

WP1- La ricostruzione dei contesti territoriali dell'implementazione: rapporto sui casi regionali

Regione Lombardia

MARCO ARLOTTI, ALESSANDRA PERNETTI, STEFANIA SABATINELLI (2020)

LABORATORIO DI POLITICHE SOCIALI - POLITECNICO DI MILANO

CoPInG - Contrasting Poverty through Inclusive Governance - A Study on the Local Implementation of the National Minimum Income Scheme in Northern Italy

Sommario

Capitolo 1 - La ricostruzione del contesto socio-economico regionale	4
1.1. I cambiamenti socio-demografici	4
1.1.1. La popolazione lombarda e la sua distribuzione sul territorio regionale	4
1.1.2. La popolazione lombarda e la sua evoluzione	5
1.2. Le evoluzioni del mercato del lavoro regionale.....	10
1.3. La pressione funzionale e le sue tendenze	15
1.3.1. Il rischio di povertà e di marginalità sociale in Lombardia	15
1.3.2. I beneficiari delle misure nazionali di contrasto alla povertà in Lombardia.....	18
1.4. Considerazioni conclusive	19
Capitolo 2 - La ricostruzione del contesto di policy e il sistema di governance regionale multi-livello.	21
2.1. Le politiche regionali di contrasto alla povertà: la strategia di policy e gli schemi di intervento	21
2.1.1. La struttura del welfare in Lombardia.....	21
2.1.2. Le politiche regionali di contrasto alla povertà	22
2.1.3. Il Piano regionale di contrasto alla povertà.....	26
2.2. Le relazioni verticali nell'ambito delle politiche regionali di contrasto alla.....	30
2.2.1. L'influenza della strategia di policy sulla governance verticale	30
2.2.2. L'organizzazione dei territori nel contrasto alla povertà	32
2.2.3. Le conseguenze del limitato dialogo con i territori.....	36
2.2.4. Tendenze nella spesa dei comuni nel sociale.....	38
2.3. Le relazioni orizzontali nell'ambito delle politiche regionali di	44
2.3.1. Il dialogo tra il terzo settore e Regione Lombardia.....	44
2.3.2. Il Terzo settore e i territori.....	46
2.3.3. Il ruolo di Fondazione Cariplo	48
2.3.4. Il settore del Non Profit in Lombardia.....	49
2.4. Il sistema di governance regionale multi-livello: assetti, mutamenti ed estensioni	55
2.4.1. Il Reddito di Inclusione e il Reddito di Cittadinanza in Lombardia	56
2.4.2. Riflessioni finali.....	59
Capitolo 3 - La ricostruzione della dimensione sub-regionale: la variabilità dei contesti territoriali e la distribuzione territorializzata del RdC/PdC.....	62
3.1. L'analisi dei sistemi locali di welfare e la variabilità sub-regionale	62
3.1.1. Gli indicatori di vulnerabilità in Lombardia	62
3.1.2. I cluster territoriali in Regione Lombardia.....	63
3.1.3. I cluster alto-alto (elevata vulnerabilità)	65
3.1.4. Cluster "basso-basso" (vulnerabilità contenuta).....	67
3.2. Il RdC/PdC a livello territoriale: l'analisi della distribuzione sub-regionale	70
3.3. Configurazione dei sistemi locali di welfare e distribuzione RdC/PdC: un confronto.....	75
3.3.1. Il Reddito di Cittadinanza nei cluster ad alta vulnerabilità	75
3.3.2. Il Reddito di Cittadinanza nei cluster virtuosi	76
3.4. Riflessioni finali	77

Capitolo 4 - Considerazioni conclusive e ipotesi di selezione dei contesti locali per l'indagine sul campo	80
4.1. Considerazioni conclusive	80
4.2. Ipotesi di selezione dei contesti locali per l'indagine sul campo	82
4.2.1. Proposte di caso "alto-alto" per i contesti dell'avversità: gli ambiti di Broni e Mortara.....	82
4.2.2. L'ambito di Broni.....	83
4.2.3. L'ambito di Mortara	87
4.2.4. Prima proposta caso basso-basso: Ambito di Rho.....	90
4.2.5. Seconda proposta caso basso-basso: Ambito di Vimercate	94
4.3. Conclusioni	98
Bibliografia	100
Fonti dati	105
Sitografia	105
Riferimenti normativi	105
Appendice 1 – Schede di analisi delle misure regionali di contrasto allapoverità.....	107
Scheda 1 – Promozione delle attività di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo	107
Scheda 2 – Fondo Nasko.....	109
Scheda 3 – Fondo Cresco.....	112
Scheda 4 – Fondo Sostengo.....	114
Scheda 5 – Bonus Bebè.....	116
Scheda 6 – Bonus Famiglia.....	118
Scheda 7 – Nidi Gratis	121
Scheda 8 – Bonus Affitti.....	124
Scheda 9 – Voucher di autonomia disabili	126
Scheda 10 – Voucher di autonomia anziani	129
Scheda 11 – Progetto di Inserimento Lavorativo (PIL)	132
Scheda 12 – Zero Ticket Sanitario.....	134
Scheda 13 – Contributo regionale di solidarietà.....	136
Scheda 14 – Interventi per emergenza abitativa - Misura 1 - Reperimento alloggi peremergenza	139
Scheda 15 – Interventi per emergenza abitativa - Misura 2 - Morosità incolpevole ridotta.....	141
Scheda 16 – Interventi per emergenza abitativa - Misura 3 - Abitazione all'asta e supporto per alloggio in affitto	144
Scheda 17 – Interventi per emergenza abitativa - Misura 4 - Sostegno a nuclei composti dasoli pensionati.....	147
Scheda 18 – Interventi per emergenza abitativa - Misura 5 - Contributo a proprietari per la sistemazione di alloggi da mettere sul mercato	150
Scheda 19 – Interventi per l'emergenza abitativa (Dgr 2065) – Misura 6	153
Scheda 20 – Bonus Badante	155
Appendice 2 – ATS e ASST in Lombardia	158
1. Agenzie di Tutela della Salute (ATS)	158
2. Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST)	158
Appendice 3 – Le interviste ai testimoni privilegiati.....	161

