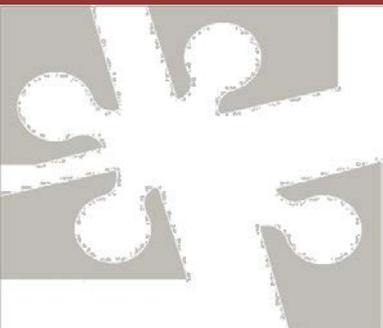




Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

## CONTRASTARE *LE* POVERTA'



Studi sui nuovi scenari per le politiche regionali  
promossi dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

Luglio 2021



Il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione ha promosso la realizzazione di cinque studi in ambiti cruciali per la vita dei cittadini – tutela della salute, sviluppo economico, formazione e occupazione per i giovani, povertà e inclusione sociale, qualità dell’ambiente – e nei quali la pandemia Covid-19 ha lasciato il segno.

L’evento che ha segnato in modo drammatico il 2020 rappresenta un punto di rottura che richiede di porre attenzione sulle ricadute nel breve e medio termine in campo sanitario, economico, sociale e sui cambiamenti in atto. Nuovi scenari si delineano per l’intervento pubblico, che impongono un ripensamento delle possibili soluzioni che le politiche di Regione Lombardia offrono a problemi emergenti o che la pandemia ha amplificato.

Gli studi sono accomunati da alcuni obiettivi: rappresentare il contesto in cui intervengono le politiche di Regione Lombardia e le principali criticità emerse in seguito all’emergenza sanitaria, rilevare quali interventi agiscono in continuità con il passato e quali necessitano di un aggiornamento, documentare quali risposte vanno delineandosi nel resto d’Europa in relazione alle nuove sfide.

Ciò che emerge offre riferimenti anche per orientare le attività di valutazione del Consiglio regionale.

Gli studi sono stati realizzati grazie alla collaborazione con il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell’Università degli Studi di Milano e con Polis Lombardia e sono pubblicati sul sito istituzionale del Consiglio regionale della Lombardia.



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO

Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche  
dell'Università degli Studi di Milano

Rapporto elaborato da Franca Maino, Chiara Agostini e Celestina Valeria De Tommaso (Università degli Studi di Milano).

I contenuti del rapporto sono di esclusiva responsabilità degli autori.

## Indice

Introduzione	1
1. POVERTÀ: INDICAZIONI DI POLICY E STRUMENTI DI CONTRASTO	1
1.1. La povertà materiale	1
1.2. La povertà abitativa ed energetica	4
1.3. La povertà alimentare	7
1.4. La povertà educativa	8
1.5. La povertà sanitaria	10
2. IL PROBLEMA DI POLICY	13
2.1. La povertà in Italia	14
2.2. La povertà relativa in Lombardia e nelle altre regioni italiane	17
3. GLI STRUMENTI NAZIONALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ PRIMA E DURANTE L'EMERGENZA PANDEMICA	18
3.1. Il Reddito di cittadinanza e la Pensione di cittadinanza	18
3.2. L'attuazione del Reddito di Cittadinanza e della Pensione di cittadinanza in Italia e in Lombardia	20
3.3. Il Reddito di Emergenza e la sua attuazione in Italia e in Lombardia	23
3.4. Il PNRR: linee di intervento, risorse e prospettive	24
4. GLI STRUMENTI DI CONTRASTO DI NATURA REGIONALE	26
4.1. Le misure di supporto alle vulnerabilità individuali e familiari	26
4.2. Il contrasto alla povertà abitativa	29
4.3. Il contrasto alla povertà sanitaria	31
4.4. Il contrasto alla povertà educativa	32
4.5. Il contrasto alla povertà alimentare	33
5. IL FOCUS GROUP CON GLI ESPERTI	34
5.1. Le criticità delle politiche lombarde di lotta alla povertà	34
5.2. I punti di forza delle politiche lombarde di lotta alla povertà	36
6. RIFLESSIONI CONCLUSIVE SULLE PROSPETTIVE VALUTATIVE	37

## Introduzione

Il presente rapporto di ricerca è stato elaborato su incarico del “Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione” (CPCV), organismo politico paritetico del Consiglio Regionale della Lombardia, la cui missione è quella di informare il Consiglio circa l’attuazione delle leggi e i risultati da esse ottenuti rispetto agli obiettivi posti. In questo quadro, il presente rapporto mira a fornire al CPCV una base conoscitiva utile a valutare se, ed eventualmente rispetto a quale intervento normativo, nel prossimo futuro debbano essere realizzate una o più missioni valutative in materia di contrasto alla povertà ed esclusione sociale.

Il rapporto si articola in sei sezioni. La prima sezione analizza la posizione delle principali organizzazioni internazionali ed europee, rispetto a come vengono concettualizzate la povertà e l’esclusione sociale e in merito ai principali strumenti di contrasto individuati. La povertà è analizzata nelle sue differenti dimensioni e con riferimento quindi alla povertà materiale, abitativa, alimentare, educativa e sanitaria. La seconda sezione offre un quadro nazionale e regionale della povertà nel contesto pandemico a partire dall’analisi delle stime Istat diffuse a marzo e giugno 2021 e relative all’anno 2020. Ove disponibili, l’analisi è completata da dati sulla povertà abitativa, alimentare, educativa e sanitaria. La terza sezione analizza i principali strumenti di contrasto alla povertà implementati in Italia prima della pandemia (in particolare il focus è sul Reddito di Cittadinanza e la Pensione di cittadinanza) e durante la pandemia (Reddito di Emergenza), al fine di definirne la distribuzione geografica e la copertura di nuclei e individui beneficiari. L’analisi si concentra poi sulle prospettive future considerando il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e le misure previste nel campo della povertà e dell’esclusione sociale. La quarta sezione è dedicata all’analisi dei principali interventi messi in campo da Regione Lombardia per contrastare la povertà nel territorio. Questi interventi sono indagati con riferimento alle vulnerabilità individuali e familiari e alla povertà abitativa, sanitaria, educativa e alimentare. A seguire, la quinta sezione presenta le evidenze raccolte nel corso del Focus Group realizzato un panel di sette accademici esperti di lotta alla povertà sia in prospettiva nazionale ed europea sia con riferimento specifico al territorio lombardo. Il Focus Group ha permesso di individuare punti di forza, di debolezza e prospettive future della politica lombarda di lotta alla povertà. Infine, la sesta sezione conclude tirando le fila rispetto ai punti sollevati nelle sezioni precedenti e cercando di fornire al CPCV indicazioni utili per eventuali missioni valutative da realizzare nel campo della lotta alla povertà e all’esclusione sociale.

## 1. POVERTÀ: INDICAZIONI DI POLICY E STRUMENTI DI CONTRASTO

### 1.1. La povertà materiale

La povertà è un fenomeno multidimensionale determinato da un insieme di fattori quali, ad esempio, la disuguaglianza e le discriminazioni di genere, la scarsità di alloggi a prezzi accessibili, il basso livello di istruzione, i cambiamenti tecnologici mondiali e le relative ripercussioni sul mercato del lavoro (Parlamento Europeo 2021). Inoltre, la povertà materiale è influenzata dalle caratteristiche socio-anagrafiche del nucleo familiare o dell’individuo di riferimento (Caritas Italiana 2020; EAPN 2020a; Oxfam 2021) (tabella 1). Le organizzazioni internazionali ed europee individuano inoltre un nesso significativo tra la riduzione della povertà e la transizione ecologica. Da un lato, le persone che vivono in povertà sono più vulnerabili rispetto agli shock prodotti dai disastri naturali (Banca Mondiale 2020); dall’altro, l’aridità dei campi, causata da condizioni climatiche sfavorevoli determina una crescita della povertà nelle aree rurali (Banca mondiale 2020; EAPN 2020; IFRC 2018).

A seguito della crisi sociale ed economica determinata dalla pandemia da Covid-19 sono emersi nuovi profili di povertà. Se normalmente l’indigenza colpisce soprattutto le persone che vivono nelle aree rurali, i giovani e le persone con bassi livelli di istruzione, i “nuovi poveri” hanno maggiori probabilità di risiedere in aree urbane, di possedere un’abitazione, di essere occupati in un settore che non è quello agricolo (manifatturiero, servizi e commercio) e di essere più istruiti dei “poveri tradizionali” ma significativamente meno istruiti dei non poveri (Banca Mondiale 2020).

Inoltre, la crisi ha reso più evidente che il lavoro, sempre più spesso, non è in grado di garantire una condizione di non indigenza. Tra i "nuovi" poveri troviamo infatti i lavoratori<sup>1</sup> precari con o senza figli a carico e coloro che hanno visto ridursi il numero di ore lavorate (IFSW e EAPN 2020; EAPN 2020). I lavoratori precari con contratti regolari a tempo ridotto, gli irregolari, i lavoratori autonomi e i parasubordinati, gli occupati a tempo determinato e gli imprenditori autonomi nel settore agricolo - che lavorano per conto di imprese più grandi - sono i lavoratori più colpiti dalla crisi (Oxfam 2021). Peraltro, il fenomeno del "lavoro povero" non interessa solo chi ha basse competenze; anche i laureati, soprattutto nella fase iniziale del loro percorso professionale, sono a rischio di povertà (ILO 2020; Parlamento Europeo 2021).

Considerando i settori, il terziario è senza dubbio quello più colpito; è il caso in particolare dei servizi di alloggio e ristorazione, della vendita al dettaglio, del trasporto aereo e degli "altri servizi" (come ad esempio la sicurezza). Quest'ultimo tipo di servizi, definiti come "altri", rappresentavano il 13% dell'occupazione a livello globale nel 2000; tale valore è salito al 15% nel 2014 e probabilmente tale crescita è proseguita negli anni successivi a causa della polarizzazione nei paesi avanzati e della riallocazione dell'occupazione ai servizi nei paesi in via di sviluppo (UNCTAD 2020). Infine, la crisi pandemica ha messo in luce la fragilità della resilienza economica delle famiglie italiane. I tassi di risparmio degli italiani erano già in calo prima della pandemia e all'inizio della crisi più del 40% della popolazione era in condizioni di "povertà finanziaria"<sup>2</sup> (Banca d'Italia 2020).

Tabella 1. La povertà come fenomeno multidimensionale: variabili individuali, familiari e intervenienti

Pre Covid-19	Post Covid-19
<b>Le variabili individuali e familiari della povertà</b>	
<p><i>Le variabili individuali:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Età, genere, luogo di nascita (la cittadinanza) e/o di residenza.</li> <li><input type="checkbox"/> Bassa scolarità e relativo livello di occupabilità.</li> </ul> <p><i>Le variabili familiari:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Numero di figli minori e/o a carico e di componenti disabili e/o non autosufficienti.</li> <li><input type="checkbox"/> Composizione della famiglia (es. monogenitoriale).</li> </ul>	
<b>I fattori esogeni e le variabili intervenienti</b>	
<p><i>I fattori esogeni che impattano sul fenomeno:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> La globalizzazione e la competizione dei mercati</li> <li><input type="checkbox"/> Il divario tecnologico e il disallineamento delle competenze nel mondo del lavoro</li> <li><input type="checkbox"/> La precarietà e la flessibilizzazione del mercato del lavoro (→ indebolimento della funzione di inclusione sociale del lavoro)</li> <li><input type="checkbox"/> Il cambiamento ambientale e climatico</li> <li><input type="checkbox"/> La povertà finanziaria e l'indebitamento.</li> </ul>	<p><i>... a cui si sono aggiunti:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> La chiusura forzata delle attività e il crollo economico di alcuni settori commerciali con ingenti perdite di posti di lavoro, incluso il settore del lavoro sommerso</li> <li><input type="checkbox"/> Calo dei consumi e impossibilità di attingere ai risparmi (→ povertà finanziaria)</li> <li><input type="checkbox"/> Progressivo isolamento e povertà relazionale, con susseguente incremento di ansia ed esclusione sociale.</li> </ul>

Fonte: elaborazione delle autrici.

Sul fronte degli obiettivi da assumere e degli strumenti da adottare per contrastare la povertà (Tabella 2), a livello macro, le organizzazioni internazionali individuano in primo luogo la necessità di intervenire sulla transizione ecologica. La pandemia - come citato precedentemente - ha anche evidenziato come la sfida del contrasto alla povertà non possa prescindere da quella relativa alla sostenibilità. Incentivare lo sviluppo nazionale e internazionale è fondamentale per contribuire al cambio di paradigma nell'attuale società,

<sup>1</sup> Già prima dell'attuale crisi, la flessibilizzazione del mercato del lavoro ha determinato un incremento del numero delle persone occupate, ma povere. Questo nonostante il fatto che nei diversi paesi il reddito da lavoro costituisca la principale fonte di reddito.

<sup>2</sup> Con questo termine si fa riferimento a una condizione per la quale, in assenza di reddito da lavoro, i risparmi accumulati non sono stati sufficienti a fronteggiare l'emergenza (Banca d'Italia 2020).

rivalorizzare la dimensione sociale e supportare il raggiungimento degli Sustainable Development Goals<sup>3</sup> (SDGs) dell'Agenda 2030. La sostenibilità consentirebbe di ridurre il peso economico sulle generazioni future e garantire, allo stesso tempo, una ripresa economica più veloce (Nazioni Unite 2021). Inoltre, le misure volte a contrastare la povertà dovranno accompagnarsi a interventi finalizzati a garantire la transizione verde (EAPN 2020). In questa prospettiva, incrementare le tasse a supporto dell'energia sostenibile è una delle soluzioni a cui fare riferimento per aumentare le risorse a disposizione dello stato e riutilizzarle a favore del sistema di protezione sociale (Nazioni Unite 2021). In questo quadro è poi auspicabile promuovere un cambio di rotta affinché le imprese rivalutino l'importanza della produzione di beni pubblici e sostenibili (Nazioni Unite 2021).

In secondo luogo, è necessario ridurre l'instabilità del mercato del lavoro. In particolare, il Parlamento Europeo (2020) sottolinea la necessità di ripensare il lavoro e renderlo più resiliente a fronte delle recenti sfide attraverso la formazione e l'istruzione. Inoltre, il Parlamento Europeo auspica che si intervenga tempestivamente per colmare i divari di genere che pesano sul mercato del lavoro.

In terzo luogo, le organizzazioni internazionali auspicano un intervento sulla redistribuzione della ricchezza attraverso la leva fiscale e il contrasto all'evasione (OHCHR 2020). Un'azione di questo tipo consentirebbe, da un lato, di proteggere il lavoro e supportare le imprese e, dall'altro, di tenere costanti i livelli di consumo (Nazioni Unite 2021).

In quarto luogo, emerge la necessità di potenziare ed estendere le misure di protezione sociale ponendo fine all'austerità (Nazioni Unite 2021; OHCHR 2020), rafforzando i sistemi di contrattazione collettiva, prevenendo la povertà dei lavoratori e assicurando una protezione sociale minima per tutti attraverso strumenti come il reddito minimo, il salario minimo e la pensione minima (EAPN 2020; Parlamento Europeo 2021a). Su quest'ultimo punto in particolare emerge la necessità di mettere in campo trasferimenti monetari di aiuto tempestivo rivolti a tutti gli esclusi da altre forme di protezione sociale (es. i lavoratori informali) e alle famiglie a basso reddito. Tali trasferimenti dovrebbero prevedere meccanismi di condizionalità molto limitati e dei benefici extra rivolti alle famiglie con bambini (UNCTAD 2020).

In quinto luogo, nel quadro del rafforzamento dei sistemi di protezione sociale un ruolo chiave è giocato dai territori. Come sottolinea il Parlamento Europeo, a livello locale i principali strumenti di contrasto alla povertà sono i servizi sociali e le infrastrutture sociali che devono essere accessibili a tutti, pubblici e di alta qualità. Fondamentali sono poi gli investimenti a favore del Terzo Settore che, a livello locale, possono favorire lo sviluppo di *community building* a supporto del welfare pubblico. In questo quadro, all'attore pubblico spettano funzioni relative alla promozione e al coordinamento di reti multilivello e multiattore (Caritas 2020; Oxfam 2021).

Infine, la Banca Mondiale ritiene fondamentale potenziare la conoscenza del fenomeno migliorando l'attività di raccolta dati. Ciò richiede un investimento sull'attività di monitoraggio del fenomeno da realizzare al relativo livello nazionale, regionale e municipale. L'OHCHR (2020) invita gli Stati ad individuare nuovi indicatori statistici che tengano conto della multidimensionalità del fenomeno, ad esempio il livello di competenze - in termini di abilità - e la povertà soggettiva (OHCHR 2020). La comparazione internazionale delle misure di contrasto alla povertà resta uno strumento rilevante ai fini della comprensione del funzionamento della misura rispetto ai trend dei tassi di povertà nazionali ed europei (EAPN 2020).

---

<sup>3</sup> L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs – in un grande programma d'azione per un totale di 169 "target" o traguardi. Gli Obiettivi per lo Sviluppo danno seguito ai risultati degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (Millennium Development Goals) che li hanno preceduti, e rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo: la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni.

Tabella 2. Contrastare la povertà materiale: obiettivi e strumenti

Gli obiettivi	Gli strumenti nazionali, internazionali ed europei
Investire sulla transizione ecologica	<p>→ <i>Maggiori sfide</i>: la povertà energetica e incapacità di far fronte alle spese di sostentamento energetico; costi di conversione elevati e asimmetria informativa nel settore energetico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Tassazione delle fonti di sostentamento energetico tradizionale e riutilizzo delle risorse per il contrasto alla povertà</li> <li><input type="checkbox"/> Piani nazionali e/o regionali di transizione ecologica delle abitazioni e delle infrastrutture pubbliche.</li> </ul>
Supportare il mercato del lavoro	<p>→ <i>Maggiori sfide</i>: instabilità e flessibilizzazione del mercato del lavoro, contratti atipici e scarse tutele, globalizzazione e disallineamento tra le competenze; difficoltà nella conciliazione vita-lavoro</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Creazione di opportunità di lavoro e stimolo fiscale alle imprese, quali stimolo all'innovazione</li> <li><input type="checkbox"/> Educazione dell'impresa all'investimento sui beni pubblici, al fine di generare un impatto sociale e colmare i fallimenti del mercato</li> <li><input type="checkbox"/> Aumento della spesa destinata all'educazione e alla formazione (inclusa la formazione continua)</li> <li><input type="checkbox"/> Incentivo all'accesso alle discipline STEM, soprattutto per le donne.</li> </ul>
Rafforzare il sistema di protezione sociale ed incentivare la redistribuzione del reddito	<p>→ <i>Maggiori sfide</i>: instabilità del mercato del lavoro, disparità salariali e divario di genere, disuguaglianze sociali, politiche di austerità</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Leva fiscale e lotta all'evasione fiscale</li> <li><input type="checkbox"/> Rafforzamento dei sistemi di protezione sociale: Reddito e pensione minima, salari minimi</li> <li><input type="checkbox"/> Trasferimenti monetari di emergenza rivolti agli esclusi dalle forme di protezione sociale (es. lavoratori informali)</li> <li><input type="checkbox"/> Educazione finanziaria e gestione del patrimonio.</li> </ul>
Investire su reti ed infrastrutture sociali	<p>→ <i>Maggiori sfide</i>: co-progettazione e collaborazione paritetica tra gli attori, condivisione di un modello di governance, coinvolgimento e partecipazione</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Sviluppo di expertise nei processi di Community building a livello locale</li> <li><input type="checkbox"/> Coinvolgimento stabile di attori pubblici, privati e della società civile.</li> </ul>
Il monitoraggio e la valutazione	<p>→ <i>Maggiori sfide</i>: mancanza di database condivisi, normativa sulla privacy e tutela del dato</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Investimento su monitoraggio e prevenzione sia con metodi tradizionali (es. "sentinelle di quartiere", ad esempio, assistenti sociali) sia con metodi tecnologici (es. piattaforme digitali condivise e dialoganti)</li> <li><input type="checkbox"/> Condivisione in tempi reali dei dati e monitoraggio costante degli indicatori per misurare la povertà</li> <li><input type="checkbox"/> Investimento su figure di valutazione delle politiche allo status iniziale, in divenire e concluse.</li> </ul>

Fonte: elaborazione delle autrici.

## 1.2. La povertà abitativa ed energetica

La povertà abitativa identifica una condizione per cui un individuo ha perso la propria abitazione di residenza a causa di difficoltà economiche<sup>4</sup>, oppure vive una condizione qualitativamente inadeguata<sup>5</sup> come avviene, ad esempio, nel caso di abitazioni molto piccole per famiglie numerose o abitazioni che non sono adeguatamente riscaldate durante la stagione fredda (Consiglio d'Europa 2020). La povertà abitativa è strettamente correlata alla povertà energetica che è data dall'incapacità economica delle famiglie di fronteggiare le spese relative ai consumi energetici dell'abitazione in cui vivono. Questa forma di povertà è dovuta alla bassa comprimibilità dei consumi che si accompagna all'alto costo degli interventi volti a migliorare l'efficienza energetica delle abitazioni (Openpolis 2020) (Tabella 3). Secondo le stime OECD

<sup>4</sup> La perdita della casa determina una condizione di deprivazione abitativa.

<sup>5</sup> Tale condizione determina il disagio abitativo. Di quest'ultima categoria fanno ad esempio parte coloro che sono costretti a trasferirsi in quartieri sensibili, in cui le opportunità lavorative, educative e sanitarie sono ridotte e si riducono (Consiglio d'Europa 2021).

(2020a), circa un terzo degli individui nei paesi OECD spendono più del 40% del proprio reddito disponibile per il mantenimento della propria abitazione.

Tra le categorie più colpite dalla povertà abitativa ed energetica troviamo i lavoratori poveri, i genitori single, le famiglie numerose e i giovani che percepiscono un reddito troppo alto per accedere agli alloggi popolari e troppo basso per permettersi un affitto sul libero mercato (Parlamento Europeo 2021a). In Italia, la povertà abitativa riguarda prevalentemente le famiglie che non possiedono una casa di proprietà e/o sono sottoposte a regime di morosità incolpevole<sup>6</sup> (Caritas 2020), inclusi coloro che hanno pagamenti arretrati e, di conseguenza, percepiscono un'insicurezza abitativa (Caritas 2020; Eurofound 2021; OECD 2020; Openpolis 2020). Considerando la distribuzione territoriale, i nuclei più colpiti dalla povertà abitativa e/o energetica risiedono più frequentemente in zone rurali o in piccoli centri abitati e meno nelle grandi città (Caritas 2020; OECD 2020; Openpolis 2020).

