione ai fenomeni di precarizzazione e all'analisi delle disegualianze sociali. Tali considerazioni fanno temere che, come a livello nazionale, anche in Regione Lombardia si privilegi una visione residuale del *Welfare*, che si faccia carico di situazioni estreme, anche su queste molto delegando alla beneficenza privata, rinunciando ad una visione universalistica e promozionale.

Peraltro secondo le nostre simulazioni, rispetto alla platea di soggetti in condizione di povertà estrema, gli interventi avviati in Regione Lombardia non permetterebbero l'intera copertura del bisogno più estremo e alcuni target sembrerebbero rimanere completamente scoperti (si pensi ad esempio agli immigrati).

Le analisi mettono altresì in evidenza come gli interventi regionali di contrasto alla povertà si rivolgono a situazioni di disagio conclamato, nella maggior parte dei casi eludendo dalla platea di beneficiari quella fascia di popolazione potenzialmente a rischio di esclusione sociale. L'attenzione alla povertà relativa, generalizzata in Europa, risulterebbe invece fondamentale proprio per poter intercettare le situazioni di rischio prima che si deteriorino e cronicizzino, per prevenirle attivando le possibili *capabilities* personali, familiari e anche pubbliche e del privato sociale.

Inoltre, anche il forte investimento regionale nell'indirizzare risorse economiche specifiche alle famiglie numerose desta qualche perplessità. Si consideri, infatti, che l'incidenza delle famiglie numerose in Lombardia rispetto alle altre Regioni è decisamente esigua (la dimensione media della famiglia lombarda è di 2,3 individui) e che gli stessi studi condotti nell'ambito dell'ORES, confermati dall'analisi da noi proposta attraverso la ricostruzione della condizione economica delle famiglie residenti per classi Isee, mettono in evidenza come a versare in condizioni di particolare difficoltà economiche sono in Lombardia soprattutto le persone sole, specie se anziane, e le famiglie mono-genitore, categorie queste sulle quali l'investimento della Regione non risulta particolarmente forte e comunque subordinato alla presenza di condizioni di progressiva non-autosufficienza del potenziale destinatario del contributo.

Peraltro, va considerato che le problematiche di cui si fanno portatrici le famiglie numerose sono molteplici (reddito ma anche casa, lavoro, ecc.) e dunque si rivelano sempre più necessari interventi integrati e strutturali, caratterizzati da una presa in carico più organica e complessiva.

Il quadro che emerge risulterebbe pertanto suscettibile di ulteriori margini di miglioramento.

Certo l'assenza di una politica nazionale unitaria di lotta alla povertà, insieme alla crisi economica finanziaria dell'ultimo biennio hanno favorito l'esplosione di nuove fasce di popolazione a rischio ed acuito il diffondersi di misure passive ed emergenziali, attivate dalle Regioni spesso a scapito di interventi più strutturati ed incentivanti. Occorre però anche ricordare l'esigua incidenza delle spese correnti sostenute dalla Regione Lombardia in materia di lotta all'emarginazione (e alle dipendenze), pari a poco più del 2% medio nell'ultimo quinquennio, a dimostrazione di uno scarso investimento economico-finanziario su questo fronte, soprattutto se paragonato all'incidenza delle spese correnti per l'area anziani e disabili, che insieme concentrano oltre i due terzi della spesa complessivamente sostenuta (oltre il 65% nel 2008).

In conclusione, ci sembra utile sottolineare due punti di attenzione emersi dall'analisi.

Un primo punto concerne l'attuale eterogeneità nella disciplina degli accessi alle prestazioni. La valutazione della situazione economica dei soggetti potenzialmente beneficiari delle prestazioni di diretto o indiretto sostegno al reddito non è trattata in modo univoco in Regione Lombardia: si pensi a titolo esemplificativo all'indicatore Isee nell'accesso ai titoli sociali e alla recente introduzione dell'ISR per quanto riguarda l'accesso al Buono Famiglia 2009 e 2010. Tale eterogeneità nella valutazione della situazione economica, tende ad ampliare e/o a ridurre la platea dei potenziali beneficiari, generando ulteriore frammentazione degli interventi oltre che i ben noti problemi di equità orizzontale e va sicuramente attentamente monitorata e affrontata.