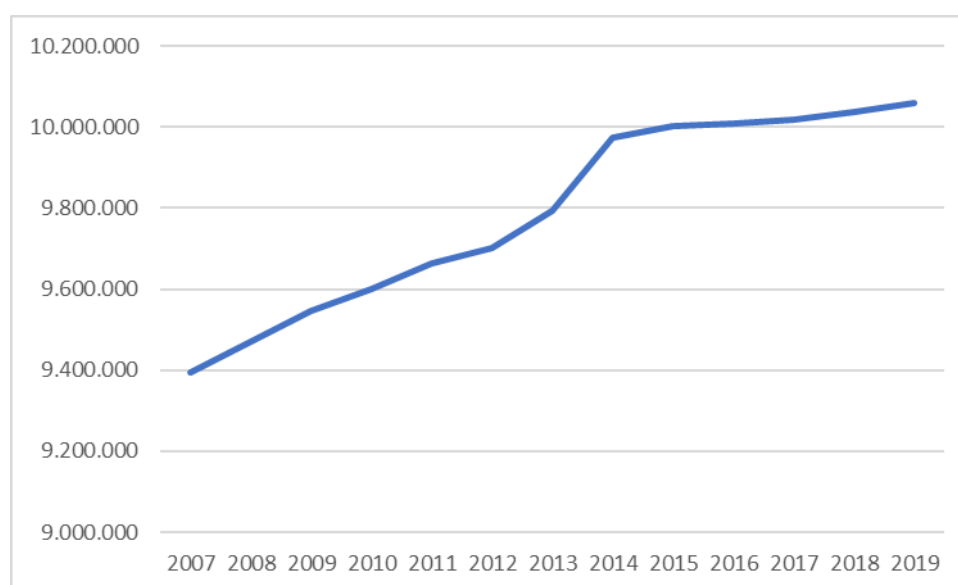
Capitolo 1 - La ricostruzione del contesto socio-economico regionale

1.1. I cambiamenti socio-demografici

1.1.1. La popolazione lombarda e la sua distribuzione sul territorio regionale

A seguito di un periodo di stagnazione demografica verificatosi tra gli anni '80 e '90, la popolazione lombarda ha continuato a crescere a partire dall'inizio degli anni 2000 (IReR 2010a). Al 1° gennaio 2019 la Lombardia si conferma la regione più popolosa dell'Italia, con oltre 10 milioni di residenti e con un aumento di oltre mezzo milione di residenti registrato nell'ultimo decennio (figura 1.1).

Figura 1.1 – Popolazione residente in Lombardia al 1° gennaio (2007-2019)



Fonte dati: Istat

Circa un terzo della popolazione lombarda è residente presso la provincia di Milano, seguita dalle province di Brescia e Bergamo, entrambe con circa un milione di residenti ciascuna. Oltre ad alcune aree densamente popolate, tra cui quelle appena elencate, la Lombardia è, però, costituita prevalentemente da comuni di piccole dimensioni, rispetto alle altre regioni oggetto dello studio. I comuni con un numero inferiore ai 3.000 abitanti costituiscono, infatti, il 51,8% del totale dei comuni della Regione (tabella 1.1). L'incidenza delle diverse tipologie di comuni di fascia "media" presenta un rapporto inversamente proporzionale alla loro dimensione: i comuni con un numero di abitanti compreso tra i 3.000 e 10.000 sono il 35,3% del totale, mentre il 9,5% dei comuni hanno una popolazione compresa tra i 10.000 e le 25.000 unità. Infine, i comuni più grandi sono circa 2,4% appartenenti alla fascia con 25.000-50.000 abitanti, mentre solo l'1% dei comuni lombardi ha una popolazione superiore alle 50.000 unità.