Aumentando considerevolmente il tempo trascorso all'interno delle mura domestiche, la pandemia e i conseguenti lockdown hanno peggiorato la condizione di chi già viveva in condizioni abitative precarie (Parlamento Europeo 2021b). Il Covid-19 ha messo in luce le fragilità strutturali del mercato immobiliare, caratterizzato da prezzi degli affitti escludenti e, sul fronte dei servizi agli alloggi popolari, lunghe liste d'attesa per l'accesso a quest'ultimi.

Tabella 3. La povertà abitativa ed energetica: profili, dimensione territoriale, cause e conseguenze

La povertà abitativa	
<b>Profili</b>	<input type="checkbox"/> Famiglie e individui a basso reddito o famiglie numerose
<b>Dimensione territoriale</b>	<input type="checkbox"/> Zone rurali <input type="checkbox"/> Piccoli centri abitati <input type="checkbox"/> Quartieri sensibili
<b>Cause</b>	<input type="checkbox"/> Prezzi degli affitti escludenti <input type="checkbox"/> Lunghe liste d'attesa per l'accesso agli alloggi popolari <input type="checkbox"/> Alto costo dei consumi energetici
<b>Conseguenze</b>	<input type="checkbox"/> Disagio abitativo <input type="checkbox"/> Deprivazione abitativa <input type="checkbox"/> Morosità incolpevole <input type="checkbox"/> Insicurezza abitativa <input type="checkbox"/> Incapacità di far fronte alle spese di sostentamento della casa <input type="checkbox"/> Alto costo degli interventi volti a migliorare l'efficienza energetica delle abitazioni

Fonte: elaborazione delle autrici.

Le organizzazioni internazionali condividono che la povertà abitativa debba essere combattuta promuovendo l'incontro tra domanda e offerta (ILO 2019; OECD 2020a; OECD 2020b; Eurocities 2020; Dovydas Caturianas et al. 2020). A tal proposito, l'aumento del numero degli alloggi popolari deve essere seguito da un investimento sulle prestazioni sociali a supporto degli affittuari e dei proprietari di casa (OECD 2020) (Tabella 4).

L'OECD (2020b) incentiva la definizione di strategie volte a sostenere gli individui nell'acquisto della prima casa o nel mantenimento delle spese dell'abitazione. In particolare, l'OECD (2020b) invita gli Stati membri a garantire flessibilità nell'applicazione della legislazione in materia immobiliare e nell'acquisto della prima casa. Ad esempio, si pensi all'erogazione di un bonus per l'acquisto della prima casa o alla possibilità di fruire di tassi di interesse ridotti. Le altre misure di intervento si rivolgono direttamente al mercato finanziario e alle istituzioni bancarie: i programmi di agevolazione sui prestiti, rivolti agli individui in grave difficoltà

<sup>6</sup> Il D.l. n. 102 del 31 agosto 2013 definisce la morosità incolpevole come "la situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo a ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare".

finanziaria (es. programmi di sospensione del pagamento del mutuo) e le misure “mortgage-to-rent”<sup>7</sup>, volte a supportare chi rischia lo sfratto a seguito del mancato pagamento delle rate di mutuo (OECD 2020b; Eurocities 2020). Per quanto riguarda gli affittuari economicamente vulnerabili, l’OECD (2020b) suggerisce l’erogazione di indennità mensili e/o i sussidi per agevolare il mantenimento delle spese della casa. Infine, l’OCSE auspica che i governi nazionali fungano da garanti, da un lato, incentivando l’acquisto degli immobili e la stipula dei mutui e, dall’altro, prevenendo la creazione di bolle speculative nel mercato immobiliare (OECD 2020b).

Su quest’ultimo fronte, l’intervento pubblico dovrebbe anche mirare a indebolire le logiche escludenti create dal libero mercato. Il rapporto Eurocities (2020) invita il settore pubblico a investire nelle aree rurali e vulnerabili, localizzandovi servizi pubblici di qualità<sup>8</sup> (Dovydas Caturianas et al. 2020). Il mixing sociale nei quartieri urbani è una prerogativa fondamentale per prevenire episodi di discriminazione (Eurocities 2020). A tal proposito, alla luce dell’acuirsi del fenomeno della povertà, è necessario ricalibrare e riformulare le fasce di reddito per l’accesso agli alloggi popolari e promuovere progetti su scala nazionale e locale atti a garantire il maggior numero di alloggi sociali a prezzi calmierati (Dovydas Caturianas et al. 2020; Eurocities 2020). Il settore pubblico e il settore privato dovranno quindi collaborare sinergicamente per la progettazione e la promozione di iniziative nazionali e locali a supporto dell’Housing Sociale (Dovydas Caturianas et al. 2020; Eurocities 2020). In particolare, con riferimento ai senzatetto, occorre rafforzare ed estendere le reti di *Housing First* per l’inserimento diretto di queste persone in abitazioni indipendenti. Per far ciò, si dovrà impedire la speculazione immobiliare da parte degli enti privati, ad esempio di Airbnb (Parlamento Europeo 2020).

Infine, per quanto riguarda la povertà energetica, l’OECD (2020) e il Parlamento Europeo (Dovydas Caturianas et al. 2020) concordano sulla necessità di promuovere la transizione verde per ridurre le spese relative ai consumi. In particolare, i governi nazionali potrebbero stabilire delle soglie minime di efficacia energetica da rispettare nel momento in cui gli immobili sono immessi nel mercato. Allo stesso tempo i governi nazionali dovrebbero introdurre bonus o incentivi di vario tipo a supporto della transizione ecologica (Tabella 4).

Tabella 4. La povertà abitativa ed energetica: obiettivi e strumenti

Obiettivi	Gli strumenti	
	Livello internazionale / europeo	Livello nazionale
<b>Favorire l’incontro tra domanda e offerta immobiliare</b>	<p><i>Sul lato della domanda:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Alloggi a prezzi calmierati e qualitativamente decenti</li> <li><input type="checkbox"/> Incentivo all’acquisto della prima casa attraverso flessibilità nella legislazione</li> <li><input type="checkbox"/> Bonus/indennità per il sostentamento delle spese della casa</li> </ul> <p><i>Sul lato degli istituti bancari:</i> Lo Stato come garante →</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Programma di agevolazione sui prestiti</li> <li><input type="checkbox"/> Formule <i>mortgage-to-rent</i></li> </ul> <p><i>Sul lato dell’offerta:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Agevolazioni fiscali (es. detrazioni) sulla prima casa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Osservatorio nazionale sulla Condizione Abitativa</li> <li><input type="checkbox"/> Recupero degli alloggi pubblici e definizione di canoni di locazione accessibili a famiglie con reddito ISEE superiore a quello necessario per l’accesso all’ERP (circa 17.000 euro)</li> <li><input type="checkbox"/> Rete di agenzie per la locazione regionale, che gestiscono sia le proprietà private sia pubbliche</li> <li><input type="checkbox"/> Istituzione del Fondo per la morosità</li> <li><input type="checkbox"/> Partenariato con il privato al fine di sfoltire le liste dei nuclei in attesa di un alloggio popolare</li> <li><input type="checkbox"/> Disposizioni per la trasformazione del canone libero in canone concordato</li> </ul>

<sup>7</sup> Attraverso l’attivazione di quest’ultima misura, il proprietario inadempiente rinuncia formalmente all’abitazione, che diventa proprietà della banca. La procedura di sfratto è bloccata e il pagamento del mutuo si trasforma in canone di locazione (in tal caso, trattasi di cifre agevolate e accessibili).

<sup>8</sup> L’esempio giunge dall’Olanda che - al fine di eliminare lo stigma e la ghettizzazione delle fasce più deboli della popolazione - ha incentivato la localizzazione dei migliori istituti educativi nelle aree locali più povere (Dovydas Caturianas et al. 2020).

<b>Investire nelle aree rurali</b>	<input type="checkbox"/> Localizzazione i servizi pubblici di qualità nelle aree rurali <input type="checkbox"/> Mixing sociale nei complessi residenziali	<input type="checkbox"/> Uniformazione degli accordi a livello nazionale e regionale, non più municipale <input type="checkbox"/> Riformulazione dei criteri per la definizione dei comuni ATA
<b>Prevenire la deprivazione abitativa</b>	<input type="checkbox"/> Misure di Housing first e Housing Sociale <input type="checkbox"/> Intervento sulla speculazione immobiliare	
<b>Il contrasto alla povertà energetica</b>	<input type="checkbox"/> Transizione verde degli alloggi popolari <input type="checkbox"/> Soglie minime di qualità delle abitazioni immesse sul mercato <input type="checkbox"/> Erogazione di bonus e incentivi	<input type="checkbox"/> Bonus per il sostentamento delle spese energetiche <input type="checkbox"/> Educazione e spinte verdi per la transizione ecologica

Fonte: elaborazione delle autrici.

### 1.3. La povertà alimentare

Sul sistema alimentare odierno pesano molteplici sfide, tra cui l'insicurezza alimentare, la protezione dell'ambiente e la sostenibilità (inclusa la redditività) dei mezzi di sussistenza derivanti dal settore agroalimentare (OECD 2021). Gli attuali modelli di consumo alimentare sono caratterizzati da sovrapproduzione, uso eccessivo di sostanze chimiche e distribuzione iniqua dei ricavi (OECD 2021). L'incidenza dei fattori appena citati varia a seconda dell'area geografica a cui si fa riferimento e, secondo il World Resource Institute, nelle aree in cui questi fattori si intrecciano si registra un incremento maggiore dei tassi di povertà alimentare, come ad esempio, il caso dell'inaridimento della terra a seguito dell'utilizzo eccessivo di sostanze chimiche (WRI 2019). Tuttavia, in Europa la povertà alimentare (diversamente dai paesi in via di sviluppo in cui è associata a una condizione di fame e deprivazione alimentare) si manifesta attraverso i disturbi alimentari (sovrappeso, anoressia e obesità) dovuti alla carenza o all'eccesso di macro o micronutrienti (Commissione Europea 2019; FSIN 2020) (Tabella 5).

Le misure di contenimento del Covid-19 imposte nei diversi paesi hanno impattato sul sistema della domanda e dell'offerta del mercato alimentare. Sul fronte dell'offerta, in alcuni settori alimentari la produzione è stata momentaneamente sospesa a causa della diffusione dei contagi, colpendo così l'intera filiera produttiva. Sul fronte della domanda, la perdita dei redditi da lavoro e l'aumento del costo di alcuni macronutrienti ha comportato per molte famiglie delle difficoltà nell'approvvigionamento del cibo (UN 2020; FAO 2020).

Inoltre, in piena emergenza pandemica, la chiusura forzata degli istituti di carità ha compromesso la sicurezza alimentare di circa il 41% degli utenti delle Banche Alimentari mentre circa il 53% dei Banchi Alimentari o di altri canali di distribuzione hanno subito la chiusura nel periodo del primo lockdown. Nello stesso periodo, le richieste di aiuto sono aumentate, soprattutto fra coloro che non hanno potuto usufruire dei servizi di cibo a domicilio, poiché residenti in aree rurali o poiché incapaci di sostenerne i costi (FEBA 2020; IFSW-EAPN 2020).

Tabella 5. La povertà alimentare: sfide, fattori, conseguenze e impatto del Covid-19

<b>La povertà alimentare</b>	
<b>Sfide</b>	Insicurezza alimentare, protezione dell'ambiente, sostenibilità dei mezzi di sussistenza derivanti dal settore agroalimentare
<b>Macro-fattori</b>	<input type="checkbox"/> Sovrapproduzione <input type="checkbox"/> Uso eccessivo di sostanze chimiche <input type="checkbox"/> Distribuzione iniqua dei ricavi
<b>Conseguenze</b>	Nei paesi in via di sviluppo: malnutrizione, fame e deprivazione alimentare In Europa: carenza di macro- o micro-nutrienti, sovrappeso, obesità e anoressia
<b>Impatto del Covid-19</b>	<input type="checkbox"/> Difficoltà nell'approvvigionamento dovuto al blocco di alcune filiere alimentari <input type="checkbox"/> Difficoltà per i residenti nelle aree rurali di procurarsi il cibo, a causa della mobilità ridotta <input type="checkbox"/> Incremento delle domande di spesa e/o nutrienti al privato sociale

Fonte: elaborazione delle autrici.

Sul fronte del contrasto alla povertà alimentare, oltre alla necessità di promuovere l'incontro tra domanda e offerta di derrate alimentari, le organizzazioni internazionali sottolineano la necessità di "riportare la natura nei terreni agricoli" e quindi di conservare e proteggere la biodiversità (Commissione Europea 2020; WRI 2019; WRI 2020) e di favorire lo sviluppo di pratiche eco-sostenibili nell'agricoltura e nel commercio (Commissione Europea 2020) (Tabella 6).

Il World Resources Institute ritiene inoltre necessario investire maggiori risorse economiche nel settore di "ricerca e sviluppo", con l'obiettivo di aumentare i livelli di produttività grazie al ricorso a nuovi strumenti eco-sostenibili e tecnologici (WRI 2019). La transizione ecologica e tecnologica dei mezzi di produzione dovrà preservare il ruolo dell'agricoltore, i cui diritti e guadagni necessitano di maggiori tutele a fronte dei cambiamenti in atto (WRI 2019).

Allo stesso tempo, è necessario definire anche dei piani nutrizionali nazionali che siano sostenibili e rispettosi dell'ecosistema e della biodiversità. In questa direzione gli strumenti utili sono: 1) i programmi locali per incentivare la distribuzione di cibo sano nelle scuole e nei luoghi pubblici (ad esempio, gli Healthy School Program); 2) i programmi locali per la redistribuzione del cibo (Food Bank) e per il contrasto agli sprechi (Waste Program) (Commissione Europea 2020) (Tabella 6).

Tabella 6. La povertà alimentare: obiettivi e strumenti

Gli obiettivi	Gli strumenti nazionali, internazionali ed europei
<b>La transizione ecologica dei mezzi di produzione</b>	<p><i>Maggiori sfide</i> → conservare i terreni e la biodiversità per produrre alimenti sani e distribuirli a prezzi accessibili</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> "Dal produttore al consumatore": incentivare pratiche di agricoltura sostenibili, quali l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura, il prato permanente a bassa intensità e norme più rigorose in materia di benessere degli animali</li> <li><input type="checkbox"/> Investire in Sviluppo e Ricerca</li> <li><input type="checkbox"/> Accompagnamento dell'agricoltore durante l'intero processo di transizione → riconversione</li> </ul>
<b>Educazione alimentare</b>	<p><i>Maggiore sfida</i> → strategia di lungo periodo per favorire l'educazione alimentare</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Programmi locali per incentivare la distribuzione di cibo sano nelle scuole e nei luoghi pubblici (es. Healthy School Program)</li> <li><input type="checkbox"/> I programmi locali per la redistribuzione del cibo (Food Bank) e per il contrasto agli sprechi (Waste Program)</li> </ul>
<b>Coordinamento nazionale/regionale/locale</b>	<p><i>Maggiore sfida</i> → allargare la rete di attori coinvolti nella gestione della rete di assistenza alimentare</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Promuovere partenariati più ampi per la gestione della rete di assistenza alimentare</li> <li><input type="checkbox"/> Istituzioni di fondi regionali addizionali</li> <li><input type="checkbox"/> Creazione di un Consiglio del cibo a livello municipale con tutti gli attori del sistema alimentare, inclusi la società civile organizzata e le reti civiche</li> </ul>

Fonte: elaborazione delle autrici.

#### 1.4. La povertà educativa

La povertà educativa è quella condizione in cui bambini e adolescenti sono privati delle opportunità e dei mezzi di apprendimento o di gioco (Eurofound 2021). Considerando la popolazione studentesca, un giovane è in "povertà educativa" quando ottiene un punteggio inferiore al livello minimo di competenze (il livello 2 in PISA) ed è considerato dall'OECD "analfabeta" e incapace di contare (Banca Mondiale 2018).

L'UNICEF (2019) individua due fattori che incidono maggiormente sulla povertà educativa: l'estrazione sociale e la condizione economica. Il disagio economico si traduce in divario educativo nella misura in cui le disuguaglianze economiche, educative, culturali e sociali si tramandano dai genitori ai figli (Openpolis 2020a) (Tabella 8). Fenomeni connessi alla povertà educativa sono il bullismo, il cyberbullismo, la criminalità minorile e la dispersione scolastica. Con riferimento al divario territoriale, la povertà educativa si concentra nelle zone rurali e periferiche, dove la mobilità dell'utenza è spesso ridotta e i servizi pubblici sono carenti (UNICEF

2019). Infine, gli adolescenti e gli adulti colpiti da povertà educativa non partecipano alla vita politica e sono per questo sottorappresentati nel dibattito pubblico e politico (Eurocities 2020).

A tutto questo va aggiunto il fatto che l'ampio ricorso alla didattica a distanza (DAD) ha portato in primo piano una delle dimensioni della povertà educativa: il divario tecnologico. Tale divario ha minato l'uguaglianza nell'accesso agli strumenti educativi e alle opportunità di apprendimento (Eurocities 2020). La chiusura delle infrastrutture scolastiche ha poi evidenziato le disuguaglianze dovute al background sociale (Eurofound 2021; UNICEF 2019). Inoltre, bambini e ragazzi non hanno potuto disporre di attività ricreative e culturali che solitamente sono svolte in orario extrascolastico e che sono importanti per offrire opportunità educative alternative alla scuola e alla famiglia per l'apprendimento e per la socialità (Eurocities 2020) (Tabella 7).

Tabella 7. La povertà educativa: cause, conseguenze, impatto del Covid-19

La povertà educativa	
<b>Cause principali</b>	<input type="checkbox"/> Estrazione sociale <input type="checkbox"/> La condizione economica
<b>Cause secondarie</b>	<input type="checkbox"/> Il genere <input type="checkbox"/> La provenienza geografica <input type="checkbox"/> Il luogo di residenza
<b>Conseguenze</b>	<input type="checkbox"/> Bullismo, il cyberbullismo <input type="checkbox"/> La criminalità minorile <input type="checkbox"/> La dispersione scolastica
<b>Impatto del Covid-19</b>	<input type="checkbox"/> La DAD ha esacerbato il divario tecnologico e i tassi di dispersione scolastica <input type="checkbox"/> Mancanza di attività di apprendimento alternative alla scuola e alla famiglia → maggiori disuguaglianze dovute al background sociale

Fonte: elaborazione delle autrici.

Per contrastare la povertà educativa le Nazioni Unite, l'Eurocities e l'UNESCO concordano sulla necessità di adottare un approccio che si rivolge contemporaneamente sia al minore sia alla sua famiglia (Eurocities 2020; Nazioni Unite 2020; UNESCO 2021). Gli obiettivi da perseguire per contrastare la povertà educativa sono: 1) ridurre il divario tecnologico; 2) ridurre le disuguaglianze nell'accesso ai servizi educativi pubblici e locali e i tassi di dispersione scolastica; 3) garantire una maggiore rappresentanza politica dei giovani; 4) monitorare i bisogni, le necessità e i risultati correlati alle attività socio-educative (Eurocities 2020; Nazioni Unite 2020) (Tabella 8).

Tabella 8. La povertà educativa: obiettivi e strumenti

Gli obiettivi	Gli strumenti nazionali, internazionali ed europei
<b>Ridurre le disuguaglianze nell'accesso ai servizi educativi</b>	<p><i>Maggiori sfide</i> → coinvolgere nel percorso educativo i genitori e i figli, al fine di ridurre il divario dovuto al background sociale e impedire l'ereditarietà della povertà.</p> <input type="checkbox"/> Universalità nell'accesso ai servizi educativi <input type="checkbox"/> Prezzi calmierati o bonus per l'accesso alle attività extrascolastiche, inclusa la mensa <input type="checkbox"/> Servizi psicologici, finanziari e di consulenza amministrativa alla famiglia <input type="checkbox"/> Percorsi di genitorialità (salute, alimentazione, relazioni...) → ad esempio: Poli integrati 0-6.
<b>Innovazione didattica e pedagogica</b>	<p><i>Maggiori sfide</i> → Supportare l'innovazione dei piani didattici e pedagogici e rispondere al problema della disparità di genere nelle discipline STEM e al disallineamento tra le competenze richieste sul mercato del lavoro e le competenze realmente acquisite dagli individui.</p> <input type="checkbox"/> Tutoring e mentoring, peer education, coordinamento tra docenti <input type="checkbox"/> Introduzione di strumenti didattici innovativi e a supporto del coordinamento tra istituti scolastici (es. scambio di buone pratiche) → ad esempio, attraverso le "comunità educanti"

	<input type="checkbox"/> Supporto alle giovani studentesse STEM → piani formativi, doti educative, borse di studio per l'accesso alle facoltà scientifiche e alle arti.
<b>Monitoraggio e coordinamento nazionale/regionale/locale</b>	<p>Maggiori sfide→ consapevolizzare gli attori rispetto ai tassi di povertà educativa e creare le condizioni per collaborare su più fronti per monitorare le necessità e i bisogni di adulti e bambini.</p> <input type="checkbox"/> Creazione di reti di conoscenza tra pubblico e privato sociale <input type="checkbox"/> Coinvolgimento di enti di ricerca nel monitoraggio e nella valutazione delle politiche educative <input type="checkbox"/> Riunione degli attori interessanti intorno ad un Consiglio. A livello nazionale: la Conferenza nazionale per il diritto allo studio (D.lgs. 63/2017).

Fonte: elaborazione delle autrici.

Affinché tutti i bambini e i ragazzi dispongano degli stessi strumenti e delle stesse opportunità, gli studenti devono essere riportati al centro della discussione (UNESCO 2021). L'accesso universalistico ai servizi scolastici ed extrascolastici è infatti indispensabile per ridurre i tassi di povertà educativa. Accanto alla scuola, altrettanto indispensabili sono i servizi a supporto dell'inclusione e della disabilità rivolti a bambini/ragazzi e alle loro famiglie (Eurocities 2020), il sostegno ai redditi delle famiglie e il supporto alla genitorialità (Oxfam 2021; Save the Children 2020; Save the Children 2020a).