Un secondo punto di attenzione riguarda, infine, l'integrazione tra i diversi attori sociali e i diversi comparti del *welfare* regionale che si occupano di povertà. Il cambiamento culturale verso un approccio alle situazioni di fragilità meno settorializzato e più organico, che valorizzi anche il *know-how* specialistico dei soggetti finora intervenuti con un ruolo prettamente erogativo (si pensi in particolare al Terzo Settore), e che integri diverse competenze esistenti sul territorio regionale, nonché tra settori tradizionalmente separati del *welfare* lombardo, appare sempre più necessario soprattutto alla luce dell'attuale situazione economico finanziaria ed al conseguente ampliamento delle disuguaglianze reddituali e sociali e all'emergere di nuove povertà.

## Bibliografia

- BRANDOLINI A., SARACENO C., *Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- CAMPIGLIO L., ROVATI G. (a cura di), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Guerini e associati, Milano, 2009.
- DE AMBROGIO U., MESINI D., PASQUINELLI S., *Regioni e valutazione delle politiche sociali*, Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 15-16, 2009.
- DESSI C., *L'esperienza del Reddito di Base per la cittadinanza in Regione Friuli Venezia Giulia*, in Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 6-7, 2009.
- DESSI C., *Il Reddito minimo di inserimento in Europa*, in Prospettive sociali e sanitarie, n. 17-18, 2006.
- IRER, *Lombardia 2010. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo*, Rapporto di Legislatura, 2009.
- ISTAT, *Condizioni di vita e distribuzione del reddito in Italia. Anni 2005-2008*, Statistiche in breve, Roma, 2008.
- ISTAT, *L'indagine europea sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie (EU-SILC)*, Metodi e norme, Roma, 2008.
- ISTAT, *La povertà in Italia nel 2008*, Statistiche in breve, Roma, 2009.
- ISTAT, *La misura della povertà assoluta*, Metodi e Norme, n. 39, Roma, 2009.
- MESINI D., *Le politiche e gli interventi regionali di contrasto alla povertà*, in Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 6-7, 2009.
- MESINI D., *L'accesso alle prestazioni sociali: qualche riflessione su Isee e dintorni*, in Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 17-18, 2006.
- MESINI D., RANCI ORTIGOSA E., *Il Reddito Minimo di inserimento*, in C. GORI (a cura di), "La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future", Carocci, Roma, 2004.
- MESINI D., RANCI ORTIGOSA E., *Il RMI nel primo biennio di sperimentazione: luci e ombre della sua realizzazione*, in *L'Assistenza Sociale*, n. 3/4, Ediesse, Roma, luglio-dicembre 2002.
- ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia*, Rapporto 2008, Guerini e Associati, Milano, 2009.
- ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia*, Rapporto 2009, Guerini e Associati, Milano, 2010.
- PROVINCIA DI MILANO – OSSERVATORIO PER LE POLITICHE SOCIALI (a cura di), *Crescere a Milano. Seconda Relazione Sociale della Provincia di Milano*, Direzione Centrale Cultura e Affari Sociali, 2010.
- PASQUINELLI S. (a cura di), *Buoni e voucher sociali in Lombardia*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- RANCI ORTIGOSA E., *Di quali poveri vogliamo occuparci?*, in Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 18, 2009.
- REGIONE LOMBARDIA – FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE, *Bilancio Sociale 2005*.
- REGIONE LOMBARDIA – FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE, *Bilancio Sociale 2006*.
- REGIONE LOMBARDIA – FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE, *Bilancio Sociale 2007*.
- REGIONE LOMBARDIA – FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ SOCIALE, *Bilancio Sociale 2008*.
- TANGORRA R., *Misurare la povertà*, in Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 6-7, 2009.