Tabella 1.1 – Comuni per classe di popolazione in Lombardia (valori assoluti e %)

Classe di popolazione	0 - 1.000	1.000 - 3.000	3.000 - 10.000	10.000 - 25.000	25.000 - 50.000	Oltre 50.000	Totale
Valori assoluti	318	464	532	144	36	15	1.509
Percentuali	21,1%	30,7%	35,3%	9,5%	2,4%	1,0%	100,0%

Elaborazione Polimi 2020 su dati Istat

Rispetto ai movimenti interni della popolazione nel territorio regionale, si osserva come i piccoli centri, che appunto costituiscono la maggior parte dei comuni dell'area, stiano perdendo di attrattività: si tratta di una inversione di tendenza avvenuta dal 2013 in poi (Polis Lombardia 2018). In precedenza, infatti, a partire dall'inizio del nuovo Millennio, le famiglie lombarde si trasferivano maggiormente in aree periferiche e di cintura, in ragione, soprattutto, dei costi abitativi più contenuti rispetto ai poli principali (Ibid.).

1.1.2. La popolazione lombarda e la sua evoluzione

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, la popolazione lombarda ha continuato a registrare un trend crescente negli ultimi vent'anni. Tuttavia, questa tendenza non sembra essere derivante da un incremento naturale della popolazione. Dalla tabella 1.2 è possibile osservare come nel 2018 in tutte le province lombarde la combinazione del tasso di natalità e di mortalità porti alla naturale decrescita della popolazione, con contrazioni considerevoli nelle aree del Pavese (-6,08) e del Cremonese (-4,07). Complessivamente, quindi, la Lombardia presenta un saldo naturale pari al -2,04; si tratta di un dato inferiore rispetto all'evoluzione della popolazione nazionale, che invece risulta avere nello stesso anno un saldo naturale pari al -3,16. Paragonando la crescita naturale delle province lombarde nel 2018 con i risultati del 2010, si può notare come il saldo tra natalità e mortalità si sia allargato sempre di più. Nel 2010 solamente 4 province (Cremona, Mantova, Pavia e Sondrio) registravano un saldo negativo. Complessivamente il saldo regionale era positivo, anche se contenuto (0,8): anche in questo caso si trattava di un valore maggiore al dato nazionale (0,4).

Tabella 1.2 - Tasso di natalità, mortalità ed incremento naturale dei residenti nei comuni della Lombardia, anno 2010 e 2018

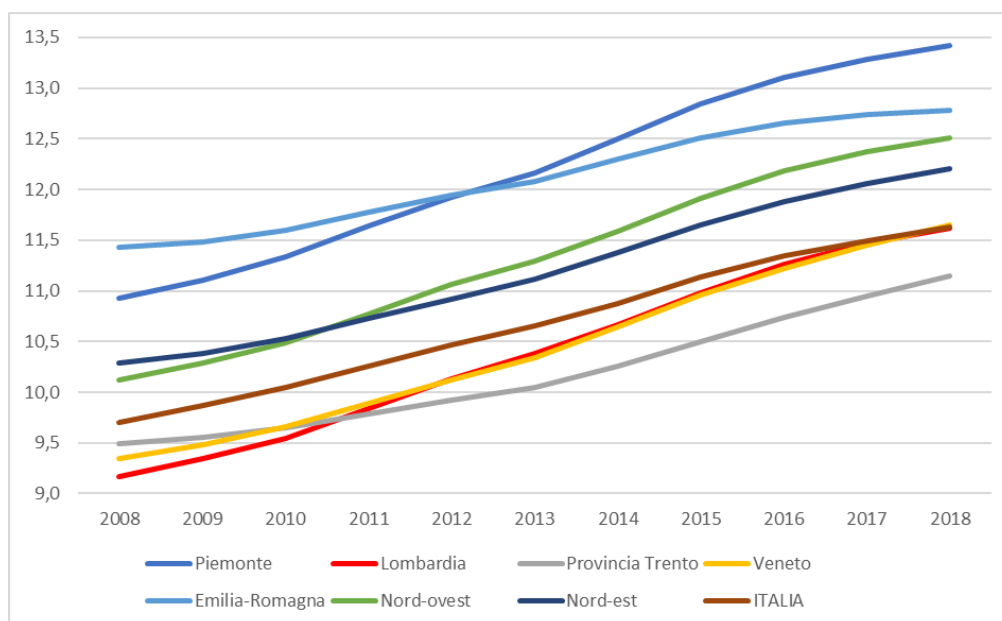
Provincia	tassi per 1.000 abitanti			
	2010	2018		
	Crescita Naturale	Natalità	Mortalità	Crescita Naturale
Bergamo	2,6	8,19	9,23	-1,04
Brescia	2,4	8,03	9,28	-1,25
Como	0,6	7,61	10,05	-2,44
Cremona	-1,9	7,25	11,32	-4,07
Lecco	1,1	7,76	9,74	-1,99
Lodi	0,4	8,19	9,74	-1,56
Mantova	-0,5	7,32	11,05	-3,72
Milano	0,7	8,1	9,64	-1,54
Monza e Brianza	1,8	7,93	8,99	-1,06
Pavia	-3,5	6,95	13,03	-6,08
Sondrio	-0,6	7,63	10,88	-3,25
Varese	0,3	7,49	10,19	-2,7
Lombardia	0,8	7,86	9,9	-2,04
Italia	0,4	7,57	10,73	-3,16