Le organizzazioni internazionali concordano sulla necessità di rafforzare il coordinamento verticale (nazionale, regionale e municipale) e orizzontale (stakeholder, società civile, ONG) nella formulazione e nell'implementazione delle politiche educative nazionali e locali (Nazioni Unite 2020; Eurocities 2020; UNESCO 2021). Nello specifico, si dovrà rafforzare la collaborazione sinergica tra pubblico e privato, al fine di introdurre gli strumenti necessari affinché i tassi di povertà educativa siano monitorati e contenuti (UNESCO 2021; Eurocities 2020). Il monitoraggio dei dati - in capo ad enti di ricerca imparziali - ha l'obiettivo di creare consapevolezza e reti di conoscenza. La strategia top-down si interseca con quella bottom-up e coinvolge attori locali (pubblici e del terzo settore), istituti scolastici, genitori e studenti (Eurocities 2020; UNESCO 2021). La strategia istituzionale che ne deriva è "a misura del bambino" e si suddivide in una prima fase di valutazione a priori (*ex ante policy assessment*), mirata a cogliere le criticità della misura prima ancora di implementarla, e una seconda fase di valutazione a posteriori (*ex post policy assessment*) volta a valutare il reale impatto dell'intervento (Eurocities 2020). Inoltre, adolescenti e genitori dovrebbero essere coinvolti in processi partecipativi atti a individuare i target a cui rivolgersi e i bisogni specifici sui quali intervenire mentre bambini e adolescenti dovranno essere adeguatamente rappresentati per mezzo di organi rappresentativi ad hoc, come il Parlamento dei Giovani e il Garante dei bambini (Eurocities 2020). Infine, sarebbe auspicabile che tali organi rappresentativi disponessero di un bilancio partecipativo condiviso tra l'Ente locale e i cittadini (Eurocities 2020).

### 1.5. La povertà sanitaria

Le agenzie di statistica dell'Unione Europea misurano la povertà sanitaria considerando l'incidenza percentuale della popolazione (di età superiore a 15 anni e facente parte di un nucleo familiare) che nei 12 mesi precedenti la rilevazione abbia riportato necessità mediche irrisolte a causa di motivi economici, di una lista d'attesa troppo lunga o a causa dell'eccessiva distanza dal servizio sanitario (Tabella 9). Tra le ragioni che spiegano la povertà sanitaria, l'89% delle famiglie europee indica la mancanza di servizi sanitari attivi come principale causa di disagio; mentre, il 69% delle famiglie europee giudica il costo dei servizi sanitari accessibile e adeguato (Eurofound 2021).

Secondo la World Health Organization, la classe medio-bassa è quella più vulnerabile rispetto ai limiti strutturali (che riguardano, come detto, liste d'attesa troppo lunghe, eccessiva distanza dal servizio sanitario o sostentamento delle spese sanitarie extra per le cure) imposti da alcuni Sistemi Sanitari Nazionali. La povertà sanitaria interessa in misura maggiore le famiglie con figli e anziani a carico (WHO 2020). Inoltre, sono considerati in condizione di povertà sanitaria anche coloro che non hanno sviluppato le competenze

necessarie per utilizzare i servizi di e-health (es. anziani e abitanti in zone rurali) (Eurofound 2021; WHO 2020).

I rischi sanitari della pandemia da Covid-19 hanno interessato prevalentemente gli anziani, i disabili e le persone con patologie pregresse (IASC 2021). La pandemia ha evidenziato i problemi strutturali dei sistemi sanitari nazionali dell'Europa intera, su cui gravano continui tagli dei finanziamenti pubblici, da una parte, e ne conseguono disuguaglianze nell'accesso ai servizi, dall'altra (WHO 2020; Nazioni Unite 2020a). Tuttavia, secondo l'Inter-Agency Standing Committee (2021), la pandemia ha esacerbato la ricorrenza di problemi legati alla salute mentale. Lo stress, la paura e l'ansia hanno preso il sopravvento e - in alcuni casi - hanno portato a un aumento dei tassi di suicidio e a un calo delle capacità cognitive. Ad esserne più colpiti sono stati anziani fragili, persone in condizioni di povertà assoluta e persone vittime di violenza domestica (IASC 2021). Inoltre, i residenti in aree periferiche o rurali e privi di un mezzo di trasporto hanno vissuto una lunga fase di abbandono da parte dei servizi pubblici sanitari locali (EAPN 2020) (Tabella 9).

Tabella 9. La povertà sanitaria: profili, cause, impatto del Covid-19

La povertà sanitaria	
<b>Profili di vulnerabilità</b>	<input type="checkbox"/> Famiglie con figli minori e anziani disabili a carico <input type="checkbox"/> Disabili e anziani non autosufficienti soli
<b>Cause primarie</b>	<input type="checkbox"/> Motivi di natura finanziaria (dovuto ad un'insufficiente copertura del sistema sanitario e l'inaccessibilità dei servizi sanitari privati per alcuni nuclei) <input type="checkbox"/> Liste d'attesa troppo lunghe <input type="checkbox"/> Distanza eccessiva dal servizio sanitario
<b>Cause secondarie</b>	<input type="checkbox"/> Regime alimentare insano <input type="checkbox"/> Alloggio insalubre <input type="checkbox"/> Condizioni di lavoro insane
<b>Impatto del Covid-19</b>	<input type="checkbox"/> Ha interessato prevalentemente gli anziani, i disabili e le persone con patologie pregresse <input type="checkbox"/> Ha esacerbato la ricorrenza di problemi legati alla salute mentale <input type="checkbox"/> I residenti in aree periferiche o rurali e privi di un mezzo di trasporto hanno vissuto una lunga fase di abbandono da parte dei servizi pubblici sanitari locali

Fonte: elaborazione delle autrici.

Il recente programma pluriennale europeo EU4Health mira a rafforzare e a innovare i sistemi sanitari europei ponendo i seguenti obiettivi: 1) migliorare la capacità di gestione delle crisi sanitarie e proteggere le persone da gravi minacce sanitarie; 2) migliorare la capacità di approvvigionamento e rendere disponibili medicinali, dispositivi medici e altri prodotti rilevanti per le crisi sanitarie; 3) investire nella sanità pubblica al fine di rafforzare i sistemi sanitari e il personale sanitario (Commissione Europea 2020a) (Tabella 10).

L'accesso ai servizi sanitari è una priorità di lungo periodo dell'Unione Europea (European Pillar of Social Rights) e dell'OMS (Unione Europea 2017; WHO 2019; WHO 2020) dato che l'accessibilità alle cure è considerato un prerequisito fondamentale per il progresso e la crescita economica dei paesi. Secondo l'Eurofound (2020), i fattori che gravano sull'accessibilità dei servizi di cura sono: 1) il taglio dei finanziamenti pubblici al sistema sanitario nazionale; 2) l'insufficienza della copertura sanitaria; 3) la scarsità del personale sanitario; 4) le spese mediche non registrate e i deficit di spesa nel settore sanitario (Tabella 10). L'Eurofound (2020) ritiene che il Sistema Sanitario Nazionale debba affiancare l'utente in un percorso di accompagnamento che inizia dall'educazione sanitaria e dalla percezione del rischio e termina con l'erogazione di un servizio pubblico di qualità. Questo perché spesso le persone in condizione di povertà sanitaria non disponendo di una adeguata conoscenza rispetto ai servizi cui hanno potenzialmente accesso, non sono in grado di identificare chiaramente le loro necessità e i loro problemi (Eurofound 2020; WHO 2020). In alcuni contesti i servizi sono inoltre poco raggiungibili e richiedono maggiore capillarità delle prestazioni offerte, attraverso l'intervento sulle liste d'attesa, sulle barriere architettoniche (per i disabili) o sulla lontananza dai centri rurali (Eurocities 2020; Eurofound 2020). Inoltre, la scarsa qualità e/o quantità dei

servizi pubblici influisce negativamente sui tassi di occupazione femminile, su cui gravano le responsabilità di cura degli anziani fragili o disabili (Eurofound 2020).

L'alfabetizzazione (o educazione) sanitaria è tra le soluzioni indicate dall'UE per prevenire il rischio sanitario (Commissione Europea 2020a). L'obiettivo è eliminare le barriere iniziali che impediscono al singolo cittadino di individuare tempestivamente il servizio sanitario a cui rivolgersi (Eurofound 2020; WHO 2020). L'Eurofound (2020) sottolinea la necessità di intervenire, da un lato, sulla percezione e la consapevolezza del bisogno e, dall'altro, sul soddisfacimento di quest'ultimo. Eurocities (2020) segnala inoltre la necessità di migliorare i sistemi di governance dei servizi sanitari locali, regionali e nazionali. Le risorse nazionali messe in campo dovranno inoltre rispondere a necessità e bisogni individualizzati (Eurocities 2020). Infine, le organizzazioni internazionali sottolineano la necessità di mettere in campo dei database condivisi per osservare i trend epidemiologici e i tassi di povertà sanitaria (copertura nell'accessibilità ai SSN, risorse strumentali, umane ed economiche) (WHO 2019; WHO 2020) (Tabella 10).

Tabella 10. La povertà sanitaria: obiettivi e strumenti

Obiettivi	Gli strumenti nazionali, internazionali ed europei
<b>Accessibilità alle cure</b>	<p><i>Maggiori sfide</i> → garantire a tutti l'accesso alle cure mediche</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Investimento nazionale su sanità e limiti ai tagli sul settore sanitario</li> <li><input type="checkbox"/> Sanità integrativa ed integrazione del servizio con quello pubblico-nazionale</li> <li><input type="checkbox"/> Sgravi sulle spese mediche</li> <li><input type="checkbox"/> Investimento sulle figure professionali del settore sanitario</li> <li><input type="checkbox"/> Accorciare le distanze territoriali per mezzo di piattaforme digitali e mezzi affini per garantire maggiore capillarità del servizio</li> </ul>
<b>Monitoraggio: accountability e responsibility</b>	<p><i>Maggiori sfide</i> → piattaforme e database dialoganti al fine di monitorare le epidemie e le cure pregresse di ciascun paziente</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Monitoraggio, raccolta dati e formulazione degli interventi</li> <li><input type="checkbox"/> Coordinamento tra istituti ospedalieri, enti di ricerca e altri enti al fine di raccogliere le informazioni necessarie per tenere conto dell'accountability / responsibility, che identificano la tensione tra azione presente e azione futura</li> <li><input type="checkbox"/> E-health e piattaforme digitali condivise tra utenti ed erogatori</li> </ul>
<b>Coordinamento nazionale/regionale/locale</b>	<p><i>Maggiori sfide</i> → efficientare l'utilizzo delle risorse ed evitare sovrapposizioni negli interventi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Coordinamento tra policy nazionali, regionali e locali e tra attori della mutualità sanitaria integrativa</li> </ul>

Fonte: elaborazione delle autrici.

In conclusione, l'analisi fin qui realizzata evidenzia che la povertà è un fenomeno multidimensionale, la cui misurazione non può limitarsi alla disponibilità di reddito familiare o individuale. Altri bisogni, non-monetari, impattano sulla capacità individuale di accedere ad alcuni servizi, di raggiungere i propri obiettivi e di partecipare attivamente alla vita sociale. La pandemia ha messo in luce le disuguaglianze sociali, esacerbate da un sistema redistributivo pubblico indebolito da variabili strutturali (ad esempio, l'austerità delle risorse) ed esogene (ad esempio, le spinte della globalizzazione e la competizione tra i settori produttivi). Di seguito, si riporta una breve sintesi delle maggiori trasformazioni che hanno riguardato le dimensioni della povertà considerando il periodo pre-crisi economico finanziaria del 2008 e il periodo attuale (Tabella 11).

Tabella 11. La povertà: un fenomeno multidimensionale tra passato e presente

Dimensione	Ieri, pre-crisi 2008	Oggi, alla luce della crisi pandemica
<b>Anagrafica</b>	Prevalentemente anziani	Anziani e giovani/minori
<b>Familiare</b>	Famiglie con almeno 3 figli	Famiglie con almeno due figli

<b>Educativa e digitale</b>		Associata alla dispersione scolastica e alla indisponibilità di strumenti digitali per svolgere la DAD
<b>Occupazionale</b>	Non riguardava le persone che lavorano	Riguarda anche i lavoratori/trici poveri (working poor)
<b>Territoriale</b>	Diffusa al Sud	Diffusa al Sud e anche nelle regioni del Nord; crescente nelle periferie
<b>Abitativa ed energetica</b>	Condizioni abitative degradate e deprivazione materiale	Connessa alla perdita della casa, incapacità di pagare affitto, mutui, riscaldamento
<b>Alimentare</b>		Rinuncia ad assumere alimenti in modo regolare e/o di qualità
<b>Sanitaria</b>		Rinuncia a visite mediche, di diagnostica e specialistica, e all'acquisto di farmaci

Fonte: elaborazione delle autrici.

## 2. IL PROBLEMA DI POLICY

Questa sezione analizza il fenomeno della povertà in Italia (sezione 2.1) e in Lombardia (sezione 2.2.) Gli indicatori principali riguardano la povertà assoluta e relativa (Box 1). Ove disponibili sono stati analizzati anche dati relativi alla povertà educativa, sanitaria, alimentare ed abitativa.

### Box 1. La povertà: come si definisce e come si misura

L'incidenza della **povertà assoluta** è calcolata sulla base di una soglia corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per ampiezza demografica del comune di residenza) (Glossario ISTAT).

La soglia di povertà assoluta rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta. La soglia di povertà assoluta varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza (Glossario ISTAT).

La stima dell'incidenza della **povertà relativa** (percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è posta pari alla spesa media mensile per persona nel Paese; questa è risultata nel 2015 pari a 1.050,95 euro. Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza maggiore il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti (Glossario ISTAT).

L'indicatore Eurostat relativo al "**Rischio di povertà ed esclusione sociale**" è composto da tre differenti sotto-indicatori che riguardano:

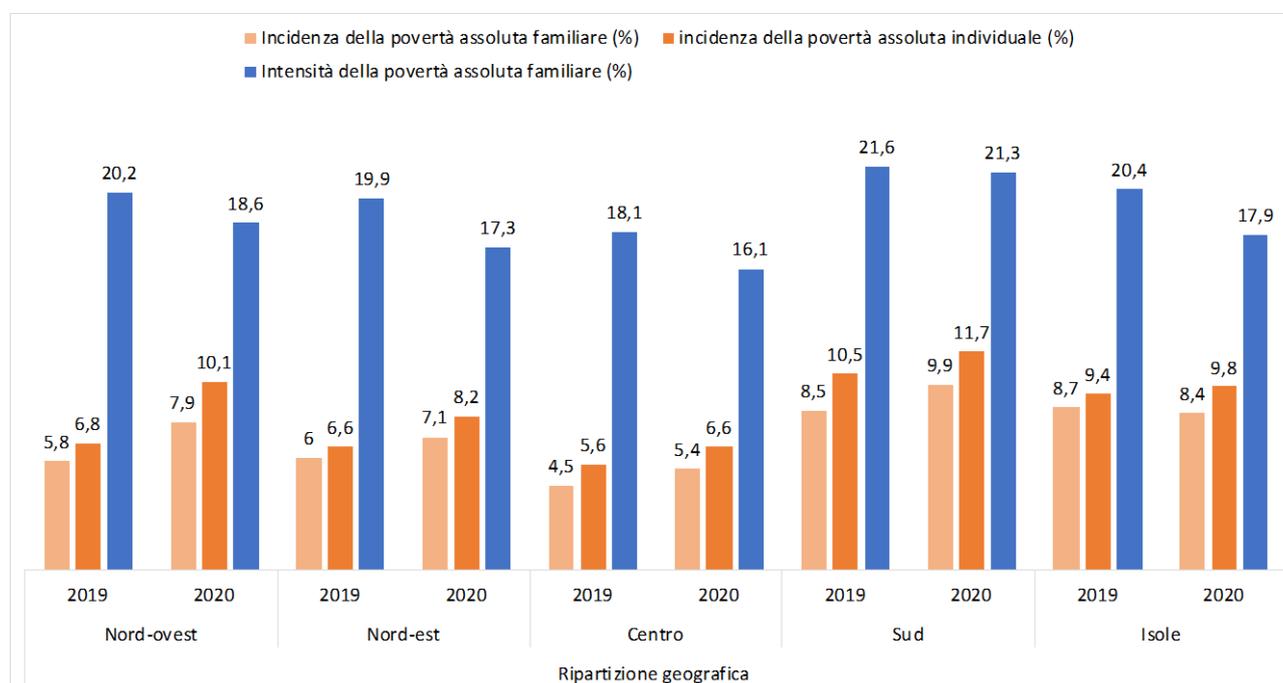
- 1) il "**rischio di povertà**" e considera la percentuale di persone con un reddito equivalente, inferiore o pari al 60% del reddito equivalente mediano calcolato sul totale delle persone residenti;
- 2) la "**grave deprivazione materiale**" che considera la percentuale di persone che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra 1) non poter sostenere spese impreviste di 800 euro; 2) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; 3) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti come per es. gli acquisti a rate; 4) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, cioè con proteine della carne o del pesce (o equivalente vegetariano); 5) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: 6) una lavatrice; 7) un televisore a colori; 8) un telefono; 9) un'automobile;
- 3) la "**molto bassa intensità lavorativa**" considera la percentuale di persone che vivono in famiglie nelle quali le persone in età lavorativa (tra i 18 e i 59 anni, con l'esclusione degli studenti 18-24) nell'anno precedente hanno lavorato per meno del 20% del loro potenziale.

## 2.1. La povertà in Italia

Nel 2019, le famiglie in povertà assoluta erano 1,7 milioni (6,4% del totale delle famiglie) per un totale di 4,6 milioni di individui (7,7% del totale degli individui) (ISTAT, 2019). Nel 2020, le famiglie in povertà assoluta sono più di due milioni (con un'incidenza pari al 7,7%, +1,3% rispetto al 2019), per un totale di oltre 5,6 milioni di individui (9,4%, +1,7%). Tuttavia, a livello aggregato l'intensità della povertà assoluta ha registrato una riduzione passando dal 20,3% al 18,7% in tutte le ripartizioni geografiche. I dati sulla povertà assoluta (disponibili per ripartizione geografica) mostrano che questa forma di povertà è cresciuta di più al Nord (passando dal 5,8% al 7,6%), sebbene l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta rimanga più alta nel Mezzogiorno (dove passa dall'8,5% al 9,9%).

Il 47% delle famiglie povere sono residenti al Nord contro il 38,6% al Sud, con una differenza in termini assoluti di 167 mila famiglie<sup>9</sup>. Anche guardando agli individui, al Nord si registra un peggioramento più marcato: l'incidenza della povertà assoluta è passata dal 6,8% al 9,3% (10,1% nel Nord-Ovest e 8,2% nel Nord-Est). I poveri assoluti residenti al Nord sono oltre 2 milioni e 500 mila contro 2 milioni e 259 mila nel Mezzogiorno (40,3% del totale, di cui il 72% al Sud e il 28% nelle Isole). In quest'ultima ripartizione gli individui in povertà salgono all'11,1% (11,7% nel Sud, 9,8% nelle Isole) rispetto al 10,1% del 2019; nel Centro sono pari invece al 6,6% (dal 5,6% del 2019) (Figura 1).

Figura 1. Incidenza della povertà assoluta familiare e individuale e intensità della povertà assoluta familiare, per ripartizione geografica, confronto 2019-2020



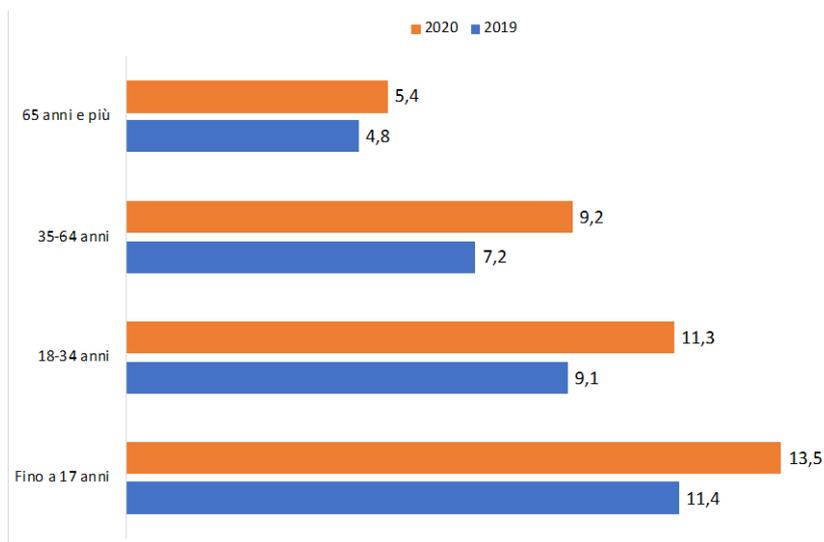
Fonte: elaborazioni delle autrici su dati ISTAT (2021a).

La povertà assoluta raggiunge l'11,3% (oltre 1 milione 127mila individui) fra i giovani (18-34 anni); rimane su un livello elevato, al 9,2%, anche per la classe di età 35-64 anni (oltre 2 milioni 394 mila individui), mentre si mantiene su valori inferiori alla media nazionale per gli over 65 (5,4%, oltre 742mila persone). L'incidenza di povertà è più bassa nelle famiglie con almeno un anziano (5,6%) e scende al 3,7% tra le coppie in cui l'età della persona di riferimento della famiglia è superiore a 64 anni. Nel 2020, sono in povertà assoluta 1 milione e 337mila minori (13,5%, rispetto al 9,4% degli individui a livello nazionale). L'incidenza varia dal 9,5% del Centro al 14,5% del Mezzogiorno. Rispetto al 2019 le condizioni dei minori peggiorano a livello nazionale (da 11,4% a 13,5%) e in particolare al Nord (da 10,7% a 14,4%) e nel Centro (da 7,2% a 9,5%). Al contrario, la presenza di un anziano ha garantito una riduzione dell'impatto della crisi: nei nuclei in cui è presente una

<sup>9</sup> Nel 2019 le famiglie povere erano distribuite in eguale misura, circa 43,4% al Nord e 42,2% nel Mezzogiorno.

persona di età pari o superiore a 65 anni, l'incidenza della povertà assoluta passa dal 5,1% del 2019 al 5,6% del 2020 (+0,5 punti percentuali). Infatti, a conferma di un welfare orientato verso la protezione dei rischi sociali connessi con la vecchiaia, i dati ISTAT evidenziano una tendenza registrata costantemente negli ultimi anni: la povertà assoluta decresce all'aumentare dell'età della persona di riferimento (Figura 2).