Elaborazioni ANCI Lombardia – IFEL su dati Istat (2018), Arpa (2012) su dati Istat e Istat (2011)

Un elemento che potrebbe aver influenzato questa dinamica demografica in Lombardia è da riscontrarsi nella dimensione media contenuta dei Comuni: infatti le comunità piccole sono più soggette al rischio di declino demografico a causa del ricambio generazionale ridotto e della scarsa attrattiva nei confronti delle giovani famiglie per i limitati servizi dedicati all'infanzia di cui dispongono (Èupolis Lombardia 2017). L'invecchiamento progressivo della popolazione che si verifica in Lombardia, come su tutto il territorio nazionale, è il risultato della combinazione tra l'aumento dell'aspettativa di vita e un tasso di natalità in diminuzione (Polis Lombardia 2018). Emerge così la ridotta capacità di rigenerazione della popolazione lombarda e italiana (Ibid.). Storicamente, a livello nazionale questa tendenza demografica viene collegata alle difficoltà che le coorti più giovani riscontrano nel mercato del lavoro, assieme alle scarse politiche di conciliazione e di sostegno alle giovani famiglie e agli squilibri di genere interni ai nuclei familiari (Impicciatore e Ghigi 2016). Ne consegue che in Italia il gap tra fecondità desiderata e fecondità realizzata è tra i più alti in Europa: le famiglie italiane presentano infatti un numero medio di figli desiderati non inferiore agli altri paesi, ma le condizioni economiche limitano questo progetto di vita (Testa 2012; Impicciatore e Ghigi 2016).

La combinazione di un tasso di natalità contenuto con un tasso di mortalità superiore porta quindi, inevitabilmente, ad un incremento dell'età media della popolazione lombarda, con l'11,6% di residenti di età superiore ai 75 anni nel 2018. Complessivamente, in Lombardia l'invecchiamento segue, nel corso del decennio preso in considerazione, un andamento analogo a quella delle altre regioni di interesse. Tutte le aree, infatti, hanno registrato un aumento della percentuale di popolazione residente con un'età superiore ai 75 anni. In particolare la Lombardia, ha avuto un'evoluzione molto simile a quella del Veneto: entrambe le realtà presentavano nel 2008 una percentuale di over 75 inferiore a quella nazionale, per arrivare in una decina d'anni ad allinearsi con essa.

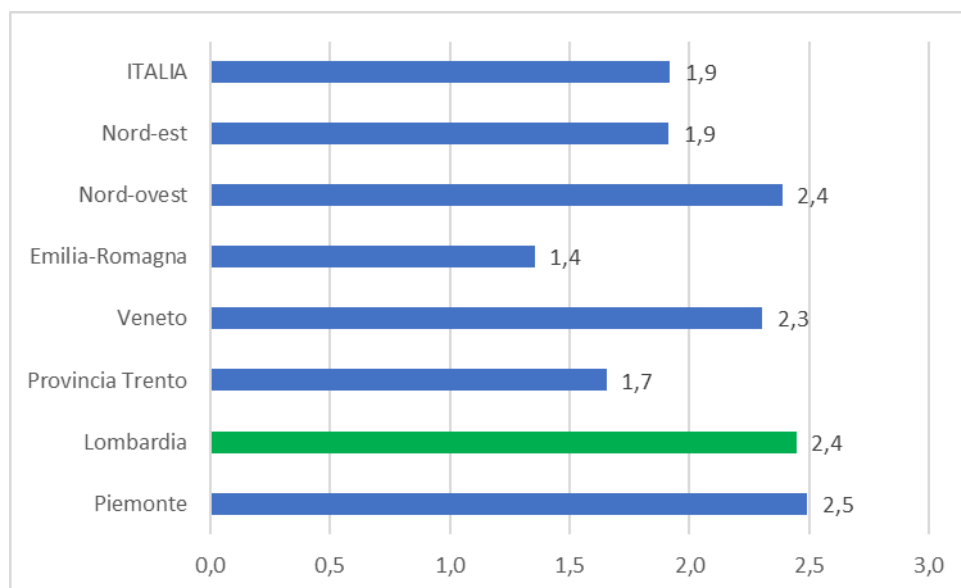
Figura 1.2 - Percentuale di popolazione residente con età superiore a 75 anni



Elaborazione dati Istat, health for all

Mentre l'incidenza di over 75 nel 2018 è maggiore in Piemonte, Emilia-Romagna e Veneto (figura 1.2), la posizione della Lombardia rispetto alle altre regioni cambia se si considera la variazione in punti percentuali dell'incidenza di over 75 nel decennio di riferimento (figura 1.3). La Regione sembrerebbe, infatti, essere invecchiata "più velocemente" rispetto agli altri territori di interesse: si posiziona al secondo posto con un aumento percentuale del decennio pari a 2,4 punti percentuali, superata solamente dal Piemonte (+2,5 p.p.). Tale incremento è in linea con la tendenza del Nord-Ovest (+2,4 p.p.), ma superiore al dato del Nord-Est (+1,9 p.p.).

Figura 1.3 - Variazione percentuale di popolazione residente con età superiore a 75 anni (2008-2018)

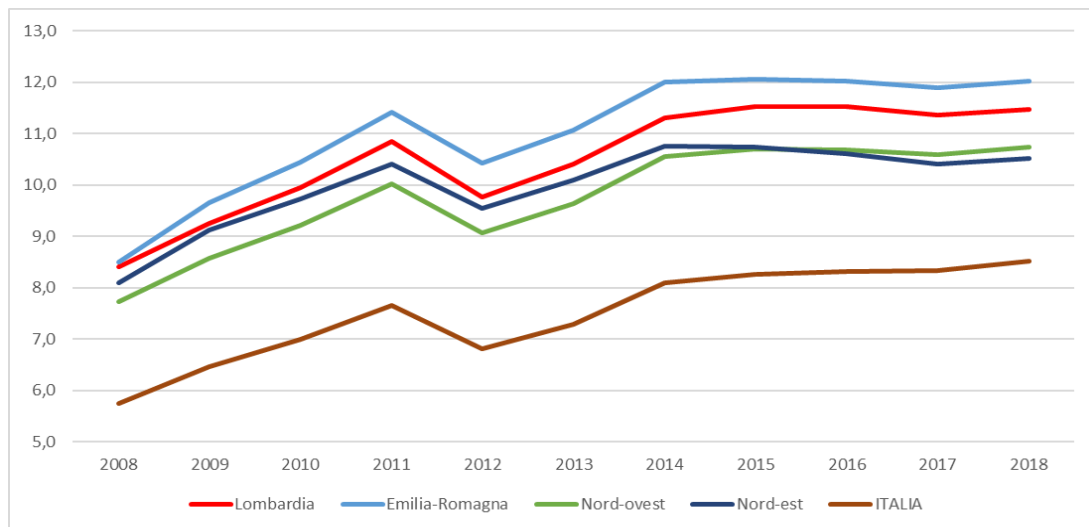


Elaborazione dati Istat, health for all

Nonostante il naturale invecchiamento e declino della popolazione lombarda, il numero di residenti sul territorio regionale è in continua crescita grazie all'attrattività del territorio per i migranti provenienti sia dalle altre regioni italiane sia dall'estero. Se consideriamo i territori di interesse per lo studio, la Lombardia è infatti la seconda area dopo l'Emilia-Romagna per percentuale di popolazione residente con cittadinanza straniera. Come tutte le aree oggetto di analisi, anche la Lombardia ha registrato due picchi espansivi di taledato nel 2011 e nel 2014, intervallati da un picco negativo nel 2012 (figura 1.4). Tale periodo coincide con l'"Emergenza Nord Africa" derivante dai moti rivoluzionari denominati "Primavera Araba". L'instabilità politica nei paesi africani coinvolti¹, ha infatti inciso in maniera rilevante sui movimenti migratori verso l'Italia, con un conseguente aumento dei flussi in entrata (Osservatorio di Politica Internazionale 2012). Dal 2014 in poi i valori lombardi si sono stabilizzati, arrivando al 11,5% di popolazione con cittadinanza straniera nel 2018. Come per le altre regioni settentrionali analizzate, anche il dato lombardo risulta superiore alla media nazionale, nel caso specifico di 3 punti percentuali.

¹ Si segnalano come rilevanti per i flussi migratori verso l'Italia i moti avvenuti in Tunisia, Egitto e Libia (Osservatorio di Politica Internazionale 2012).

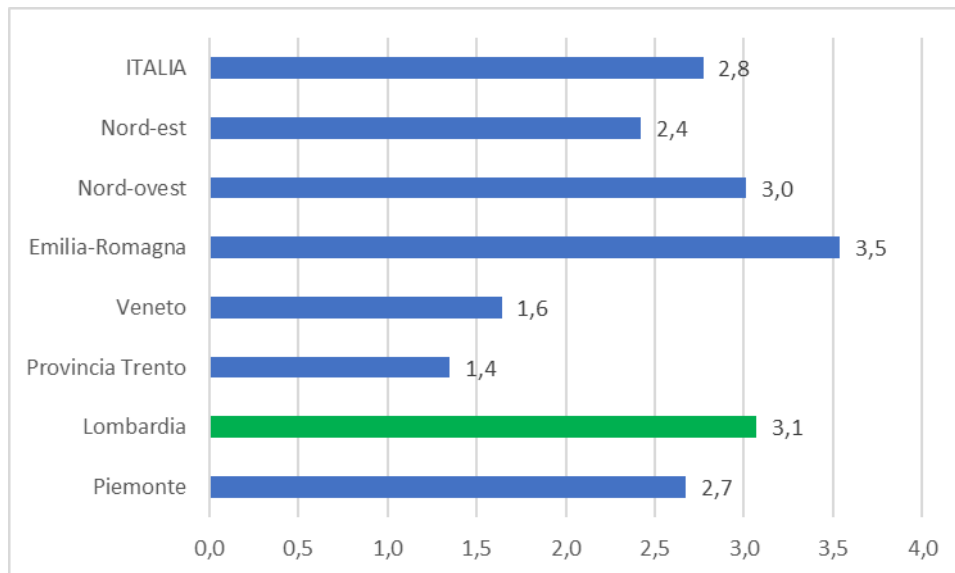
Figura 1.4 - Percentuale di popolazione residente con cittadinanza straniera (2008-2018)