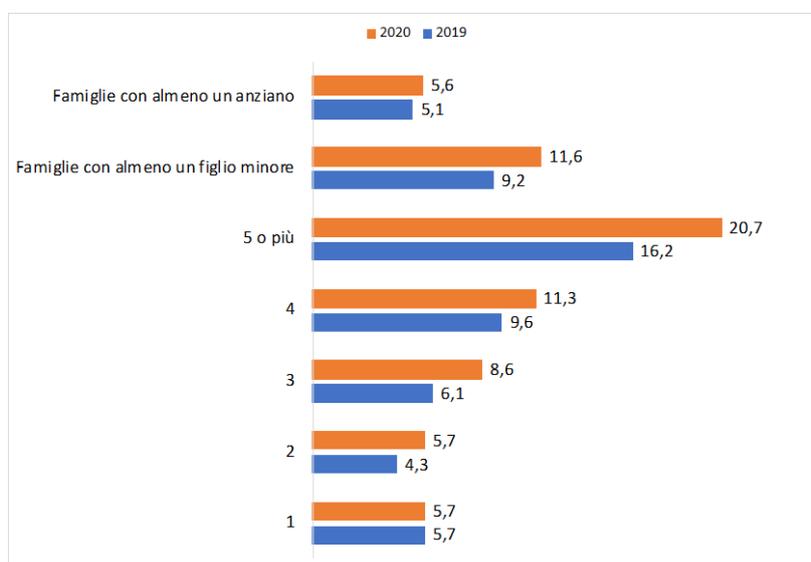
Figura 2. Incidenza della povertà assoluta per classe di età, stime in %, confronto 2019-2020



Fonte: Elaborazione delle autrici su dati Istat (2021).

Considerando le caratteristiche dei nuclei, le famiglie monogenitoriali sono quelle più colpite; in questi nuclei l'incidenza passa dall'8,9% all'11,7% rispetto al 2019. L'ISTAT rende noto che nelle coppie con un figlio l'incidenza passa da 5,3% a 7,2% e in quelle con due dall'8,8% al 10,6%. La povertà resta invece stabile nelle famiglie unipersonali (5,7%) (Figura 3). Generalmente la presenza di figli minori espone maggiormente le famiglie al rischio di povertà: nel caso di questi nuclei infatti l'incidenza della povertà assoluta passa dal 9,2% all'11,6% (+2,4 punti percentuali). Con riferimento alle famiglie numerose, se fino a quattro componenti l'incremento si mantiene sotto i due punti percentuali o poco più (per le famiglie con 2 componenti passa dal 4,3% al 5,7%, per quelle con 3 dal 6,1% all'8,6%, per quelle con 4 dal 9,6% all'11,3%), per quelle con almeno cinque persone peggiora di oltre quattro punti, passando dal 16,2% al 20,7% (Figura 3).

Figura 3. I tassi di povertà assoluta per nucleo familiare, confronto 2019-2020



Fonte: Elaborazione delle autrici su dati Istat (2021a).

Considerando la povertà abitativa, nel nostro paese le possibilità di accedere a un'abitazione il cui costo assorbe una quota accettabile del reddito familiare (ovvero pari o inferiore al 30% del reddito disponibile) sono limitate. Infatti, oltre a un ridotto patrimonio immobiliare pubblico, non sono attualmente presenti delle misure nazionali (dirette o indirette) volte a ridurre l'incidenza dei canoni di locazione (Caritas 2020). Nel 2019, la quota di persone che vivono in grave deprivazione abitativa, cioè in situazioni di sovraffollamento abitativo o in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali, è del 5%, stabile rispetto al 2018. Rimane invece alta la componente legata all'indicatore di affollamento abitativo<sup>10</sup>.

L'ISTAT, nelle stime di giugno, conta oltre 866 mila famiglie povere in affitto pari al 43,1% di tutte le famiglie povere. Le famiglie affittuarie nel Mezzogiorno sono in povertà assoluta nel 22,1% dei casi, rispetto al 18,1% del Nord e al 12,3% del Centro. La quota di affittuari nella popolazione totale scende al crescere dell'età della persona di riferimento (dal 39,4% se è under 35 al 10,9% se ha 65 anni e più) e contestualmente aumenta la quota di proprietari (dal 43,6% all'82,8%).

L'affitto medio per le famiglie in povertà assoluta è pari a circa 330 euro mensili, contro i 433 euro pagati dalle famiglie non in povertà. Tuttavia, poiché la spesa media mensile complessiva delle prime è molto più bassa di quella delle seconde (918 euro contro 1.938), la voce per l'affitto pesa per il 35,9% sul totale delle spese familiari quando si è poveri (39% nel Nord, 36% nel Centro, 31% nel Mezzogiorno) e per il 22,3% quando non si è poveri.

Va poi considerato che parte delle famiglie che vive in una casa di proprietà è ancora indebitata e/o possiede immobili a rischio di pignoramento. Infatti, successivamente alla crisi del 2008, in assenza di misure nazionali a supporto delle famiglie inadempienti al mutuo, la perdita del lavoro di uno o più componenti del nucleo ha comportato la perdita dell'immobile e la conseguente messa in asta di quest'ultimo (Caritas 2020). A vivere in abitazioni insalubri sono soprattutto le famiglie con figli a carico che più spesso sono in condizioni di povertà assoluta e non possiedono una casa di proprietà. Le coppie con almeno un figlio minore segnalano problemi di umidità (7,8%) o dichiarano di non potersi permettere di sostenere le spese per il riscaldamento (11,9%). Le percentuali salgono drasticamente per le famiglie monogenitoriali, rispettivamente all'8,8% e al 15,7% (Caritas 2020; OIPE 2020).

Sul fronte della povertà alimentare, già prima della pandemia, oltre 2,7 milioni di persone beneficiavano degli aiuti alimentari distribuiti dalla rete del Banco Alimentare, della Caritas e della Croce Rossa (Actionaid 2020). Nonostante ciò, l'indicatore relativo al non potersi permettere un pasto adeguato ogni 2 giorni ha registrato un'incidenza più bassa sulla popolazione.

Considerando la povertà educativa, anche prima dell'emergenza, il 5,3% delle famiglie con un figlio dichiarava di non potersi permettere l'acquisto di un computer. Allo stesso modo, circa il 6,1% di ragazzi tra 6 e 17 anni viveva in una casa con disponibilità di almeno un pc per ogni membro della famiglia (Openpolis 2020a). La pandemia ha profondamente impattato sulla povertà educativa. La Caritas (2020) sottolinea che, durante il periodo emergenziale, il problema del mancato accesso all'istruzione ha colpito quasi un sesto dei nuclei con minori con meno di 13 anni (15,1%). Oltre al problema a monte, ossia il fatto di non disporre di una connessione internet adeguata a poter fruire della didattica a distanza, il 33,3% delle famiglie non è riuscita a far seguire ai figli la DAD a causa dell'assenza totale dei dispositivi digitali; mentre, il 10% delle famiglie ha dichiarato di non avere dispositivi a sufficienza per tutti i figli (Caritas 2020; Openpolis 2020a).

Con riferimento alla povertà sanitaria, un indicatore utile per misurare l'equità di accesso al sistema sanitario è la rinuncia alle prestazioni. In Italia, nel 2019 la quota di persone che ha rinunciato - pur avendone bisogno - ad almeno una prestazione sanitaria era pari al 6,3%. Nel 2020, la situazione è peggiorata e il dato attuale è in aumento di oltre il 40%. Tale aumento è chiaramente dovuto alle circostanze straordinarie in cui si è ritrovato il sistema sanitario, con la sospensione di alcuni servizi e l'allungamento delle liste d'attesa. In particolare, le regioni che hanno visto raddoppiare la percentuale di coloro che hanno dovuto rinunciare a una visita o ad un accertamento sono Lombardia (58,6%), Liguria (57,7%), Emilia-Romagna (52,2%) e

---

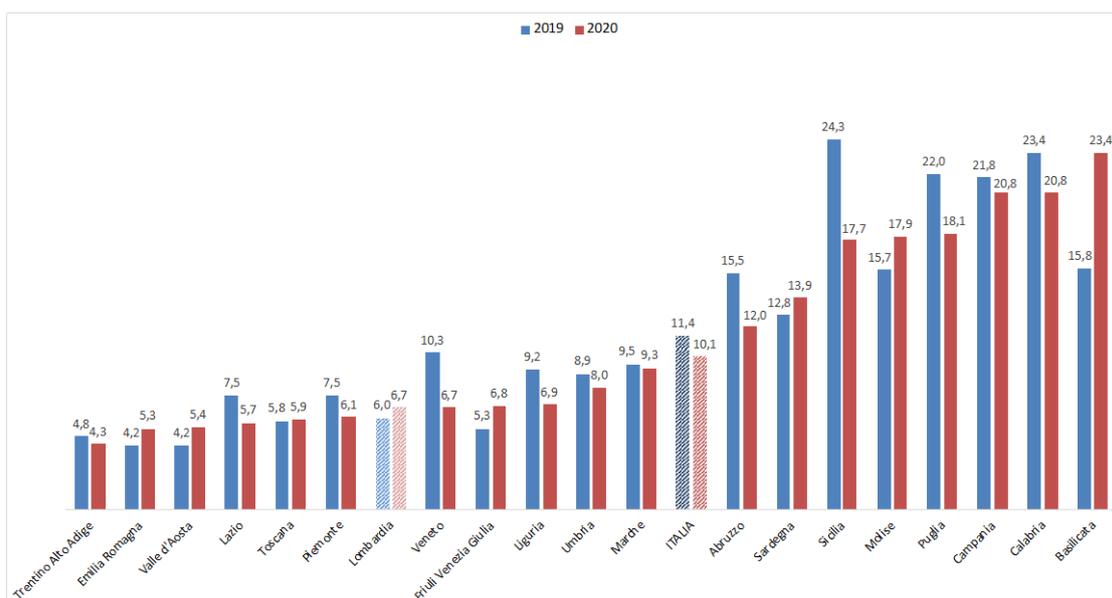
<sup>10</sup> Secondo Eurostat, un'abitazione è considerata sovraffollata quando non ha a disposizione un numero minimo di stanze pari a: una stanza per la famiglia; una stanza per ogni coppia; una stanza per ogni componente di 18 anni e oltre; una stanza per ogni due componenti dello stesso sesso di età compresa tra i 12 e i 17 anni di età; una stanza ogni due componenti fino a 11 anni di età.

Piemonte (48,5%). A fare a meno di prestazioni sanitarie sono soprattutto le persone con più di 75 anni che, nel 2020, hanno rinunciato alle cure nel 14,7% dei casi (BES 2020).

## 2.2. La povertà relativa in Lombardia e nelle altre regioni italiane

A differenza dei dati sulla povertà assoluta che, come abbiamo visto, sono disaggregati per ripartizione geografica, quelli sulla povertà relativa sono disponibili per regione. Nel 2020, l'incidenza di povertà relativa riporta i valori più alti in Basilicata (23,4%), seguita da Calabria (20,8%) e Campania (20,8%). I dati sulla povertà relativa oscillano dal 23% in Basilicata al 4,3% in Trentino-Alto Adige (Figura 4). La Lombardia registra un'incidenza della povertà relativa pari al 6,7%, un valore che si distanzia di 16,7 punti percentuali rispetto al primo classificato (23,4%) e di 2,4 punti percentuali rispetto all'ultimo in classifica. I valori lombardi sono tuttavia inferiori di circa 3.4 punti percentuali rispetto alla media italiana (10.1%) (Figura 4).

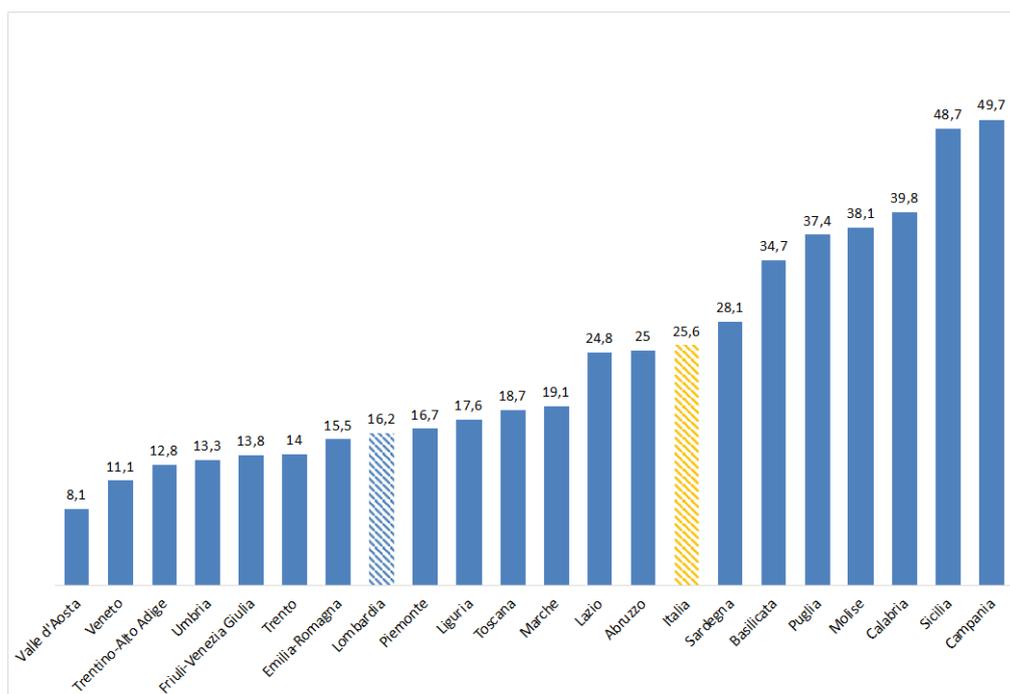
Figura 4. Incidenza di povertà relativa per regione, 2019-2020



Fonte: Elaborazione delle autrici su dati Istat (2021a).

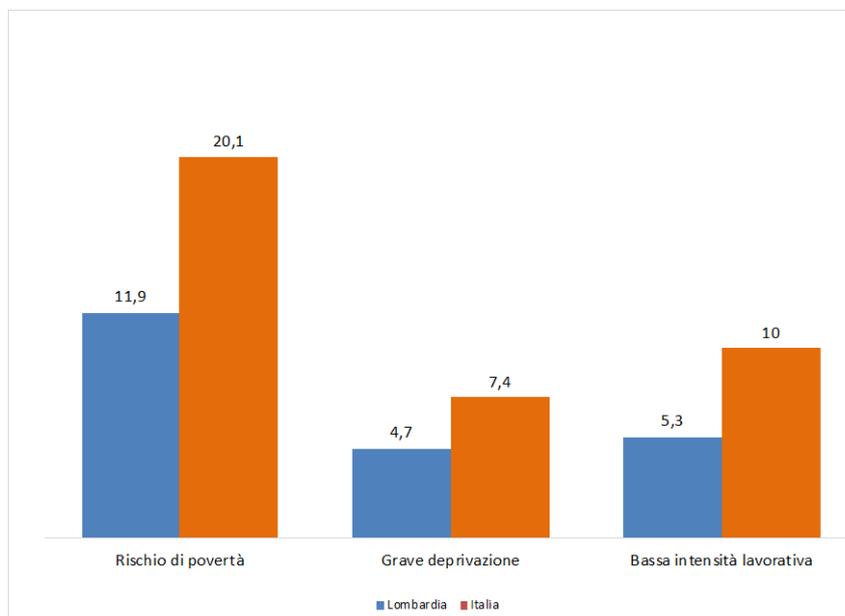
Ulteriori dati regionali sono disponibili con riferimento al rischio di povertà ed esclusione sociale e ai relativi sottoindicatori. Tali dati sono aggiornati al 2019 e non tengono quindi conto dell'impatto della pandemia. La percentuale di popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale in Lombardia è il 16,2%, circa 10 punti in meno della percentuale nazionale (25,6%) e meno di un terzo di quella della Campania, la regione con il valore più alto. Nonostante ciò, il rischio di povertà ed esclusione sociale in Lombardia è due volte quello della Regione con il valore più basso, la Valle d'Aosta (8,1%) (Figura 5). I cittadini lombardi sono inoltre a minore rischio della media italiana sia sul fronte del rischio di povertà (11,9%), che della grave deprivazione (4,7%) e della bassa intensità lavorativa (5,3%) (Figura 6).

Figura 5. Rischio di povertà ed esclusione sociale, per regione, anno 2019



Fonte: Elaborazione su microdati ISTAT (2020).

Figura 6. Rischio di povertà, grave deprivazione e bassa intensità lavorativa, Italia e Lombardia, anno 2019



Fonte: elaborazione su microdati ISTAT (2020).

### 3. GLI STRUMENTI NAZIONALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ PRIMA E DURANTE L'EMERGENZA PANDEMICA

#### 3.1. Il Reddito di cittadinanza e la Pensione di cittadinanza

Il Decreto Legge n. 4 del 28 gennaio 2019 che ha istituito il Reddito di Cittadinanza (RdC) lo definisce quale misura “di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale (...)”. Nel caso in cui i beneficiari siano persone di età pari o superiore

a 67 anni, il RdC è denominato Pensione di Cittadinanza (PdC). In linea con le precedenti misure (SIA – Sostegno all’inclusione attiva e REI – Reddito di Inclusione), il RdC consiste in un beneficio economico erogato mensilmente attraverso una carta elettronica (Carta RdC) cui, nella maggior parte dei casi, deve accompagnarsi un percorso personalizzato di accompagnamento al lavoro o di inclusione sociale.

Con riferimento ai potenziali beneficiari, il RdC fissa requisiti stringenti rispetto alla residenza e al soggiorno; il richiedente se straniero deve infatti essere titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Inoltre, tutti i richiedenti devono risiedere in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Considerando invece i limiti reddituali e patrimoniali, la soglia ISEE di accesso è pari a 9.360 euro e il valore massimo del patrimonio a 30.000 euro.

Se consideriamo gli obblighi che accompagnano il godimento del RdC, la normativa prevede tre differenti categorie di utenti. In primo luogo, ci sono le famiglie che non sono soggette agli obblighi relativi alla sottoscrizione di un percorso lavorativo o di inclusione. Si tratta di nuclei formati da componenti già occupati oppure che si trovano in condizioni di non occupabilità (minorenni, studenti o comunque persone in formazione, anziani, disabili o persone con carichi di cura). Queste famiglie percepiscono il sussidio economico senza ulteriori vincoli. In secondo luogo, ci sono le famiglie soggette all’obbligo di sottoscrivere un patto per il lavoro. Si tratta dei nuclei familiari in cui almeno un componente è immediatamente attivabile<sup>11</sup>. Infine, tutte le altre famiglie con almeno un componente non escluso dagli obblighi e nessun componente occupabile sono inviate ai Comuni per la presa in carico dei servizi sociali con condizionalità meno gravose di quelle previste per il percorso lavorativo.

Nell’ambito dei Patti per il lavoro e/o per l’inclusione sociale, i beneficiari del RdC sono tenuti a svolgere Progetti Utili alla Collettività (PUC) nel Comune di residenza per almeno 8 ore settimanali, aumentabili fino a 16. Le attività nell’ambito dei PUC devono rispondere a uno specifico obiettivo da raggiungere in un intervallo di tempo definito, attraverso la messa in campo di risorse umane e finanziarie. Il progetto può riguardare sia una nuova attività, sia il potenziamento di un’attività esistente, ma in nessun caso le attività in esso svolte possono essere sostitutive di quelle ordinarie né sono in alcun modo assimilabili ad attività di lavoro subordinato o parasubordinato o autonomo.

L’attuazione del RdC è stata supportata da un ingente stanziamento di risorse destinate sia al rafforzamento dei servizi sociali territoriali di contrasto alle povertà sia all’attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale<sup>12</sup>. L’attuazione dei LEP è finanziata grazie alla c.d. “quota servizi” del Fondo Nazionale per la lotta alla povertà. Queste risorse sono attribuite agli ambiti territoriali a seguito della definizione a livello regionale di un “piano povertà” che recepisce il Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà. Nell’ambito del REI prima e del RdC poi, le regioni sono quindi state chiamate a definire, su base triennale, gli specifici rafforzamenti del sistema di interventi e servizi sociali tenendo conto delle indicazioni contenute nel Piano nazionale.

Per il rafforzamento dei servizi territoriali e l’attuazione dei livelli essenziali di assistenza, sono stati stanziati 297 milioni di euro nel 2018, 347 milioni nel 2019 e 587 milioni di euro a decorrere dal 2020. Queste risorse sono state ripartite in considerazione delle finalità di intervento. In particolare, per ciascuna annualità, 20 milioni sono destinati a interventi a favore di persone in povertà estrema o senza dimora; 5 milioni ai neo-maggiorenni in uscita da un percorso di presa in carico a seguito di allontanamento dalla famiglia di origine. Il riparto per regione è stato effettuato sulla base della quota regionale sul totale nazionale dei nuclei familiari beneficiari del REI o del RdC, sulla base del dato INPS, a cui è attribuito il 60% del peso e sulla base della quota di popolazione regionale residente sul totale della popolazione nazionale, secondo i dati ISTAT, a cui è attribuito un peso del 40%.

---

<sup>11</sup> Sono considerate “immediatamente attivabili” le persone che possiedono almeno una delle seguenti caratteristiche: essere non occupato da non più di due anni; essere maggiorenne e avere un’età inferiore a 26 anni; essere beneficiario – attuale o fino a non più di un anno prima – della NASPI o di un altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria; avere già sottoscritto un Patto di servizio (in corso di validità) presso i Centri per l’impiego, come previsto dalla normativa del Jobs Act (d.lgs. 150/2015).

<sup>12</sup> In proposito si veda l’art. 7 del d.lgs. n. 147/2017.

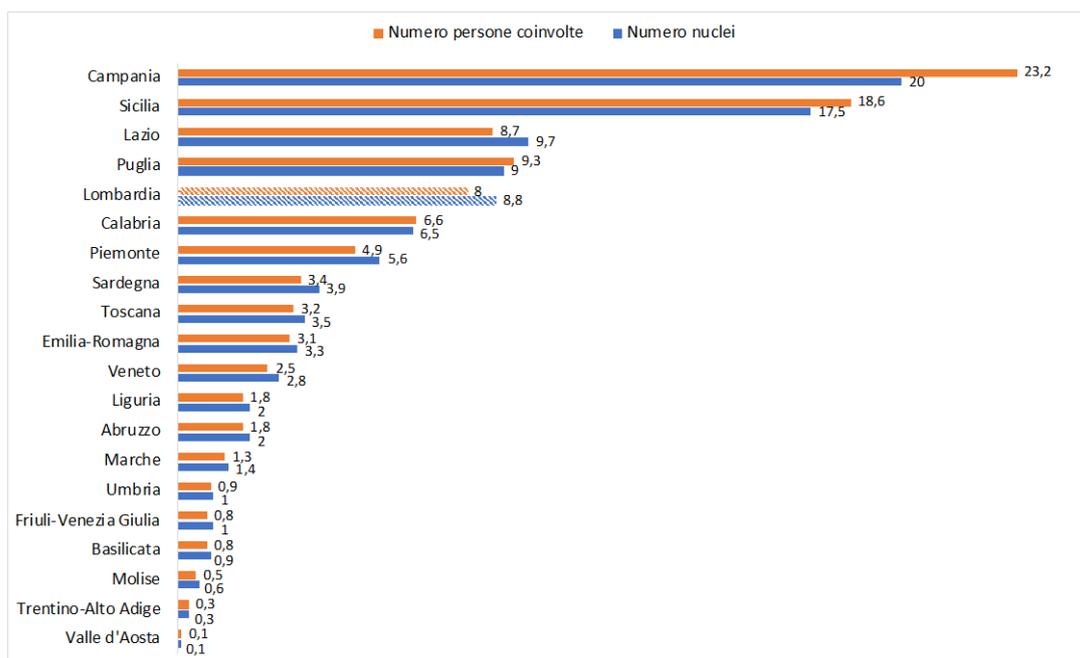
Inoltre, La Legge di Bilancio 2021<sup>13</sup>, al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali territoriali nel suo complesso, prevede la concessione di un contributo economico statale, a valere sul Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali (da impiegare non solo nell'ambito delle misure di contrasto alla povertà ma più in generale in ambito sociale) da parte degli ambiti territoriali e dei Comuni che ne fanno parte. Il contributo ha natura strutturale e ammonta a: 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 residenti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000 residenti; 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.