Elaborazione dati Istat, health for all

Nel corso del decennio l'incidenza di residenti con cittadinanza straniera è cresciuta, in Lombardia, di 3,1 punti percentuali: si tratta di un incremento inferiore solamente al caso dell'Emilia-Romagna (+3,5 p.p.) e in linea con la tendenza del Nord Ovest (+3 p.p.).

Figura 1.5 – Variazione percentuale di popolazione residente con cittadinanza straniera (2008-2018)



Elaborazione dati Istat, health for all

Rispetto alla performance nazionale, le regioni del settentrione registrano generalmente livelli più elevati di residenti con cittadinanza straniera a causa della loro maggiore attrattiva economica. Le regioni del Nord Italia e soprattutto la Lombardia rappresentano i motori dell'economia del paese e per questo sono attrattivi nei confronti degli immigrati, anche stranieri, grazie alle maggiori possibilità lavorative che offrono rispetto ad altre aree del paese. In aggiunta a ciò, la Lombardia non risulta essere attrattiva solamente per i cittadini

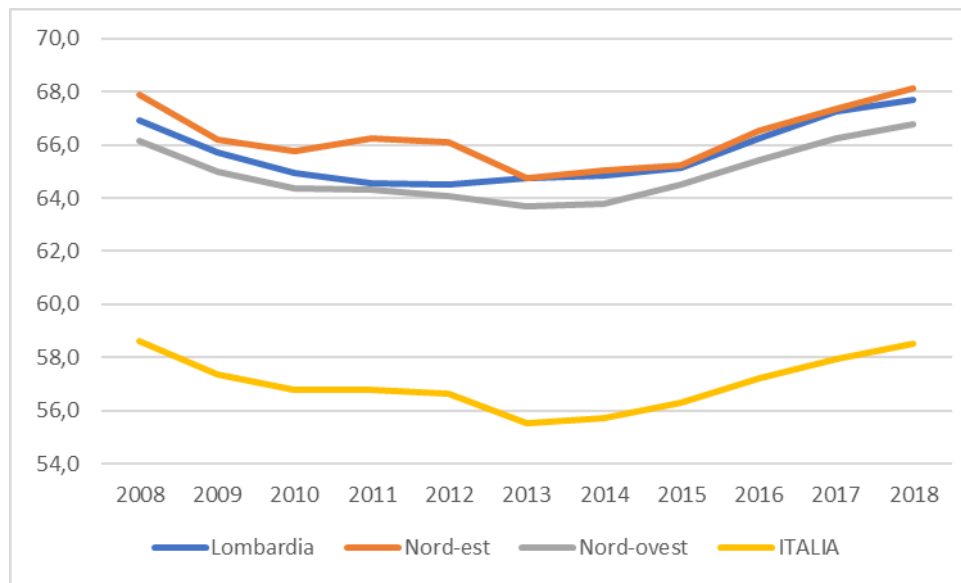
di paesi a forte pressione migratoria, ma anche per gli stranieri provenienti da paesi dove questa condizione non sussiste. Ciò potrebbe essere una conseguenza della presenza di diverse multinazionali e, in generale, dell'importanza economica della Regione nell'economia nazionale (IRER 2010a). Il fenomeno migratorio permette alla Regione, quindi, di compensare la natalità contenuta e le limitate capacità di rinnovo della popolazione (Polis Lombardia 2018). La Lombardia rappresenta, assieme all'Emilia Romagna, anche la Regione con maggior attrattività di capitale umano italiano: le due aree hanno attratto, infatti, tra il 2008 e il 2017 circa 175 mila giovani di cui l'88% con un titolo di studio medio-alto (Istat 2019). Dall'altra parte, nello stesso arco di tempo, la Lombardia è anche la regione italiana che ha ceduto all'estero il maggior numero di risorse qualificate, con un saldo negativo verso l'estero di circa 24mila unità (Ibid.). Tuttavia il saldo totale rimane positivo, sempre grazie alle migrazioni interne e all'aumento costante dell'incidenza della popolazione straniera (Ibid.).