### 3.2. L'attuazione del Reddito di Cittadinanza e della Pensione di cittadinanza in Italia e in Lombardia

I cittadini hanno potuto richiedere il RdC o la PdC a partire dal 6 marzo del 2019. Tra aprile 2019 e maggio del 2021 i nuclei richiedenti il RdC o la PdC sono stati più di 3,8 milioni. Delle domande accolte, nel 2021 il 24,7% (183.194) sono decadute perché i beneficiari hanno perso il diritto al beneficio o perché vi hanno rinunciato o perché sono venuti meno i requisiti (a seguito di una variazione del nucleo familiare e/o della situazione reddituale). L'8,11% dei nuclei beneficiari sono stati revocati dal diritto<sup>14</sup>.

Da aprile 2019, i nuclei percettori di almeno una mensilità di RdC o PdC sono stati più di 3,1 milioni (circa 10 milioni di individui), di cui 1,6 milioni (circa 3,6 milioni di individui) dall'inizio di quest'anno. Il 20% dei nuclei beneficiari si trova in Campania, un altro 17,5% in Sicilia; segue (ma a distanza piuttosto significativa) il Lazio (9,7%). In Lombardia i nuclei beneficiari del RdC/PdC sono l'8,8% del totale dei beneficiari; le persone sono invece l'8% del totale (Figura 7).

Figura 7. Nuclei percettori del RdC/PdC e persone coinvolte per regione, valori percentuali (2019-2021)



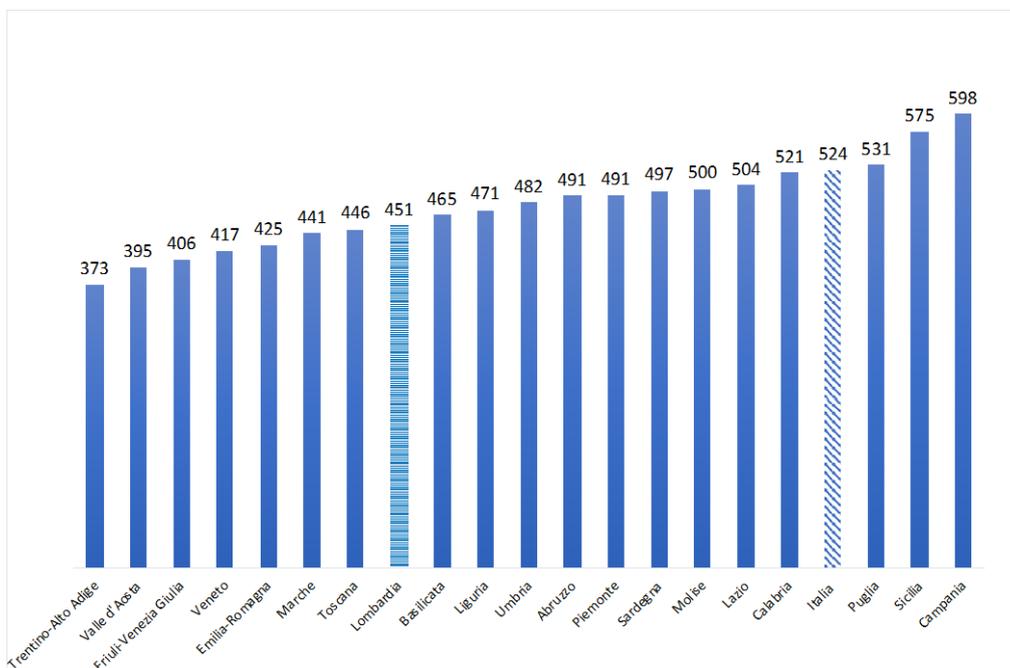
Fonte: nostra elaborazione su dati INPS (giugno 2021).

<sup>13</sup> Legge 178/2020, art. 1, cc. 797-804.

<sup>14</sup> Le motivazioni di revoca più frequenti sono l'accertamento della "mancanza del requisito di residenza/cittadinanza" (il 74% dei casi nel 2020, come riportato nel rapporto trimestrale INPS 2021) o la titolarità di un autoveicolo.

Tra il 2019 e il 2021, l'importo mensile erogato ai beneficiari è in media pari a 523 euro ma varia in funzione della misura: tale somma sale a 559 euro nel caso del RdC e scende a 238 euro in quello della PdC. Nei nuclei al cui interno sono presenti dei minori l'importo medio del beneficio è pari a 669 euro. I nuclei al cui interno sono presenti disabili ricevono invece mediamente 494 euro. L'importo del RdC e della PdC varia notevolmente anche nei diversi territori e oscilla - secondo una stima sugli importi dall'anno 2019 al 2021 - fra i 598 euro in Campania e i 373 euro in Trentino-Alto Adige. In Lombardia, l'importo medio del beneficio è 451,22 euro ed è inferiore di oltre 70 euro alla media nazionale (523 euro) e di 140 euro rispetto alla regione con il valore medio massimo registrato in Campania (598 euro), ma comunque di 80 euro superiore rispetto al valore minimo registrato in Trentino-Alto Adige (Figura 8).

Figura 8. Importo medio del RdC/PdC per regione (2019-2021)

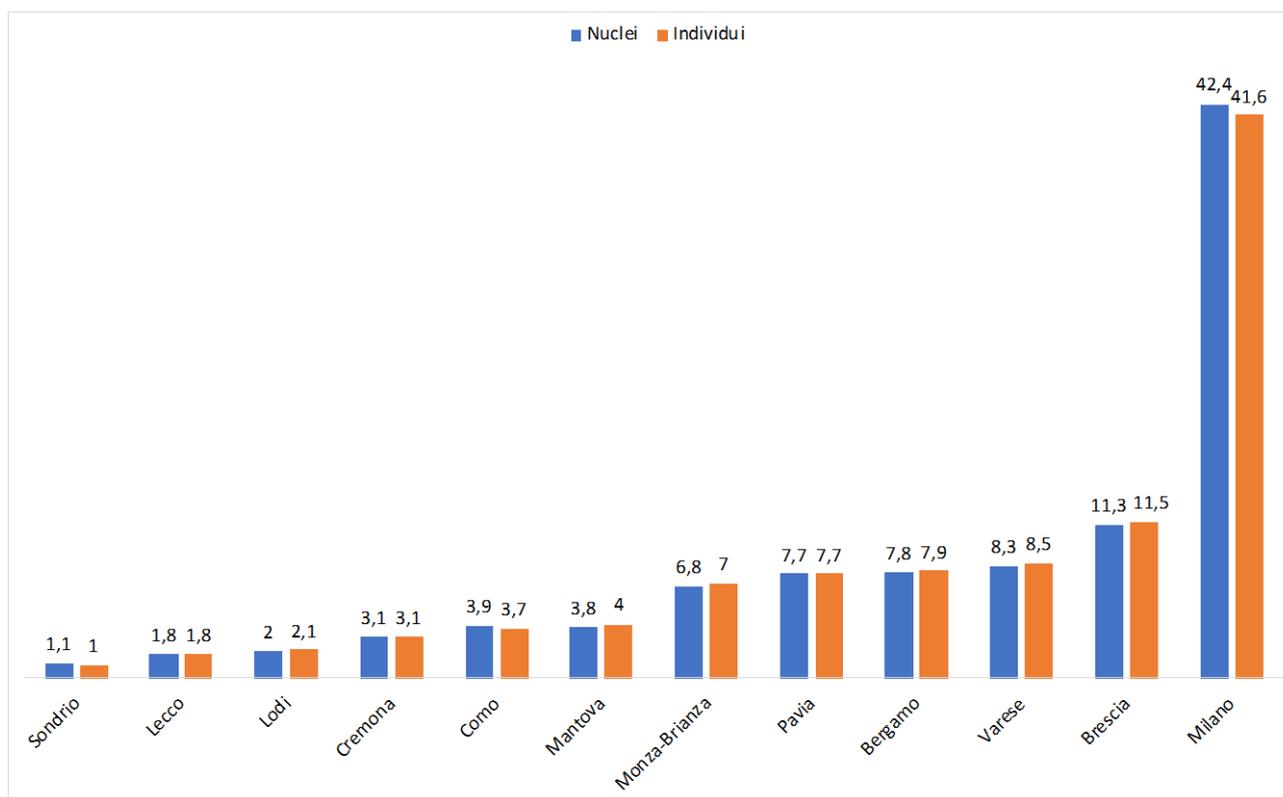


Fonte: nostra elaborazione su dati INPS (2021).

In Italia, la platea dei beneficiari si suddivide tra i nuclei familiari non tenuti agli obblighi (5,4%, l'8,5% in Lombardia), i nuclei i cui componenti sono indirizzati al Centro per l'Impiego (Cpl) (48,6%, il 40% in Lombardia), seguiti poi dai nuclei familiari indirizzati invece ai servizi sociali del Comune (46%, il 51,6% in Lombardia). A livello individuale, circa il 36,3% (il 39,6% in Lombardia) dei beneficiari non è tenuto agli obblighi, mentre il 34% (il 27,7% in Lombardia) di essi è indirizzato ai servizi sociali del Comune e il 37,3% (il 32,7% in Lombardia) ai Cpl. Da aprile 2019, in Lombardia hanno presentato domanda per il Reddito di Cittadinanza e la Pensione di cittadinanza 390.366 nuclei, pari al 10% del totale delle domande presentate in tutta Italia. Le domande accolte sono il 54%, quelle respinte o decadute sono il 18,6%.

Secondo i dati resi disponibili dall'INPS, in Lombardia, i nuclei beneficiari del Reddito di cittadinanza e della Pensione di cittadinanza sono complessivamente 99.600 per un totale di 203.630 persone coinvolte. Considerando la distribuzione dei beneficiari nel territorio lombardo, vediamo che il 42,4% dei nuclei e il 41,6% delle persone complessivamente coinvolte si trova nella provincia di Milano. Segue a distanza significativa la provincia di Brescia. Le percentuali più basse si registrano invece nelle province di Sondrio e Lecco (Figura 9).

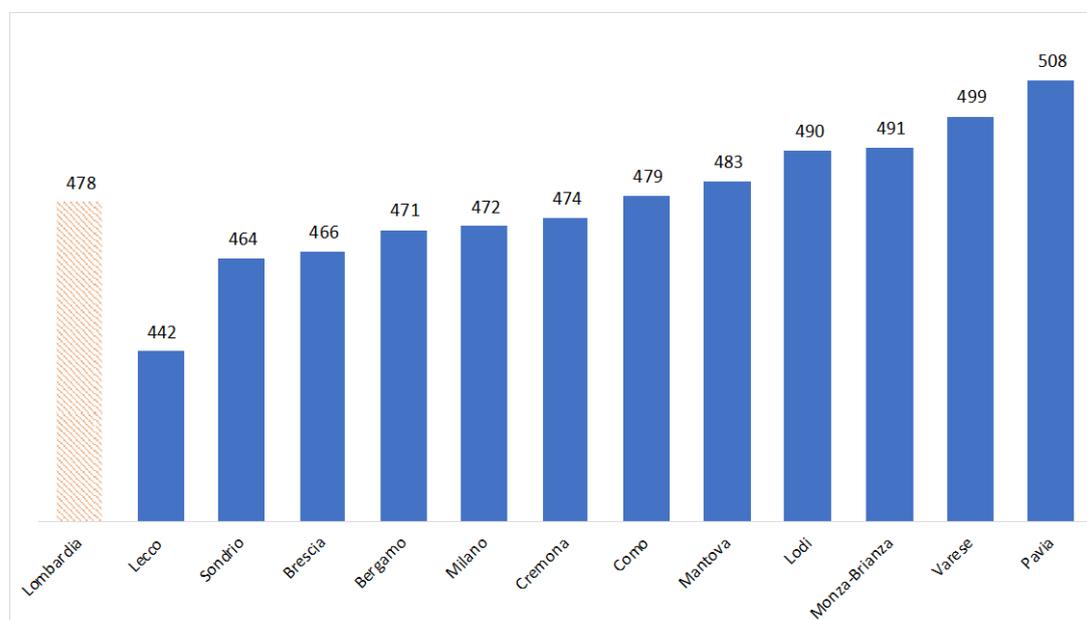
Figura 9. Nuclei richiedenti il RdC /PdC e persone coinvolte in Lombardia per provincia, valori percentuali, anno 2021



Fonte: nostra elaborazione su dati INPS (giugno 2021).

All'interno del territorio lombardo, l'importo medio del beneficio oscilla dai 508 euro erogati nella provincia di Pavia, ai 442 della provincia di Lecco. Valori superiori alla media regionale si registrano a Mantova, Lodi, Monza-Brianza, Varese e Pavia (Figura 10).

Figura 10. Importo medio del RdC/PdC per provincia in Lombardia, anno 2021



Fonte: nostra elaborazione su dati INPS (giugno 2021).

In Lombardia, i nuclei familiari i cui componenti sono indirizzati a Cpl sono il 40%, mentre i nuclei indirizzati ai servizi sociali del Comune sono il 51,6%. Infine, i nuclei esonerati dalla condizionalità sono pari al 39,6%.

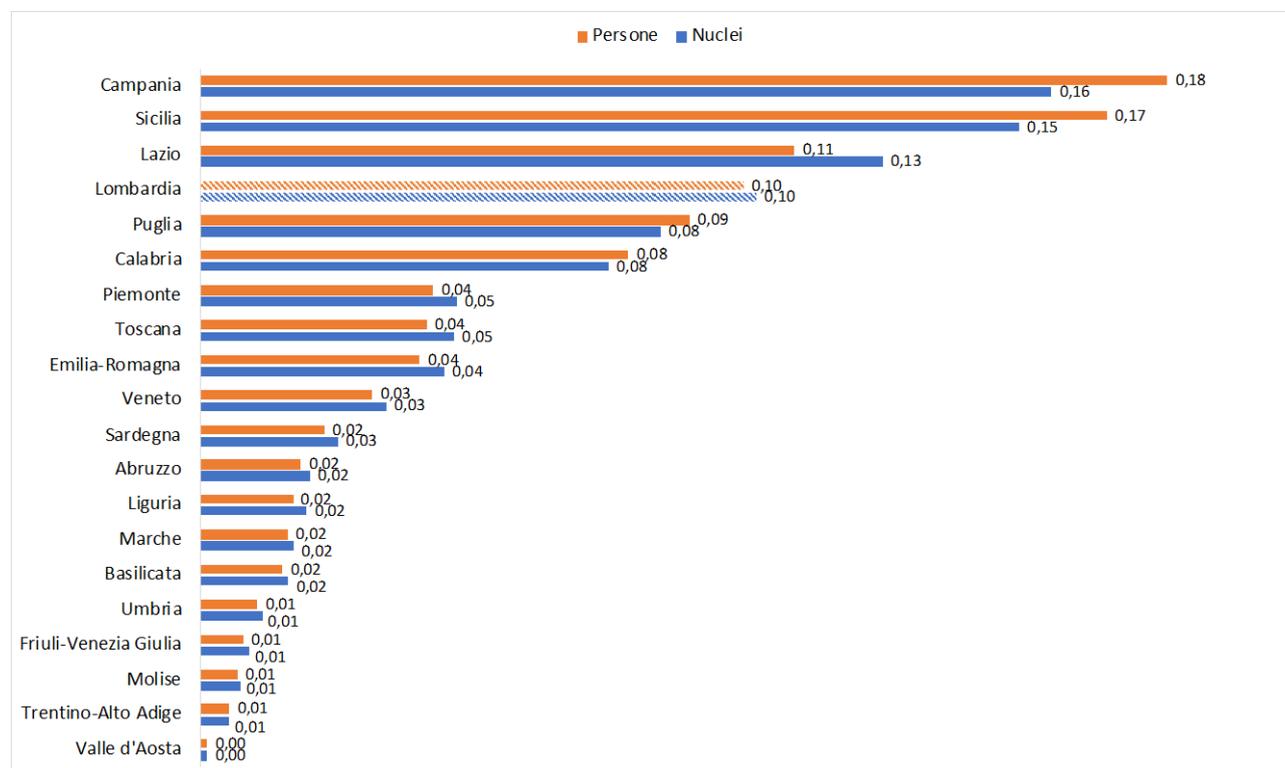
### 3.3. Il Reddito di Emergenza e la sua attuazione in Italia e in Lombardia

Nel 2020, il Decreto Legge n. 34 del 19 maggio (il Decreto Rilancio) ha previsto l'introduzione del Reddito di Emergenza, una misura volta a supportare le famiglie colpite dalla crisi economica causata dalla pandemia da Covid-19<sup>15</sup>. La normativa definisce il Reddito di Emergenza (REM) come "una misura urgente in materia di lavoro o politiche sociali". Infatti, la misura si rivolge alle famiglie in difficoltà economica, che non hanno accesso ad altre misure assistenziali (es. il Reddito di Cittadinanza o gli ammortizzatori sociali).

Con riferimento ai potenziali beneficiari, il REM fissa stringenti requisiti di accesso rispetto alla condizione economica su base familiare (l'ISEE) e la cumulabilità con altre misure assistenziali. L'ISEE in corso di validità non deve superare i 15.000 euro e il patrimonio mobiliare deve essere inferiore ai 10.000 euro<sup>16</sup>. I beneficiari devono risiedere stabilmente in Italia e, contrariamente a quanto previsto per il RdC, non è prevista una durata minima di residenza.

Dall'approvazione del REM a maggio 2020, 1.111.205 nuclei (2.555.068 individui) hanno beneficiato della misura. La distribuzione dei beneficiari a livello territoriale si concentra maggiormente in Campania (con un'incidenza pari al 15,7% dei nuclei e al 17,8% di individui sul totale), seguita da Sicilia (15,1% di nuclei beneficiari e 16,7% di individui) e Lazio (12,6% di nuclei e 10,9% di individui). La Lombardia invece si colloca al quarto posto per numero di individui (10% sul totale) e nuclei (10,2%) raggiunti dalla misura (Figura 11).

Figura 11. Nuclei e individui percettori del REM e coinvolte per regione, valori percentuali (2019-2021)



Fonte: nostra elaborazione su dati INPS (giugno 2021).

<sup>15</sup> Nel corso del 2020, la misura è stata rinnovata tre volte, prima con il Decreto Legge n. 104 del 14 agosto 2020, che ha introdotto la possibilità di richiedere un'ulteriore mensilità, seguito poi dal Decreto Legge (137/2020), nel quale il legislatore ha previsto l'erogazione di due ulteriori quote. A maggio 2021, il governo Draghi con Decreto Legislativo n. 73 del 25 maggio 2021 ha riconosciuto ulteriori quattro quote relative alle mensilità comprese tra giugno e settembre 2021.

<sup>16</sup> La soglia è aumentata di ulteriori 5.000 euro per ogni componente del nucleo familiare diverso dal richiedente, fino a un massimo di 20.000 euro. Tale massimale è incrementato di 5.000 euro in caso di presenza nel nucleo familiare di un componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza.

L'importo medio oscilla dai 507 euro in Liguria ai 585 in Campania. In Lombardia l'importo medio è pari a 528 euro, circa 20 euro al di sotto della media nazionale e 60 rispetto alla Campania. Resta tuttavia più alto di 20 euro rispetto all'importo inferiore, quello della Liguria (Figura 12).

Figura 12. Importo medio REM per regione, 2020-2021



Fonte: nostra elaborazione su dati INPS (2021).

Da maggio 2020, in Lombardia, hanno percepito il Reddito di Emergenza 113.634 nuclei e 255.238 individui pari al 10% del totale dei benefici erogati in tutta Italia. Considerando la distribuzione dei beneficiari nel territorio lombardo, vediamo che il 44,9% dei nuclei e il 47,6% delle persone complessivamente coinvolte si trova nella provincia di Milano. Segue a distanza significativa la provincia di Brescia (11,6% di individui e 12,4% di nuclei) mentre le percentuali più basse si registrano nelle province di Sondrio (9,9% di individui e 0,9% di nuclei) e Lodi (1,9% di nuclei e 1,7% di individui). All'interno del territorio lombardo, l'importo medio del beneficio oscilla dai 553 euro erogati nella provincia di Cremona, ai 510 della provincia di Lecco. Valori superiori alla media regionale si registrano a Bergamo, Lodi, Monza-Brianza, Varese e Brescia.

### 3.4. Il PNRR: linee di intervento, risorse e prospettive

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si inserisce nel quadro dei fondi europei previsti dal programma Next Generation EU 2021-2027. Nel complesso l'Italia potrà disporre di circa 248 miliardi di euro, ai quali si aggiungono 13 miliardi dei fondi del programma REACT-EU. Alcune missioni avranno un impatto decisivo sulla povertà e l'esclusione sociale di individui e famiglie poiché hanno a che vedere con le politiche attive per il lavoro, l'housing sociale, la missione salute e quella educazione.

Nello specifico, il piano ha dedicato 19,8 miliardi alla "Missione Salute" e 15,63 miliardi alla "Missione Inclusione e Coesione". Con riferimento alla Missione Inclusione e Coesione (M5), nella Missione C2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", 1,45 miliardi di euro sono assegnati al settore servizi sociali, disabilità e marginalità sociale, con azioni di sostegno alle "persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione" (500 milioni di euro), di "modelli di autonomia per le persone con disabilità" (500 milioni di euro), di "housing first e stazioni di posta" (450 milioni). Nella stessa missione, alla rigenerazione urbana e all'housing sociale sono destinati circa 7,31 miliardi di euro, con l'obiettivo di ridurre l'emarginazione e il degrado sociale. Entrambe le missioni godono di trasversalità tra le varie politiche e di

una visione intersettoriale (ad esempio, le politiche sociali interagiscono inevitabilmente con quelle del lavoro e dell'abitare).

Le risorse per il Target Povertà Estrema sono destinate a progetti di Housing Temporaneo per persone in condizioni di disagio estremo con l'obiettivo di promuovere l'autonomia e per la costituzione di "stazioni di posta", ovvero centri che offrono un'accoglienza notturna limitata e ulteriori servizi sanitari, di ristorazione, di orientamento lavoro o di distribuzione dei beni alimentari.

Nel quadro del presente lavoro, degni di attenzione sono poi anche altri interventi (con le relative risorse) che hanno come target le aree "interne": 800 milioni per intensificare l'erogazione dei servizi agli anziani, ai giovani in difficoltà e altri servizi socioassistenziali, anche facilitando il collegamento e l'accessibilità ai territori disagiati e il collegamento con i centri urbani, favorendo così investimenti nella trasformazione dei servizi di prossimità, come le farmacie.

Con riferimento alle vulnerabilità familiari, il PNRR richiama poi il Family Act che mira a supportare le famiglie con minori. La misura ponte, l'Assegno Unico Figli<sup>17</sup>, è entrata in vigore il primo luglio 2021 fino a gennaio 2022. Al decorrere di quest'ultima data partirà la misura definitiva, volta a riordinare le misure di sostegno per le famiglie con figli a carico. L'assegno mensile verrà corrisposto a partire dal settimo mese di gravidanza e fino al compimento del diciottesimo anno di età di ciascun figlio, mentre per i figli disabili non sussistono limiti di età. L'assegno universale ha un importo minimo per tutti i nuclei familiari con uno o più figli a cui viene aggiunta una quota poi determinata dal valore ISEE<sup>18</sup>.

Sul fronte della *povertà educativa*, il PNRR persegue l'obiettivo della "costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli asili e delle scuole materne, al fine di migliorare l'offerta educativa sin dalla prima infanzia e offrire un concreto aiuto alle famiglie, incoraggiando la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra vita familiare e professionale". La misura punta alla creazione di circa 228.000 posti per asili nidi e scuola d'infanzia, di cui 152.000 per i bambini 0-3 anni e 76.000 per la fascia 3-6 anni. Il finanziamento previsto per la Missione 4 è pari a 32 miliardi, dei quali 20 miliardi sono destinati al potenziamento dei servizi di istruzione, dagli asili nido alle università. Nell'area di intervento per la coesione territoriale, 250 milioni sono indirizzati a interventi socio-educativi per combattere la povertà educativa nel Sud sostenendo il Terzo Settore.

Nella Missione 5, sono anche contenuti gli interventi dedicati a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e, in particolare, a riformare le politiche attive del lavoro, a rafforzare i centri per l'impiego e a promuovere la loro integrazione con i servizi sociali e con la rete degli operatori privati. Altri interventi riguardano poi il sistema di formazione duale, ovvero il cosiddetto apprendimento *on-the-job*, al quale sono destinati 220 milioni di euro e il servizio civile universale che, entro il 2026, riceverà 650 milioni di euro. Si presta inoltre particolare attenzione al divario di genere, con 400 milioni riservati all'imprenditoria femminile e a misure concrete volte a garantire la parità di genere (es. Piano Asili Nido), investimenti e assunzioni nel settore delle politiche attive del lavoro e un Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso.

Sul fronte efficienza e riqualificazione degli edifici, la Missione 2 riguardante la transizione ecologica ha destinato complessivamente 11,69 miliardi di euro di cui 10,26 per ecobonus e sisma bonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici. Uno degli obiettivi fissati nel quadro di questa missione è quello di migliorare l'efficienza degli edifici al fine di alleviare la povertà energetica. Infine, sul fronte transizione digitale, il piano destina 50 miliardi di euro per la ristrutturazione delle infrastrutture digitali. La transizione digitale avrà effetti sulla povertà; in proposito basti pensare alle conseguenze scaturite dalla bassa connettività e dalla lentezza delle procedure amministrative online in tempo di Covid-19. Circa 13 miliardi

---

<sup>17</sup> D.L. 79/2021; Circolare INPS n. 93 del 30 giugno 2021.

<sup>18</sup> Il Family Act interviene inoltre a: erogare un buono per il pagamento degli asili nido, dei micronidi, delle sezioni primavera e delle scuole dell'infanzia; a supportare le giovani coppie mediante agevolazioni fiscali per l'affitto della prima casa; a concedere detrazioni fiscali delle spese relative al contratto di affitto di abitazioni per i figli maggiorenni iscritti ad un corso universitario; nel supportare nell'acquisto di libri universitari. Per quanto riguarda i congedi parentali, il Family Act prevede un periodo minimo non inferiore a due mesi di congedo parentale e non cedibile all'altro genitore per ciascun figlio. Infine, anche per le donne è prevista un'integrità lavorativa erogata dall'INPS per il periodo in cui rientrano al lavoro dopo il congedo obbligatorio.

saranno destinati all'efficientamento delle infrastrutture digitali della pubblica amministrazione, delle famiglie e delle aziende.

#### 4. GLI STRUMENTI DI CONTRASTO DI NATURA REGIONALE

In questa sezione si riportano schematicamente i principali interventi messi in campo da Regione Lombardia per contrastare la povertà e la vulnerabilità nel territorio. Questi interventi sono di "natura regionale" ovvero non nascono a seguito dell'attuazione di direttive nazionali ma sono il frutto di iniziative proprie della Regione. Alla luce delle sfide sociali poste dall'emergenza Covid-19, Regione Lombardia ha potenziato o integrato le misure di contrasto alla povertà esistenti. Nelle sezioni che seguono le misure sono presentate tenendo conto del tipo di povertà cui mirano a rispondere. Alcune delle misure presentate sono state già oggetto di una missione valutativa da parte di Regione Lombardia (è il caso del Bonus Nidi Gratis, del Voucher di Autonomia, delle misure di sostegno all'affitto e dell'acquisto della prima casa, dei tempi di attesa e degli ambulatori aperti e del diritto al cibo) e di queste valutazioni si dà sinteticamente conto in specifici box dedicati.

##### 4.1. Le misure di supporto alle vulnerabilità individuali e familiari

Le misure di supporto alle vulnerabilità individuali e familiari introdotte durante il periodo pandemico si sono affiancate, o sostituite, alle misure "ordinarie" in atto già prima della pandemia. Di seguito si presentano le misure ordinarie e, ove presenti, le modifiche o le sostituzioni varate dalla Regione per far fronte al periodo emergenziale.

Il Reddito di autonomia - RdA<sup>19</sup> consiste in una serie di provvedimenti volti a sostenere le situazioni di vulnerabilità personale dal punto di vista socio-economico. Il RdA ha dato avvio a un complesso di misure che riguardano: 1) le politiche attive del lavoro e a sostegno del reddito; 2) le politiche per il sostegno alla famiglia e alla genitorialità; 3) le politiche di inclusione sociale; 4) le politiche abitative; 5) le politiche di partecipazione alla spesa sanitaria. Le misure incluse nel Reddito di Autonomia sono: Bonus Famiglia, Nidi Gratis e Voucher di Autonomia. Le tre misure hanno un impatto diretto e indiretto sulle fragilità (familiari e individuali) legate alla povertà.

Le tre misure sovraccitate prevedono l'erogazione di un trasferimento monetario, nel primo caso volto a sostenere direttamente il reddito delle famiglie; nel secondo a favorire la partecipazione nel mercato del lavoro facilitando l'accesso ai servizi per la prima infanzia; infine, nel terzo, volto a sostenere l'autonomia delle persone anziane e delle persone con disabilità con compromissione lieve o moderata (cfr. Maino et al. 2021).

Il Bonus Famiglia, sostituito ad aprile 2020 dalla misura "Pacchetto Famiglia", interviene attraverso il sostegno al reddito prevedendo l'erogazione di un trasferimento monetario per le famiglie in condizione di vulnerabilità in cui la donna è in stato di gravidanza e per le famiglie che adottano un figlio. Il Bonus Famiglia si rivolgeva alle famiglie vulnerabili con ISEE inferiore o pari a 22.000 euro e non titolari di altre agevolazioni a valere su analoghe iniziative attivate a livello comunale a livello nazionale o comunale a sostegno della natalità. In caso di gravidanza o adozioni, il contributo a fondo perduto era pari a 1.500 euro e raddoppiava in caso di adozioni/gravidanze gemellari.

Il Pacchetto Famiglia<sup>20</sup> si avvale di uno stanziamento pari a 16 milioni e 500 mila euro da destinare a: 1) 500 euro una tantum per il sostegno al pagamento del mutuo della prima casa per le famiglie con almeno 1 figlio di età minore o uguale a 16 anni; 2) un contributo e-learning volto a coprire l'80% delle spese sostenute (fino a un massimo di 500 euro) per l'acquisto di strumentazione tecnologica necessaria alla didattica online nel caso di nuclei in cui sono presenti minori di età compresa fra 6 e 16 anni. I beneficiari del Pacchetto Famiglia sono i lavoratori dipendenti con rapporto di lavoro subordinato, parasubordinato, di rappresentanza

---

<sup>19</sup> L.r. n. 3 del 12 marzo 2008.

<sup>20</sup> Delibera XI/2999 del 30 marzo 2020.

commerciale o di agenzia che, a causa del Covid-19, hanno visto ridursi la retribuzione del 20% e, inoltre, lavoratori autonomi e liberi professionisti con riduzione del proprio fatturato (in un trimestre successivo al 21 febbraio 2020) superiore al 33%. È inoltre prevista l'applicazione del Fattore Famiglia Lombardo (FFL)<sup>21</sup> che determina un incremento del contributo sulla base di parametri che tengano in considerazione eventuali maggiori complessità e fragilità presenti all'interno del nucleo familiare, quali il numero di figli, la residenza in Regione Lombardia per un periodo maggiore o uguale a 5 anni, la presenza nel nucleo familiare di anziani, donne in gravidanza, persone disabili o non autosufficienti.

Il Bonus Nidi Gratis 2020<sup>22</sup> - oggetto di missione valutativa come evidenziato nel Box 2 - è un trasferimento volto a sostenere le famiglie in condizione di vulnerabilità economica e sociale. L'obiettivo della misura è contribuire all'abbattimento dei costi della retta per la frequenza dei nidi e micro-nidi pubblici o privati in convenzione con il Comune. La misura prevede un contributo per le famiglie che copre la quota di retta mensile che eccede l'importo rimborsabile dall'INPS (pari a 272,72 euro) attraverso il "bonus nido"<sup>23</sup>. Il bonus "nidi gratis" è riservato ai genitori con almeno un figlio minore dai 0 ai 3 anni iscritto in strutture di nido o micro-nido pubbliche e/o private, con un ISEE fino a 20.000 euro e residenti in uno dei Comuni che hanno aderito alla misura.

#### **Box 2. La Missione Valutativa sul Bonus Nidi Gratis**

Nel 2019, Polis ha effettuato una Missione Valutativa sulla misura regionale "Bonus Nidi Gratis" (n. 20/2019). Da quanto emerso dai risultati della Missione Valutativa, il Bonus avrebbe incentivato l'offerta e la domanda dei posti disponibili nei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Si è verificato l'aumento dei posti disponibili per più di una struttura su quattro, con un aumento di circa il 0,6% dei posti disponibili per i bambini da 0 a 2 anni nel primo anno di applicazione della misura e +1,4% dei posti disponibili nel secondo anno di applicazione della misura). Le famiglie lombarde si dicono più soddisfatte del servizio (89,3% delle valutazioni positive) e, grazie all'utilizzo del bonus, segnalano di riuscire a conciliare meglio vita e lavoro (+13,3% dei genitori entrambi occupati al momento della presentazione della domanda). Gli elementi critici segnalati riguardano il numero consistente delle famiglie escluse, poiché residenti in Comuni non aderenti a Nidi Gratis (circa il 25,3% del totale dei bambini dai 0-2 anni residenti in Lombardia è escluso dalla misura a causa della mancata adesione del Comune di appartenenza) ed elementi di natura economica (molte delle strutture, a causa dei tempi dilazionati di rendicontazione ed erogazione della misura, ha dovuto cambiare l'assetto economico interno all'organizzazione di riferimento, ricorrendo al decurtamento dei fondi per lo stipendio dei titolari). Non meno importante, si evidenzia che la frequenza dell'utenza beneficiaria della misura è nettamente inferiore rispetto a coloro che invece sostengono direttamente la spesa.

<sup>21</sup> Il Fattore Famiglia Lombardo - istituito con la Legge regionale n. 151 del 14 marzo 2017 - è un misuratore economico regionale, integrativo rispetto a quello nazionale, l'ISEE per la definizione della condizione economica e sociale che consente alle famiglie di accedere alle prestazioni erogate da Regione Lombardia e dai Comuni per interventi e finanziamenti di Regione Lombardia. I parametri considerati dal FFL sono la presenza di mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, l'anzianità di residenza in Regione Lombardia, il numero di figli, la presenza di disabili in famiglia, di donne in stato di gravidanza ed anziani a carico. Questi parametri integrano il quadro economico fornito dall'ISEE e, se soddisfatti, garantiscono un importo aggiuntivo ai contributi concessi in attuazione delle misure regionali per fornire un sostegno concreto dal punto di vista socio-economico alle situazioni di vulnerabilità.

<sup>22</sup> Decreto n. 11262 del 25 settembre 2020.

<sup>23</sup> Tuttavia, per ottenere il contributo non è richiesto alle famiglie di fare domanda per il Bonus Asili Inps. Il Bonus Asili Nido consiste in un bonus per sostenere le spese per l'asilo nido o in un contributo presso il supporto alla propria abitazione, in caso di bambini impossibilitati a frequentare l'asilo perché affetti da gravi patologie. La domanda è presentata dal genitore che sostiene le spese relative alle rette scolastiche e, nel caso in cui i genitori fossero separati o non coniugati, l'importo del contributo è stabilito in base all'ISEE minore, altrimenti la misura è accessibile con la presentazione dell'ISEE ordinario.

Il Voucher Autonomia<sup>24</sup> (o “Voucher Anziani e disabili”) è un intervento volto a migliorare la vita delle persone anziane e a favorire l'inclusione sociale delle persone disabili<sup>25</sup>. Il Voucher finanzia progetti individuali e personalizzati dalla durata di un anno, volti ad accrescere l'autonomia delle persone vulnerabili. La misura è rivolta a persone anziane con reddito ISEE pari o inferiore a 20.000 euro e di età pari o superiore a 65 anni che vivono presso il proprio domicilio. Inoltre, la misura si rivolge a persone disabili con reddito ISEE pari o inferiore a 20.000 euro e con più di 16 anni. Il Voucher permette di accedere a interventi personalizzati (massimo 12 mesi) concordati con i servizi territoriali di riferimento con valore complessivo di 4.800 euro. La misura, per entrambi i target, tende a rinforzare le capacità funzionali e relazionali, aumentando la propria autostima e la valutazione soggettiva della propria condizione. Nel caso dei disabili, inoltre, il voucher supporta l'acquisizione di abilità spendibili nel mercato del lavoro. Questa misura è stata recentemente oggetto di missione valutativa come evidenziato nel Box 3.

### **Box 3. Missione Valutativa sul Voucher di Autonomia**

Il 9 luglio 2021 è stata pubblicata la Missione Valutativa “Voucher Autonomia. Attuazione ed esiti dell'intervento di Regione Lombardia” (n. 22/2020). L'analisi qualitativa svolta ha evidenziato alcuni aspetti positivi della misura, quali la capacità di intercettare una fascia di disagio sociale - la compromissione lieve e media - spesso trascurata a favore di altri target più gravi o urgenti. Inoltre, come sottolinea il Rapporto, la Misura consente di avviare percorsi individualizzati, in cui sono coinvolti un'équipe multidisciplinare, il beneficiario e i familiari. Il Voucher si presta inoltre come apripista per ulteriori interventi nell'ambito dei servizi sociali e invita all'integrazione degli interventi tra pubblico e privato non profit, contesto in cui mostra il suo massimo potenziale. Sul fronte delle criticità, la misura risulta rigida da un punto di vista gestionale e amministrativo, ostacoli all'innovazione e alla flessibilità della misura. Infine, il Rapporto pone enfasi sul contributo del Voucher nella frammentazione degli interventi sociali di Regione Lombardia, invitando dunque ad una riflessione sull'omogeneità dell'offerta di servizi sociali.

Oltre alle misure previste dal Reddito di Autonomia, la Regione ha messo in campo altri interventi a supporto delle fragilità familiari riconoscendo che tali fragilità possono favorire l'esclusione sociale dei minori<sup>26</sup>. In particolare, a partire dal 2013, la Regione ha adottato importanti misure (sia di sostegno economico sia di carattere abitativo) a favore di genitori separati e divorziati con figli minori che rischiano di scivolare in povertà. Questi interventi riguardano: 1) il sostegno nel pagamento del canone di locazione per genitori separati o divorziati con figli<sup>27</sup>; 2) la “mediazione familiare per coniugi separati o divorziati con figli, minori o

<sup>24</sup> Circolare n. 4 del 10 marzo 2020.

<sup>25</sup> Il tema della disabilità è poi supportato attraverso il Sostegno alla disabilità grave e agli anziani non autosufficienti, riservato alle persone in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza e si concretizza in interventi di sostegno per garantire la permanenza della persona fragili al proprio domicilio e nel proprio contesto di vita. Si cita inoltre il Bonus Assistenti familiari, volto a potenziare gli sportelli informatici per il contributo agli assistenti familiari a favore delle persone che necessitano di un *caregiver* professionale.

<sup>26</sup> La legge regionale n. 34 del 14/12/2004 promuove il diritto dei minori a crescere ed essere educati nella famiglia considerata luogo naturale per lo sviluppo e il benessere dei bambini. La Regione, nella propria attività di indirizzo politico e di programmazione, tenendo conto anche delle diverse abilità dei minori, nel rispetto dei livelli essenziali di prestazioni, con particolare riferimento all'assistenza sanitaria, all'assistenza sociale, all'istruzione e alla formazione professionale, persegue i seguenti obiettivi: (1) sostenere le famiglie con minori, nell'assolvimento dei compiti educativi e di cura anche promuovendo la conciliazione dei tempi di lavoro con i tempi della famiglia; (2) sostenere le iniziative delle reti di solidarietà familiare, che aiutano la famiglia ad assumere efficacemente la pienezza delle proprie capacità educative, sociali e di accoglienza; (3) tutelare il minore e il suo benessere globale, garantendone fin dove possibile la permanenza in famiglia, anche con misure di sostegno economico o di affidamento familiare consensuale temporaneo, e favorendo sinergie tra famiglia, istituzioni pubbliche e private educative, sanitarie, sociali e mondo del lavoro; (4) assicurare la tutela e la cura del minore, in caso di inesistenza della famiglia o laddove la stessa non è in grado di provvedere alla sua crescita ed educazione, garantendo anche, ove necessario, il "proseguito amministrativo" decretato dall'autorità giudiziaria; (5) assicurare l'integrazione del minore straniero nella comunità locale; (6) promuovere e garantire una diffusa informazione sul territorio regionale dei servizi e degli interventi previsti dalla presente legge.

<sup>27</sup> LR n. 18 del 24 giugno 2014, Decreto n. 7145 del 17 maggio 2018.

disabili”<sup>28</sup> che comprende una serie di interventi volti a identificare soluzioni utili a recuperare un dialogo positivo tra i coniugi e nei riguardi dei figli.

Infine, per far fronte all’incremento delle vulnerabilità familiari causate dalla pandemia, Regione Lombardia ha creato il Fondo Famiglia<sup>29</sup> e più recentemente ha adottato la misura “Protezione Famiglia” volta a sostenere le famiglie in difficoltà economica in conseguenza della pandemia da Covid-19. Nel quadro di questa misura, le famiglie - con un ISEE minore o uguale a 30.000 euro e in cui il richiedente abbia subito una contrazione dell’attività lavorativa (cassa integrazione, disoccupazione o altri ammortizzatori sociali e, per le partite IVA e i liberi professionisti, un calo del fatturato di almeno un terzo) - possono ottenere 500 euro una tantum fino a esaurimento delle risorse (32,4 milioni di euro)<sup>30</sup>.

#### 4.2. Il contrasto alla povertà abitativa

In Lombardia, la normativa sui servizi abitativi pubblici<sup>31</sup> prevede che gli ambiti territoriali elaborino un Piano triennale dell’offerta abitativa. Per la predisposizione del Piano l’Assemblea dei sindaci designa un Comune capofila individuato tra i Comuni dell’ambito territoriale di riferimento. Il piano triennale è approvato, su proposta del Comune capofila, sentita l’ALER (Azienda lombarda dell’edilizia regionale) territorialmente competente, dalla suddetta Assemblea dei sindaci entro il 31 dicembre dell’anno di riferimento. Entro quindici giorni dall’approvazione il piano triennale è trasmesso alla Regione e pubblicato sui siti istituzionali dei Comuni appartenenti all’ambito territoriale di riferimento nonché degli enti proprietari. Il Piano triennale è aggiornato annualmente dal Piano Annuale - approvato dall’Assemblea dei Sindaci dell’Ambito territoriale di riferimento - dell’offerta abitativa pubblica che ha lo scopo di verificare annualmente la consistenza aggiornata del patrimonio immobiliare destinato ai servizi abitativi pubblici e sociali.

Ad integrazione delle misure riguardanti gli alloggi pubblici dell’Azienda Lombarda dell’Edilizia Residenziale, nel 2018, la Regione Lombardia ha approvato la misura “Zero canone di locazione per gli inquilini Aler over 70”<sup>32</sup>. Si tratta di un Bonus triennale per la sospensione del canone di locazione per gli inquilini dell’Azienda Lombarda per l’Edilizia Residenziale di età pari o superiore a 70 anni, in regola con il pagamento del canone di affitto e delle spese per i servizi da almeno 5 anni, con un alloggio di proprietà da almeno 10 anni e con ISEE-ERP<sup>33</sup> inferiore a 10.020 euro.

Nel 2019, la Regione ha poi approvato “Il Contributo regionale di solidarietà”<sup>34</sup> che si rivolge ai nuclei familiari assegnatari di servizi abitativi pubblici in situazione di vulnerabilità e in difficoltà a sostenere i costi della locazione sociale. Il contributo è diretto ai nuclei familiari indigenti con assegnazione di alloggio nel 2020 o già assegnatari con un ISEE inferiore a 9.360 euro. Inoltre, dal 6 aprile 2020 sono stati stanziati fondi a supporto dei nuclei familiari in affitto presso i “servizi abitativi pubblici”. Il contributo ha carattere annuale e copre il pagamento dei servizi a rimborso dell’anno di riferimento e il pagamento del debito pregresso della locazione sociale.