1.2. Le evoluzioni del mercato del lavoro regionale

La Lombardia rappresenta una delle regioni più ricche nel panorama nazionale. Tuttavia nell'ultimo decennio anche in questa regione sono state affrontate due crisi produttive verificatisi tra il 2008/2009 e il 2012/2013, che hanno innescato la crescita di fenomeni di fragilità sociale (Polis Lombardia 2018).

Uno degli effetti principali della crisi economica del 2008 si è manifestato attraverso una continua contrazione del tasso di occupazione, proseguita fino al 2011. A partire da allora il dato ha invece registrato una leggera ripresa fino al 2015, da quando la crescita è stata sempre più consistente. Si sono così recuperati e superati i livelli occupazionali pre-crisi: nel 2018 la ripresa economica degli ultimi anni ha portato la Lombardia ad un tasso di occupazione superiore a quello del 2008 di 0,8 punti percentuali. È inoltre aumentato, nel corso del decennio, il distacco del tasso di occupazione lombardo rispetto a quello nazionale: se nel 2008 il dato italiano risultava inferiore a quello lombardo di 8,3 punti percentuali, nel 2018 tale distacco arriva a raggiungere i 9,2 punti percentuali. Effettuando un paragone con il Nord, la Lombardia risulta più performante rispetto alla sua area di appartenenza, il Nord-Ovest, per tutto il decennio fino ad avere nel 2018 quasi un punto percentuale di distacco. Rispetto, invece, al Nord-Est, la Lombardia ha registrato dati inferiori, con un distacco differente a seconda dell'anno: la differenza raggiunge il suo massimo di 1,6 punti percentuali tra il 2011 e il 2012, per arrivare a 0,4 punti percentuali nel 2018.

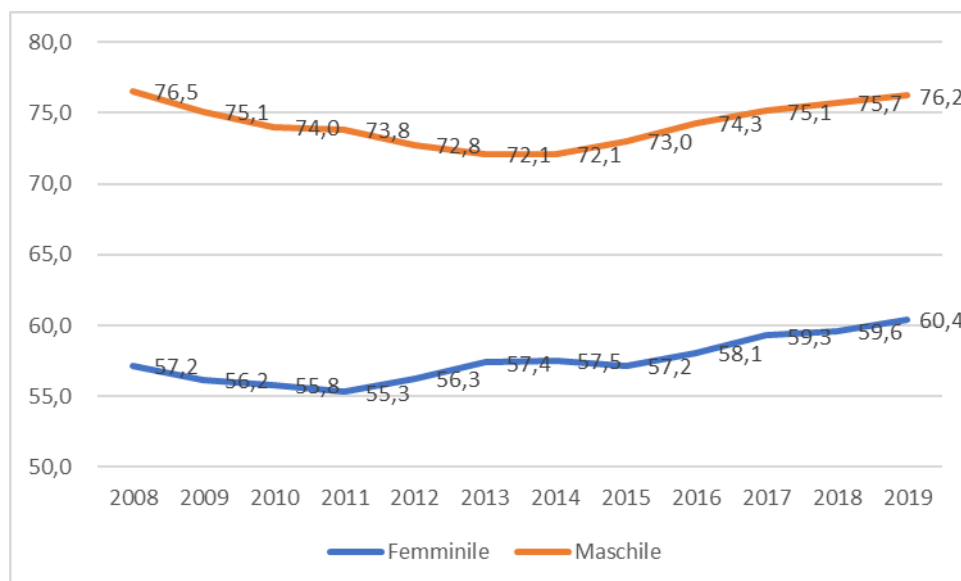
Figura 1.6 - Tasso di occupazione totale (15-64) (2008-2018)



Elaborazione dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

Approfondendo il tasso di occupazione lombardo è possibile osservare come esso presenti per tutto l'arco temporale considerato dei valori più elevati per il dato maschile (76,2 al 2019) rispetto a quello femminile (60,4 al 2019). Nel corso del decennio si è riscontrata una leggera contrazione del valore maschile (-0,3 p.p.) e un aumento di 3,2 punti percentuali per l'occupazione femminile. Pertanto il distacco tra i due valori risulta più contenuto rispetto a quello registrato nel 2008, che era pari a 19,3 punti percentuali, ma il divario rimane comunque rilevante, attestandosi a 15,8 punti percentuali nell'ultimo anno disponibile, il 2019. Quindi, nonostante il tasso di occupazione complessivo si sia ristabilizzato al termine del decennio, il tasso di occupazione mostra una persistente discrepanza di genere.