---

<sup>28</sup> Dgr n. 2469/2019 “Implementazione degli interventi di sostegno abitativo a favore dei coniugi separati o divorziati in condizioni di disagio economico (art. 5, LR n. 18 del 24 giugno 2018).

<sup>29</sup> Dgr n. XI/3480 del 5 agosto 2020 e seguenti atti di attuazione.

<sup>30</sup> Dgr n. XI/4469 del 29 marzo 2021.

<sup>31</sup> L.r. 16/2016 e Regolamento regionale n. 4, agosto 2017, modificata dalla l.r. n. 21 del 10 dicembre 2019.

<sup>32</sup> Dgr n. XI/985 dell’11 dicembre 2018.

<sup>33</sup> È l’Indicatore della Situazione Economica Equivalente per l’Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) ed è stato introdotto da una legge regionale per l’assegnazione, la gestione e il calcolo dei canoni degli alloggi di ERP. Si differenzia dall’ISEE (introdotto dalla L. 449/1997 e relativi provvedimenti attuativi – d.lgs. 109/1998 e d.lgs. 130/2000) che è l’Indicatore della situazione Economica Equivalente, determinato sulla base del reddito del nucleo familiare, del suo patrimonio e delle sue caratteristiche, e viene utilizzato ogniqualvolta si richiedono prestazioni o servizi sociali, assistenziali o servizi di pubblica utilità, non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati, nella misura o nel prezzo, a determinate situazioni economiche.

<sup>34</sup> Regolamento regionale n. 11 del 10 ottobre 2019.

Le principali misure di sostegno all'affitto e all'acquisto della prima casa sono state nel 2014 oggetto di missione valutativa come ricostruito nel Box 4 mentre non risultano studi e analisi riferiti agli interventi più recenti nell'ambito della casa.

**Box 4. La Missione Valutativa sulle misure di sostegno all'affitto e all'acquisto della prima casa**

Nel 2014 Eupolis ha elaborato una Missione Valutativa (n. 05/2014) volta a valutare il Contributo Mutuo Prima Casa (LR 23/1999) e il Fondo Sostegno Affitto (LR 431/1998). La prima misura non è più disponibile, mentre una misura simile al Fondo Sostegno affitto è stata approvata lo scorso maggio: si tratta della Misura Unica per l'Affitto (Dgr n. 4678 del 10 maggio 2021). Il Contributo Mutuo Prima Casa era finalizzato a rimuovere gli ostacoli nella formazione e lo sviluppo delle famiglie di diversa tipologia, prevalentemente giovani coppie. Gli strumenti previsti dalla misura erano i prestiti d'onore, fideiussione gratuita, convenzioni con aziende di credito, erogazione di contributi e finanziamenti a tasso agevolato. La valutazione aveva individuato diverse criticità, tra cui il disallineamento tra gli obiettivi della legge e la reale attuazione della misura, scarse forme di garanzia sufficientemente convincenti per gli istituti di credito e difficoltà nella gestione delle domande, rendendo necessario un confronto duraturo con le banche e una maggiore agevolezza nella gestione amministrativa della domanda. Con riferimento alla seconda misura, il Fondo Sostegno Affitto, si tratta di un contributo economico rivolto agli inquilini che fanno fatica a sostenere il canone di locazione sul mercato privato. A causa di un riassetto dei fondi, la misura aveva rivolto i contributi ad un bacino di utenti sempre più ristretto, subendo un calo significativo di domande. Inoltre, anche in questo caso, la gestione della misura e il meccanismo di calcolo dei contributi costituivano un grave limite all'attuazione dell'intervento.

A seguito della crisi da pandemia, sono state previste ulteriori agevolazioni per gli inquilini ALER quali: 1) il differimento dell'attività stragiudiziale di sollecito e messa in mora del pagamento del canone fatte salve le interruzioni di termini prescrizionali; 2) l'anticipazione della restituzione ai beneficiari degli importi dei conguagli spese reversibili delle annualità precedenti a credito, con decorrenza 3° trimestre 2020; 3) la posticipazione della riscossione degli importi dei conguagli, spese reversibili delle annualità precedenti per posizione a debito, oltre alla possibilità di rateizzazione del dovuto in almeno sei rate mensili.

Sempre durante la pandemia, Regione Lombardia ha inoltre potenziato il pre-esistente "Fondo morosità incolpevole 2021"<sup>35</sup> e introdotto la "Misura unica per l'affitto 2021"<sup>36</sup>. Il Fondo è destinato a contributi economici rivolti alle famiglie in affitto in situazione di morosità e con un ISEE fino ai 26.000 euro. I destinatari di tale misura sono i Comuni inseriti nella classificazione statale dei "comuni ad alta tensione abitativa" e ambiscono a sostenere le famiglie in condizione di disagio economico a causa dell'emergenza da Covid-19 e in difficoltà nel versamento della quota di affitto da versare al proprietario. Ne possono usufruire le famiglie con fragilità economiche, compreso chi ha un canone concordato, chi vive in un alloggio in godimento o chi abita in un alloggio nell'ambito dei servizi abitativi sociali. Le misure sono gestite a livello comunale. Tra i criteri preferenziali ci sono coloro che hanno perso il posto di lavoro, a cui è stato ridotto l'orario di lavoro, coloro che non hanno visto il rinnovo del contratto, hanno malattie gravi o hanno cessato delle attività libero-professionali.

La "Misura Unica per l'affitto 2021" prevede l'erogazione di un contributo economico fino a 1.500 euro per le famiglie in affitto sul libero mercato e con un ISEE fino ai 26.000 euro; per l'accesso alla misura sono considerati criteri preferenziali la perdita del lavoro, la riduzione dell'orario lavorativo, il mancato rinnovo dei contratti a termine, la cessazione di attività libero-professionali, le malattie gravi o il decesso di un componente della famiglia. Infine, sono state previste misure a supporto dei genitori separati con figli. Tra queste, il "Sostegno abitativo per l'integrazione del canone di locazione a favore di coniugi separati o divorziati 2020-2021", la cui finalità è sostenere i genitori separati o divorziati con ISEE sino ai 30.000 euro e in condizioni di vulnerabilità economica acuita da procedimenti di separazione giudiziale o divorzio. La misura

<sup>35</sup> Dgr n. XI/3438 del 28 luglio 2020.

<sup>36</sup> Dgr n. XI/4678 del 10 maggio 2021.

supporta le famiglie con contributi economici per l'abbattimento del canone di locazione di immobili adibiti a propria abitazione.

### 4.3. Il contrasto alla povertà sanitaria

Il Piano Regionale della Prevenzione 2015-2018 dà attuazione a tutti i macro-obiettivi<sup>37</sup> del Piano Nazionale della Prevenzione - adottato con intesa in Conferenza Stato-Regioni - e rappresenta lo strumento fondamentale di pianificazione centrale degli interventi di prevenzione e promozione della salute da realizzare sul territorio. Il Piano Regionale della Prevenzione 2014-2018<sup>38</sup> ha posto l'attenzione sul tema delle disuguaglianze nell'accesso ai servizi sanitari. Il Piano ha infatti promosso un'analisi di contesto delle condizioni epidemiologiche e dei servizi offerti e ha individuato i tredici programmi regionali<sup>39</sup> in cui il sistema sanitario regionale può agire per ridurre le disuguaglianze, attraverso la predisposizione di alcuni indicatori che sono poi oggetto di monitoraggio annuale del Ministero della Salute. Tra questi ci sono, ad esempio, la promozione della salute del bambino e della mamma nel percorso nascita e la tutela della salute e la sicurezza del lavoratore. La prevenzione, infatti, si declina in interventi di promozione della salute (complesso di azioni dirette ad aumentare le capacità degli individui e ad avviare cambiamenti sociali, ambientali ed economici in un processo che aumenti le reali possibilità di controllo, da parte dei singoli e della comunità, dei determinanti di salute) e di tutela della salute e sicurezza delle persone di ogni età, ceto sociale ed attività lavorativa. Per perseguire gli obiettivi di prevenzione, le azioni, le risorse e le attività definite dalle politiche regionali devono coinvolgere tutti i soggetti che, per finalità, ruolo o competenze, possono concorrere alla riuscita degli interventi a tutela della salute, garantendo un approccio multidisciplinare. Tale atto si inserisce e declina provvedimenti programmatori regionali quali il Programma Regionale di Sviluppo, il Piano Socio-Sanitario, i Documenti di programmazione economica e finanziaria, le Regole di esercizio, gli Obiettivi attribuiti ai Direttori Generali delle Agenzie di Tutela della Salute (ATS) e delle Aziende Socio Sanitarie territoriali (ASST) e gli Obiettivi per i diversi istituti contrattuali/convenzionali<sup>40</sup>.

In ambito sanitario sono state realizzate complessivamente quattro valutazioni, tra le quali una afferisce direttamente ai temi della povertà sanitaria, quali i tempi di attesa e gli ambulatori aperti (n. 10/2018, approfondita nel Box 5)<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> I macro-obiettivi del Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018 sono: ridurre il carico prevenibile ed evitabile di morbosità, mortalità e disabilità delle malattie non trasmissibili; prevenire le conseguenze dei disturbi neurosensoriali; promuovere il benessere mentale nei bambini, adolescenti e giovani; prevenire le dipendenze da sostanze e comportamenti; prevenire gli incidenti stradali e ridurre la gravità dei loro esiti; prevenire gli incidenti domestici e i loro esiti; prevenire gli infortuni e le malattie professionali; ridurre le esposizioni ambientali potenzialmente dannose per la salute; ridurre la frequenza di infezioni/malattie infettive prioritarie.

<sup>38</sup> DCR n. X/1497/2017.

<sup>39</sup> I tredici programmi sono (1) Reti per la Promozione della Salute negli ambienti di lavoro; (2) Scuole che Promuovono Salute - Rete SPS - SHE Lombardia; (3) Promozione della salute del bambino e della mamma nel percorso nascita; (4) Promozione di stili di vita favorevoli alla salute nelle comunità; (5) Screening oncologici; (6) Prevenzione della Cronicità; (7) Rete regionale per la prevenzione delle dipendenze; (8) Prevenzione, sorveglianza e controllo malattie infettive; (9) Tutela della salute e sicurezza del lavoratore; (10) Integrazione Salute e Ambiente; (11) Piano dei controlli sulle sostanze chimiche; (12) Prevenzione e controllo rischio amianto; (13) Sicurezza alimentare per la tutela del consumatore e sanità pubblica veterinaria.

<sup>40</sup> L.r. n. 33 del 30 dicembre 2009.

<sup>41</sup> Le altre valutazioni riguardano le funzioni sanitarie non coperte da tariffe predefinite (n. 06/2013 e n. 11/2015) e la sperimentazione controllata di una campagna informativa per il trattamento tempestivo dell'ictus (2015).

#### **Box 5. La missione valutativa sui tempi di attesa e gli ambulatori aperti**

La prima Missione Valutativa - effettuata a luglio 2018 - sui tempi di attesa per le prestazioni ambulatoriali in Lombardia aveva evidenziato le criticità relative al rapporto che si configura tra domanda ed offerta sanitaria. Il Rapporto aveva evidenziato che il 51% delle strutture negli ATS della Montagna eroga meno di 5000 prestazioni l'anno; mentre, in ATS Pavia il 34% delle strutture ne eroga più di 5000 l'anno. Nel 2017 i tempi di attesa per ATS risultavano nettamente più elevati rispetto al 2016. In media, in Lombardia i giorni di attesa si attestano a 46 giorni, con un picco nell'ATS di Milano (in media, 51 giorni). I tempi di attesa sono superiori per il pubblico accreditato (in media 54 giorni) e scendono a 37 per il privato accreditato. Tuttavia, la situazione delle ATS presenta forte disomogeneità e, per tali ragioni, ulteriori variabili intervenienti da considerare sono il comportamento dell'utenza, il comportamento dei prescrittori e le caratteristiche del sistema. La missione valutativa risale al 2018, pertanto si ritiene che la situazione possa essere mutata significativamente a causa del sovraccarico gestionale del sistema sanitario lombardo.

#### **4.4. Il contrasto alla povertà educativa**

Al fine di perseguire i quattro obiettivi richiamati dalla normativa regionale vigente sulle politiche educative<sup>42</sup>, quali l'accesso e la libera scelta dei percorsi educativi; la centralità dell'allievo e della sua famiglia e la lotta alla dispersione scolastica, la Regione Lombardia si è dotata della misura "Dote Scuola"<sup>43</sup>. "Dote Scuola" si articola su quattro pilastri: 1) materiale didattico e borse di studio statali (libri di testo, dotazione tecnologiche, strumenti per la didattica); 2) merito; 3) buono scuola; 4) sostegno disabili. Questa misura attinge a specifici contributi nazionali volti a garantire la fornitura gratuita dei libri di testo alle famiglie bisognose e a erogare borse di studio. Lo strumento si rivolge a studenti residenti in Lombardia, iscritti a scuole primarie, secondarie di primo e secondo grado.

La prima misura, "materiale didattico e borse di studio statali", è un contributo monetario volto a sostenere l'acquisto di libri di testo, di dotazioni tecnologiche e di strumenti per la didattica. Il contributo varia dai 200 ai 500 euro e si rivolge a studenti fino a 21 anni, residenti in Lombardia e frequentanti scuole di primo e secondo grado (statali o paritarie) oppure istituzioni formative accreditate, con sede in Lombardia o nelle Regioni confinanti (purché lo studente rientri ogni giorno alla propria residenza), con ISEE 2021 in corso di validità inferiore o uguale a 15.748,78 euro. La seconda misura, "merito", assegna un contributo in buoni acquisto oppure a copertura dei costi di iscrizione e frequenza a Istituti di Formazione Tecnica Superiore, Istituti Tecnici Superiori, Università e altre istituzioni di formazione accademica. Il contributo varia da 500 a 1.500 euro e si rivolge a studenti residenti in Lombardia, indipendentemente dal valore ISEE, che abbiano superato l'anno accademico 2020/2021 con una media pari o superiore a 9 nelle classi 3° e 4° della scuola secondaria di secondo grado o, nel caso frequentino il quinto anno, 100 e lode all'esame di Stato o 100 per gli studenti al quinto anno del diploma professionale.

La terza misura, il "buono scuola", punta invece al supporto al pagamento della retta di una scuola paritaria o pubblica, parametrato alla fascia ISEE della famiglia e all'ordine e grado di scuola. Il contributo varia da 300 a 2.000 euro e si rivolge a studenti di una scuola paritaria o pubblica con retta di iscrizione e frequenza, con ISEE 2021 in corso di validità inferiore o uguale a 40.000 euro. Infine, il "sostegno disabili" è un contributo a parziale copertura del costo del personale insegnante impegnato in attività didattica di sostegno a favore di studenti disabili che frequentano scuole dell'infanzia autonome e scuole paritarie (primarie e secondarie di primo e secondo grado). Il contributo varia da 900 a 3.000 euro e si rivolge a studenti disabili che frequentano scuole paritarie (il contributo è erogato direttamente alla scuola). Sempre nel 2020, è stato poi adottato il Voucher adolescenti<sup>44</sup> per il supporto all'acquisizione di un metodo di apprendimento non tradizionale ma utile in situazioni di "non scuola".

<sup>42</sup> L.r. n. 19 del 6 agosto 2007.

<sup>43</sup> L.r. n. 19 del 6 agosto 2007, dgr 2815/2020.

<sup>44</sup> Circolare regionale n. 4, del 10 marzo 2020.

#### 4.5. Il contrasto alla povertà alimentare

Sul fronte del contrasto alla povertà alimentare, Regione Lombardia ha emanato un'apposita legge<sup>45</sup> che mira a incentivare e facilitare le iniziative volte al recupero di prodotti non raccolti, rimasti invenduti o scartati lungo l'intera filiera agroalimentare per ridistribuirli gratuitamente ai cittadini in povertà (si veda il Box 6 per la Missione valutativa 21/2019). Inoltre, Regione Lombardia promuove e sostiene programmi di educazione alimentare, di economia ed ecologia volti a rendere i soggetti della filiera agroalimentare e i consumatori consapevoli degli sprechi alimentari e dei conseguenti impatti ambientali, economici e sociali. Infine, la Regione promuove l'agricoltura sociale quale risorsa per l'integrazione sociale di soggetti svantaggiati e a rischio di emarginazione, all'abilitazione e riabilitazione di persone con disabilità, alla realizzazione di attività educative assistenziali e formative di supporto alle famiglie e alle istituzioni<sup>46</sup>.

##### **Box 6. La missione valutativa sul diritto al cibo**

In occasione della Missione valutativa n. 21/2019, l'Università di Milano ha riportato i risultati principali e le indicazioni di policy riguardanti l'implementazione della legge regionale sul diritto al cibo (l.r. 06/11/2015, n. 34). Dal rapporto è emerso un forte impegno qualitativo e quantitativo, da parte di Regione Lombardia e degli Enti coinvolti, nell'applicazione delle misure a contrasto della povertà alimentare. All'aumento del numero degli indigenti, è seguita una rapida diffusione degli empori solidali e un rinnovato protagonismo dei territori a livello locale. La cooperazione sinergica tra attori pubblici, privati e i beneficiari ha evidenziato le logiche di *empowerment* che caratterizzano la misura. Tuttavia, anche in questo caso, emergono delle criticità relative all'implementazione della misura. In primo luogo, si è sottolineata la ridotta capacità organizzativa di alcuni enti più piccoli e/o più giovani. In secondo luogo, il sistema di monitoraggio e di valutazione derivante dagli enti beneficiari è risultato spesso carente. In terzo e quarto luogo, sono parsi limitati gli investimenti nell'innovazione di policy alimentare e gli strumenti di coordinamento inter-istituzionale. Infine, oltre a richiedere un sostegno finanziario continuativo e strutturale, la Missione valutativa ha espresso la necessità di semplificare le regole di rendicontazione in capo agli enti partecipanti.

<sup>45</sup> L.r. n. 34 del 6 novembre 2015.

<sup>46</sup> L.r. n. 35 del 12 dicembre 2017.

## 5. IL FOCUS GROUP CON GLI ESPERTI

La ricerca si è avvalsa di un Focus Group<sup>47</sup>, realizzato il 26 maggio 2021, che ha visto la partecipazione di sette accademici<sup>48</sup> esperti di politiche di contrasto alla povertà in Lombardia. Il Focus Group è durato circa due ore ed è stato articolato lungo tre differenti blocchi di domande. Il primo blocco ha sollecitato il parere degli esperti sulle principali criticità delle politiche e degli interventi regionali di contrasto alla povertà. Nello specifico, agli esperti è stato richiesto di formulare le risposte con chiaro riferimento alle misure regionali di contrasto alla povertà multidimensionale (materiale, abitativa ed energetica, alimentare, educativa e sanitaria) e alla loro integrazione con le politiche nazionali di contrasto alla povertà. Il secondo blocco ha invitato gli esperti a esprimersi sui punti di forza che caratterizzano gli interventi regionali di contrasto alla povertà. Il terzo blocco ha infine posto l'attenzione sulle conseguenze della pandemia al fine di individuare elementi utili al miglioramento delle politiche regionali e alla loro integrazione con le politiche nazionali. Nelle due sezioni che seguono si presentano le principali evidenze raccolte rispetto ai punti di forza e di debolezza delle politiche lombarde di lotta alla povertà; in queste due sezioni sono state incorporate anche le riflessioni offerte dagli esperti rispetto all'impatto della pandemia.

### 5.1. Le criticità delle politiche lombarde di lotta alla povertà

Il Focus Group ha rilevato tre principali criticità delle politiche lombarde di lotta alla povertà: 1) la frammentarietà e la settorialità degli interventi, dovute a una scarsa integrazione delle politiche nazionali e regionali e alla complessità della governance regionale nell'attuazione delle politiche; 2) i limiti gestionali e le asimmetrie informative che ostacolano la fruizione delle misure; 3) la visione del fenomeno della povertà e il conseguente disegno delle politiche regionali.

Con riferimento al primo punto, Regione Lombardia interviene su alcune aree specifiche e con prestazioni mirate senza che le singole azioni si collochino stabilmente in un sistema di offerta. C'è quindi un problema di frammentazione delle politiche dovuto, da un lato, al fatto che la Regione esercita la propria competenza su molti aspetti della povertà ma di fatto non svolge un ruolo di cabina di regia e, dall'altro, al fatto che le diverse Direzioni Generali<sup>49</sup> sono organizzate verticalmente e tendono quindi ad adottare una visione settoriale. La governance degli interventi ivi descritta e la frammentarietà degli interventi generano una certa eterogeneità nelle prestazioni e nei servizi erogati all'interno del territorio regionale.

A tal proposito, la povertà è un fenomeno che va affrontato con strumenti differenziati (si veda la sezione 1), in grado di rispondere simultaneamente ad una varietà di bisogni sociali. La frammentarietà e la settorialità degli interventi - in assenza di un piano unico d'azione - rischiano di limitare la capacità di intervento dei servizi pubblici, su cui gravano gli oneri dell'intercettazione del bisogno e dell'integrazione delle misure nazionali, regionali e comunali.

Rispetto a questo punto, il Focus Group ha evidenziato che la capacità di lavorare e progettare in maniera integrata è sostanzialmente assente nei territori e le assistenti sociali spesso espletano mere funzioni relative

---

<sup>47</sup> Il Focus Group, in italiano "gruppo di focalizzazione", è una tecnica di analisi qualitativa che ha lo scopo di produrre dati su un determinato tema, attraverso il confronto tra i partecipanti (Albanesi 2004). Il Focus Group prevede la realizzazione di brevi riunioni con un gruppo di interlocutori pre-selezionati sulla base dei ruoli e delle competenze. Il gruppo, solitamente composto da 6 a 12 persone, è chiamato ad esprimersi su alcune tematiche di interesse e secondo una scaletta predisposta dai ricercatori. Il coordinatore è spesso chiamato a promuovere l'interazione tra gli interlocutori, al fine di interpretarne gli orientamenti (Enciclopedia Treccani).

<sup>48</sup> Al Focus Group hanno partecipato i seguenti esperti che ringraziamo per la disponibilità e il contributo di riflessioni fornito: Marco Arlotti - Politecnico di Milano; David Benassi - Università Bicocca; Enrica Chiappero Martinetti - Università degli Studi di Pavia; Cristiano Gori - Università degli Studi di Trento; Rosangela Lodigiani - Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Luca Pesenti - Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Gianni Viganò - Università Bocconi.

<sup>49</sup> La Giunta regionale è articolata in 16 Direzioni Generali (compresa la Presidenza), ognuna delle quali presidia un ambito di attività, provvedendo a dare attuazione operativa alle linee politiche espresse dal governo regionale. Ciascuna Direzione Generale fa riferimento a un Assessore e interviene nelle materie corrispondenti alle deleghe che quest'ultimo ha ricevuto dal Presidente. Per la Presidenza, il riferimento politico è il Presidente.

alla promozione dell'accesso alle misure. In sostanza, i servizi sociali non operano integrandosi e non adottano quindi una logica multidimensionale.

Sempre con riferimento alla frammentarietà delle misure, Regione Lombardia non sembra aver agito gli spazi che le misure nazionali hanno messo e mettono a disposizione per ridefinire il proprio ruolo e promuovere la costituzione di un sistema regionale di contrasto alla povertà. Il modello di governance definito dal Reddito di Inclusione (REI) prima e dal Reddito di Cittadinanza poi ha infatti attribuito alle Regioni un ruolo di coordinamento (si veda la sezione 3) che Regione Lombardia non ha giocato. Nello specifico REI e RdC hanno definito un sistema di governance multilivello in cui le Regioni hanno un ruolo di regia e una funzione di indirizzo e accompagnamento degli ambiti territoriali. Regione Lombardia, tuttavia, non ha assunto questo ruolo e questo nonostante i Patti per il lavoro e i Patti per l'inclusione sociale richiedano l'integrazione fra servizi sociali e per il lavoro; un aspetto questo sul quale sarebbe importante per i territori disporre di indicazioni regionali. Una funzione di coordinamento e armonizzazione delle misure e un sistema di accompagnamento degli ambiti nell'implementazione di tutte le misure (di derivazione regionale ma anche nazionale) è poi necessario in considerazione dell'elevata eterogeneità territoriale. All'interno della regione ci sono infatti contesti in cui le competenze interne consentono di mettere in campo progetti efficaci e contesti in cui queste competenze non ci sono.

Come detto, la seconda criticità individuata dagli esperti riguarda l'accesso alle misure che tende ad essere complesso sia per gli utenti quando si tratta di misure che possono essere richieste direttamente da loro sia per i Comuni nel caso di misure la cui erogazione è da essi mediata. Come esempio gli esperti hanno riportato quello del "Pacchetto famiglia" nel quale la complessità nell'accesso ha di fatto determinato lo slittamento della sua attuazione. Questo è peraltro un punto che viene richiamato nelle conclusioni di molte delle Missioni valutative richiamate nel presente Rapporto e che chiama in causa la complessità dell'iter burocratico previsto per accedere alle diverse misure regionali.

Questa questione chiama in causa la capacità di *take-up*<sup>50</sup> che è influenzata non solo dalle difficoltà nell'accesso ma anche alla scarsa conoscenza delle misure. Con riferimento a quest'ultimo punto, nel corso del Focus Group è stato richiamato un problema di "asimmetrie informative" secondo cui la cittadinanza spesso non conosce le opportunità cui potrebbe accedere. Questo problema rischia peraltro di acuirsi ulteriormente nei prossimi mesi. Le conseguenze economiche e sociali della pandemia stanno infatti spingendo in condizione di bisogno persone che normalmente non interagiscono con i sistemi locali di welfare e questo rischia di acuire il problema del *take-up* in futuro.

La questione delle asimmetrie informative è poi emersa anche rispetto agli stessi enti che possono trovarsi a erogare misure pur non disponendo di chiare informazioni rispetto al loro utilizzo. In proposito, è stato portato l'esempio dei Bonus Alimentari Covid per i quali sono stati stanziati fondi a livello nazionale<sup>51</sup> ma sui criteri di erogazione è stata lasciata libertà ai Comuni alimentando anche in una situazione di emergenza come quella legata al Covid-19 una elevata differenziazione di trattamento oltre che di utilizzo delle risorse a disposizione.

Infine, il problema delle asimmetrie informative è emerso anche con riferimento ai benefici goduti dagli utenti. Infatti, gli assistenti sociali spesso non hanno la possibilità di accedere a informazioni sistematiche relative alle misure di cui gli utenti beneficiano al di fuori delle prestazioni di natura comunale. Questo si

---

<sup>50</sup> Il termine *take up* fa riferimento alla percentuale dei percettori di una determinata misura rispetto alla platea delle persone eleggibili per quella determinata misura.

<sup>51</sup> A seguito del DPCM del 28 marzo 2020 e della successiva Ordinanza 658 della Protezione civile, il 30 marzo 2020 il Ministero dell'Interno ha reso disponibili per i Comuni italiani 400 milioni di euro da destinare ai cittadini in difficoltà alimentare, da utilizzare per emettere buoni spesa utilizzabili dai beneficiari oppure per comprare e distribuire direttamente generi alimentari e prodotti di prima necessità a chi ne avesse bisogno. Nell'autunno del 2020 con il Decreto "Ristori ter" il Governo ha introdotto ulteriori aiuti per imprese, lavoratori e famiglie. In particolare, il Decreto Legge ha istituito un nuovo Fondo per i Comuni con dotazione di 400 milioni di euro, per attuare iniziative di solidarietà alimentare. Più recentemente, con il Decreto Sostegni Bis (Decreto Legge n. 73 del 25 maggio 2021) il governo ha stanziato 500 milioni per i Comuni e in supporto alle famiglie con vulnerabilità. Parte di queste risorse confluiranno nell'attivazione di iniziative volte alla solidarietà alimentare, nonché di sostegno alle famiglie che versano in stato di bisogno per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche.

verifica anche perché i servizi spesso non comunicano tra loro e con gli enti esterni. Regione Lombardia potrebbe allora investire sulla costruzione di piattaforme dialoganti, al fine di mettere in connessione questi servizi. In passato, un tentativo di questo tipo è stato fatto con le cartelle sociali informatizzate. Un intervento di questo tipo dovrebbe accompagnarsi poi a un'attività di formazione rivolta agli operatori che si trovano a lavorare con queste piattaforme. Accanto a questo, sarebbe utile che Regione Lombardia investisse nel monitoraggio dei bisogni sociali, ad esempio, creando un osservatorio regionale.

Infine, un'ulteriore criticità è stata individuata con riferimento alla visione del fenomeno, che guida l'approccio al disegno delle politiche di contrasto della povertà. In particolare, nel Focus Group è emerso che spesso le politiche sembrano pensate in base all'offerta piuttosto che alla domanda poiché non c'è una chiara conoscenza del fenomeno povertà a livello regionale. È allora necessario analizzare come sono cambiati i bisogni e, in questo quadro, lo shock esogeno della pandemia potrebbe costituire l'occasione per ripensare l'approccio adottato da Regione Lombardia rispetto alla povertà. Regione Lombardia ha tradizionalmente puntato a contrastare la povertà valorizzando l'autonomia delle persone. Questa crisi ha tuttavia evidenziato che la povertà ha una natura multidimensionale e strutturale che difficilmente può essere affrontata guardando solo alla responsabilità individuale. In questo quadro, l'ampio ricorso al sistema dei voucher appare allora inadeguato ed è anche poco coerente rispetto ai più diffusi strumenti territoriali di contrasto alla povertà che sempre più spesso si affiancano (e provano ad integrare) a solidi percorsi di accompagnamento.

## 5.2. I punti di forza delle politiche lombarde di lotta alla povertà

Con riferimento ai punti di forza che caratterizzano la politica lombarda di contrasto alla povertà gli esperti hanno sottolineato la presenza di un tessuto associativo consolidato che, nella fase attuale, si sta poi ulteriormente rafforzando grazie alla riforma del Terzo Settore e alle linee guida sulla co-progettazione. Nello specifico, i partecipanti al Focus Group hanno evidenziato che la Lombardia dispone di ottime risorse in termini di capitale umano. In maniera capillare, nel territorio ci sono delle realtà associative e del volontariato che favoriscono la costituzione di reti territoriali sulle quali, secondo gli esperti, sarebbe utile investire.

La presenza di queste risorse territoriali non deve tuttavia giustificare un mancato intervento della Regione. Anche in questo caso un ruolo di regia regionale sarebbe infatti utile e in linea con quanto auspicato dalle principali organizzazioni internazionali ed europee che invitano i governi territoriali a favorire la costituzione di reti (sezione 1.1). Prima e durante la crisi pandemica a livello di ambiti territoriali si sono sviluppate delle buone pratiche e delle esperienze virtuose che sono legate al lavoro di professionisti che, in assenza di politiche e indicazioni regionali, si sono organizzati autonomamente per far fronte ai cambiamenti sociali in atto. La Regione dovrebbe allora ripartire da queste esperienze e promuoverne la diffusione. Ad esempio, l'attuazione dei PUC si è rivelata particolarmente interessante in alcuni territori e lo stesso vale per alcune esperienze di co-progettazione. L'indicazione degli esperti è allora di mettere in rete queste buone pratiche, affinché i territori puntino a emulare le esperienze virtuose in maniera continuativa e strutturata. Tuttavia, gli stessi esperti hanno segnalato anche un problema di eterogeneità territoriale che impedisce ad alcuni territori di avviare percorsi di progettazione condivisa; ci sono infatti zone (ad esempio quelle montane) che non hanno un tessuto sociale ricco. Allo stesso tempo è necessario tener conto del fatto che la pandemia ha duramente colpito gli enti del Terzo Settore: alcune realtà hanno resistito e si sono riorganizzate; altre invece hanno chiuso generando una perdita significativa per le comunità e rispetto alle nuove povertà e alle crescenti forme di vulnerabilità sociale.

In sostanza, è auspicabile che lo shock pandemico costituisca il punto di partenza per valorizzare le esperienze virtuose che hanno portato alla realizzazione di servizi che, a livello sub-regionale, puntano all'innovazione delle modalità di intervento. Anche in questo caso un ruolo di regia e coordinamento regionale sarebbe utile per accompagnare tali processi e per permetterne lo sviluppo anche nei contesti più deboli.

## 6. RIFLESSIONI CONCLUSIVE SULLE PROSPETTIVE VALUTATIVE

Le organizzazioni internazionali ed europee concordano nel definire la povertà un fenomeno multidimensionale che va affrontato con politiche integrate e intersettoriali in grado di armonizzare e mettere insieme interventi che riguardano ad esempio l'ambiente, l'abitare, le politiche del lavoro, la redistribuzione della ricchezza, il recupero alimentare e l'investimento sociale intergenerazionale a contrasto in particolare del rischio povertà tra i minori e gli anziani. Queste politiche vedono la partecipazione di tutti i livelli di governo e richiedono spesso un raccordo sia verso l'alto (con il livello nazionale), sia verso il basso (con i Comuni). Le stesse organizzazioni sottolineano poi come, nel quadro della crisi attuale legata alla pandemia da Covid-19, sia necessario rafforzare i sistemi di protezione sociale, consapevoli che quella del rischio povertà ed esclusione sociale rimane una delle sfide principali da affrontare anche nei paesi più ricchi e sviluppati. A livello nazionale, lo Stato può intervenire sui sistemi di giustizia distributiva e redistributiva, incentivando la redistribuzione del reddito al fine di ridurre le disuguaglianze sociali e intergenerazionali. A livello locale, la povertà può essere contrastata promuovendo la costituzione di infrastrutture sociali accessibili e di alta qualità che agiscano sempre di più con un approccio preventivo e con una logica capacitante. In questa prospettiva, oltre a rafforzare i servizi pubblici è utile lo sviluppo di un *community building* che vede protagonista il Terzo Settore a supporto del welfare pubblico. Questi elementi evidenziano che i livelli regionali di governo possono assumere un ruolo strategico nella tessitura delle reti per il contrasto alla povertà, sia dialogando con il livello nazionale, sia con quello locale e promuovendo il coinvolgimento di attori non pubblici non profit ma anche del sistema produttivo se la sfida è anche quella di contrastare il crescente fenomeno dei *working poor*.

Rispetto agli interventi adottati, l'analisi realizzata nel presente Rapporto evidenzia un certo attivismo e una certa sensibilità di Regione Lombardia al tema della lotta alla povertà. Questi due elementi sono testimoniati, da un lato, dalla presenza di interventi rivolti a categorie "atipiche" come, ad esempio, i genitori separati e, dall'altro, dal fatto che la Regione è stata in grado di introdurre tempestivamente, prevalentemente nell'arco del 2020, interventi volti a fronteggiare gli effetti della pandemia

Tuttavia, la politica lombarda di lotta alla povertà appare piuttosto debole non tanto dal punto di vista degli interventi messi in campo quanto piuttosto per l'assenza di un ruolo di cabina regia delle politiche locali, a cui si aggiunge uno scarso raccordo con la politica nazionale e una frammentazione delle misure. In questo senso emblematico è il fatto che Regione Lombardia non abbia agito le opportunità di governance aperte dall'introduzione del REI prima e del RdC poi. Il RdC in considerazione del numero di nuclei e persone coinvolte (che in Lombardia sono rispettivamente l'8% e l'8,8% rispetto ai valori nazionali) e dell'ammontare delle risorse loro destinate (in Lombardia pari mediamente a 451 euro) è l'intervento principale di contrasto alla povertà intorno al quale tutte le altre misure dovrebbero essere pensate e attuate.

In virtù della fertilità del territorio in termini di dinamismo delle associazioni e delle reti territoriali e della capacità di Regione Lombardia di mettere in atto tempestivamente delle misure di contrasto alle vulnerabilità sociali, sarebbe auspicabile che la Regione rafforzasse il proprio ruolo di regia di tutte le misure di contrasto alla povertà attive nel territorio adottando un approccio integrato e intersettoriale. Come si ricordava all'inizio, tale approccio è alla base della concettualizzazione della povertà, quale fenomeno strutturale e multidimensionale che tiene conto di una dimensione oggettiva, la mancanza o l'insufficienza di reddito disponibile, e una soggettiva, l'esclusione sociale e l'incapacità di raggiungere i propri obiettivi, poiché privati delle opportunità per farlo.

In questa prospettiva, una missione valutativa in tema di povertà dovrebbe concentrarsi sulla trasversalità e l'integrazione delle misure e sul ruolo di governance che la Regione può giocare soprattutto rispetto agli ambiti sociali. In questo senso, potrebbero essere oggetto di Missione Valutativa le politiche di contrasto alla povertà abitativa in cui (grazie alla presenza di un meccanismo di pianificazione triennale - si veda sezione 4.2) è già in essere un sistema di governance multilivello fra regione e ambiti sociali. Peraltro, è dal 2014 che le politiche abitative non sono oggetto di una missione valutativa e, successivamente a quest'ultima valutazione, il settore è stato profondamente riformato ed ora potrebbe essere utile realizzare una nuova valutazione.

In alternativa una missione valutativa centrata sulle politiche educative potrebbe essere utile per valutare il rapporto e l'eventuale integrazione, fra la misura regionale "dote scuola" e le molteplici iniziative che nel territorio sono realizzate grazie alla presenza delle associazioni non profit e nel quadro del "Fondo nazionale per il contrasto della povertà educativa"<sup>52</sup>.

Più in generale, sembra emergere come prioritaria l'esigenza di raccogliere, da un lato, dati ed evidenze solide proprio sulla capacità di coordinamento che la Regione è in grado di assumere rispetto agli ambiti territoriali e al Terzo Settore indipendentemente dalla misura specifica considerata e, dall'altro, sull'impatto che un sistema così ampio e articolato di interventi rivolti direttamente o indirettamente al contrasto alla povertà genera sia sui beneficiari e sulla loro capacità di orientarsi e accedere ai servizi sia sulle amministrazioni e sugli enti del Terzo Settore chiamati a dare attuazione alle politiche a livello locale. Un investimento valutativo in questa direzione potrebbe fornire utili indicazioni in vista delle opportunità che si apriranno rispetto alle risorse del PNRR e della programmazione europea del prossimo settennato ma anche per favorire un maggior allineamento tra le scelte strategiche regionali e la cornice di riferimento fornita dal Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e dagli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030.

---

<sup>52</sup> Il Fondo nazionale per il contrasto alla povertà educativa (Legge n. 208 del 28 dicembre 2015) è destinato al sostegno di interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori. Il Fondo ha durata triennale, per il triennio 2016-2018 ha ricevuto un finanziamento pari a 120 milioni l'anno. La legge di bilancio 2019 ha confermato il fondo per il triennio 2019-2021 e ha previsto un finanziamento pari a circa 80 milioni di euro l'anno. Il Fondo ha un valore complessivo di 600 milioni di euro per sei anni.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Actionaid (2020), *La pandemia che affama l'Italia. Covid-19, povertà alimentare e diritto al cibo*

Albanesi C. (2004), *I Focus Group*, Carocci Editore, Roma

Banca d'Italia (2020), *La condizione finanziaria delle famiglie europee di fronte alla pandemia*, <https://www.bancaditalia.it>

Banca d'Italia (2021), *Principali risultati della terza edizione dell'indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020*, nota del 30 marzo 2021, <https://www.bancaditalia.it>

Banca Mondiale (2018), *Education in the EU: Diverging Learning Opportunities? An analysis of a decade and a half of skills using the Programme for International Student Assessment (PISA) in the European Union*, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Banca Mondiale (2020), *Reversal of fortune. Poverty and shared prosperity 2020*, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Camera dei Deputati (2021), *Misure di contrasto alla povertà*, Servizio Studi

Caritas Italiana (2020), *Gli anticorpi della solidarietà, Report 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, <https://www.caritas.it>

Caturianas, D. et al. (2020), *Policies to ensure access to affordable housing*, Publication for the Committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg

Commissione Europea (2019), *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, [https://ec.europa.eu/info/index\\_it](https://ec.europa.eu/info/index_it)

Commissione Europea (2020), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 Ripartire la natura nella nostra vita*, [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)

Commissione Europea (2020a), *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un programma d'azione dell'Unione in materia di salute per il periodo 2021-2027 e che abroga il regolamento (UE) n. 282/2014 (Programma UE per la salute) (EU4Health), COM/2020/405 final*

Consiglio d'Europa - Commissione per i diritti umani (2020), *The right to affordable housing: Europe's neglected duty*, [www.coe.int](http://www.coe.int)

EAPN (2020), *Supercharging Poverty? EPN 2020 Poverty Watch Report*, November 2020, [www.eapn.eu](http://www.eapn.eu)

EAPN (2020a), *L'ABC della povertà in Europa e in Italia*

Eurocities (2020), *Fighting child poverty in European Cities. Lessons from cities for EU Child Guarantee*, <https://eurocities.eu>

Eurofound (2020), *Access to care services: Early childhood education and care, healthcare and long-term care*, [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

Eurofound (2021), *Living conditions and quality of Education, healthcare and housing: How access changed for children and families in 2020*, [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

FAO (2020), *COVID-19 and smallholder producers' access to markets*, <http://www.fao.org/home/en/>

FEBA (2020), *Present challenges and urgent needs of European Food Banks due to COVID-19*, <https://www.eurofoodbank.org>

FSIN (2020), *Global Report on Food Crises 2020. Joint Analysis for better decision*, [www.fsinplatform.org](http://www.fsinplatform.org)

IASC (2021), *Living with the times. A mental health and psychological support toolkit for older adults during the Covid-19 pandemic*, <https://interagencystandingcommittee.org>

IFRC (2018), *Strategy 2030, Platform for Change, Global Reach Local Action*

IFSW-EAPN (2020), *Europe poverty watch report 2020. Thematic focus 2020: Impact of covid-19 on access to social services (EPSR Principle 20) & Government Action on people facing poverty*, [www.eapn.eu](http://www.eapn.eu)

ILO (2019), *Social Protection System for all to prevent homelessness and facilitate access to adequate housing*, [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

ILO (2020), *Global Wage Report 2020-21*, [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

ISTAT (2020), *Nel 2019 in calo la povertà assoluta*, Comunicato Stampa, giugno 2021

ISTAT (2021), *Nel 2020 20 milioni di persone in più in povertà assoluta*, stime preliminari, Comunicato stampa, marzo 2021

ISTAT (2021a), *Torna a crescere la povertà assoluta*, Comunicato Stampa, giugno 2021.

Nazioni Unite (2020), *SDG 4 Quality Education and Covid-19 Response*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

Nazioni Unite (2020a), *The impact of Covid-19 on Food Security and Nutrition*, Policy brief, [www.un.org](http://www.un.org)

Nazioni Unite (2021), *World Economic Situation and Prospects*, [www.un.org](http://www.un.org)

OECD (2020a), *Social housing: A key part of past and future housing policy*, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, <http://www.oecd.org>

OECD (2020b), *Housing and Inclusive Growth*, <http://www.oecd.org>

OECD (2020), *How's life? Measuring Well-Being*, <http://www.oecd.org>

OECD (2021), *Making Better Policies for Food System*, <http://www.oecd.org>

OHCHR (2020), *The parlous state of poverty eradication*, [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

OIPE (2020), *La povertà energetica in Italia*, <http://oipeosservatorio.it>

Openpolis (2020), *La condizione abitativa delle famiglie e il rischio di povertà energetica*, <https://www.openpolis.it>

Openpolis (2020a), *Scelte compromesse. Gli adolescenti in Italia, tra diritto alla scelta e impatto della povertà educativa*, <https://www.openpolis.it>

Oxfam (2021), *Disuguaglianza, Dati e considerazioni sulla disuguaglianza socio-economica in Italia*, <https://www.oxfamitalia.org>

Parlamento Europeo (2020), *Policies to Ensure Access to Affordable Housing*, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Parlamento Europeo (2021), *Reducing inequalities with a special focus on in-work poverty*, European Parliament resolution of 10 February 2021 on reducing inequalities with a special focus on in-work poverty (2019/2188(INI)), [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Parlamento Europeo (2021a), *Parliament calls for action to solve housing crisis*, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

Save the Children (2020), *Nuotare contro corrente. Povertà educativa e resilienza in Italia*

Save the Children (2020a), *Con gli occhi delle bambine. Atlante dell'infanzia a rischio*

UNCTAD (2020), *Trade and Development, Report 2020. From global pandemic to prosperity for all: avoiding another lost decade*, <https://unctad.org>

UNESCO (2021), *Inclusion and education: all means all. Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, <https://en.unesco.org>

UNICEF (2019), *Every Child Learns, Report 2019. UNICEF Education Strategy 2019-2030*, <https://www.unicef.org>

Unione Europea (2017), *Pilastro Europeo dei diritti sociali*, [https://europa.eu/european-union/index\\_it](https://europa.eu/european-union/index_it)

World Health Organization (2019), *Accountability as a driver of health equity*, <https://www.who.int>

World Health Organization (2020), *World Health Statistics 2020, Monitoring Health for the SDGs*, <https://www.who.int>

World Resource Institute (2019), *Creating a sustainable food future, Final report 2019. A menu of solutions to feed 50 billion people by 2050*, <https://www.wri.org>