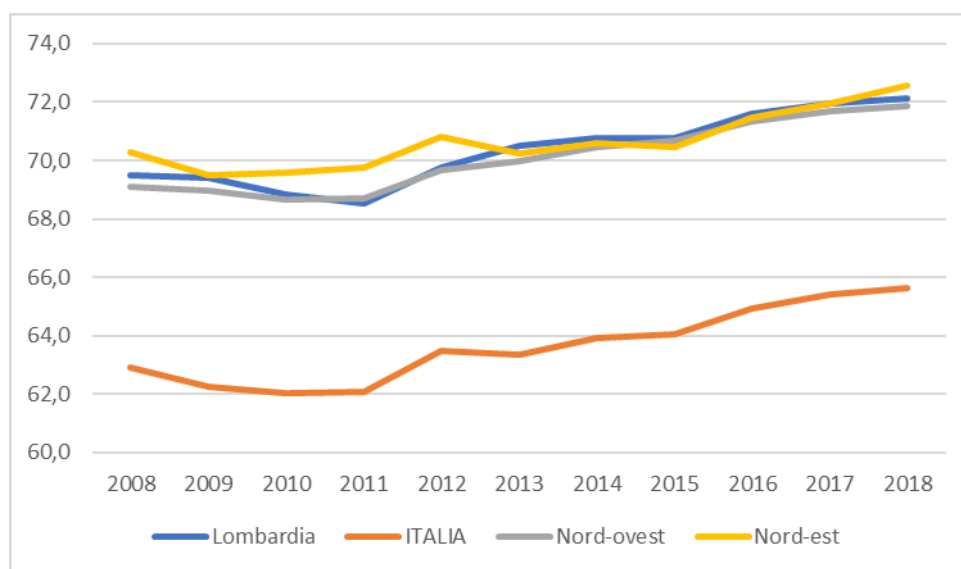
Figura 1.7 – Tasso di occupazione per genere in Lombardia (2008-2019)



Elaborazione dati Istat, Indagine forze lavoro

Analizzando, invece, il tasso di attività lombardo, esso risulta pari a 72,1% nel 2018 e ha subito, nel corso del decennio in analisi, delle variazioni in linea con le tendenze del dato nazionale, anche se da questo ha continuato a discostarsi di circa 6 punti percentuali. In particolare anche per il tasso di attività lombardo il 2011 rappresenta l'anno peggiore del periodo considerato: è nel 2011, infatti, che il dato raggiunge il suo livello più basso, attestandosi a 68,5%. Tuttavia, la ripresa è già rilevante a partire dall'anno successivo, tanto da permettere di recuperare i livelli del 2008 con una crescita dell'1,3%. Negli anni successivi la Lombardia vede il dato in continua crescita arrivando nel 2018 a registrare un tasso di attività pari a 72,1%; +2,6 punti percentuali rispetto al valore del 2008. L'incremento risulta leggermente inferiore rispetto a quello registrato nell'area del Nord-Ovest durante il medesimo periodo (+2,8 p.p.). Invece il Nord-Est chiude il decennio con un tasso di attività superiore a quello lombardo di mezzo punto percentuale.

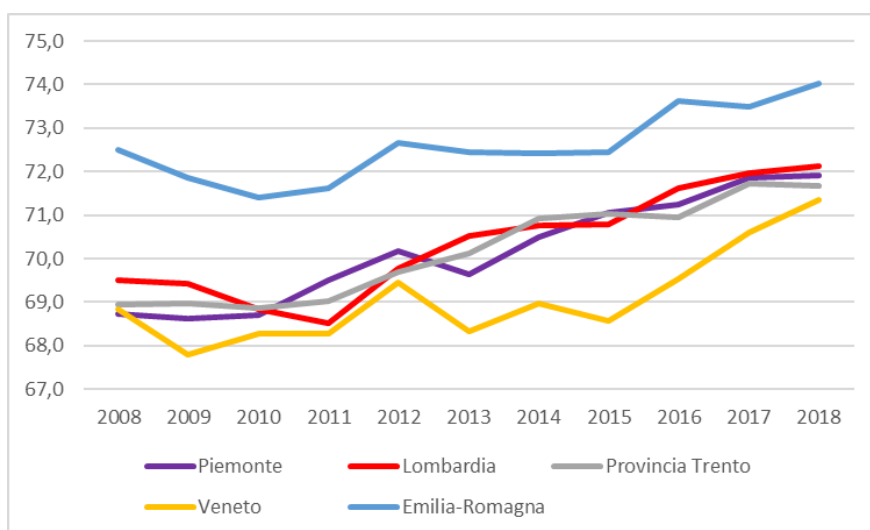
Figura 1.8 - Tasso di attività totale (15-64) (2008-2018)



Elaborazione dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

Prendendo invece in considerazione il tasso di attività lombardo rispetto a quello delle altre regioni oggetto di studio, è possibile notare come il dato lombardo abbia subito le fluttuazioni più consistenti. Se, infatti, rispetto ai territori presi in considerazione, la Lombardia risultava, nel 2008, la seconda regione dopo l'Emilia-Romagna, il dato si è contratto in maniera rilevante nel 2011 tanto da renderla penultima: solo il Veneto presentava un tasso di attività inferiore. Nel corso dei 6 anni successivi, però, la considerevole ripresa del tasso di attività ha permesso alla Lombardia di recuperare la sua posizione iniziale.

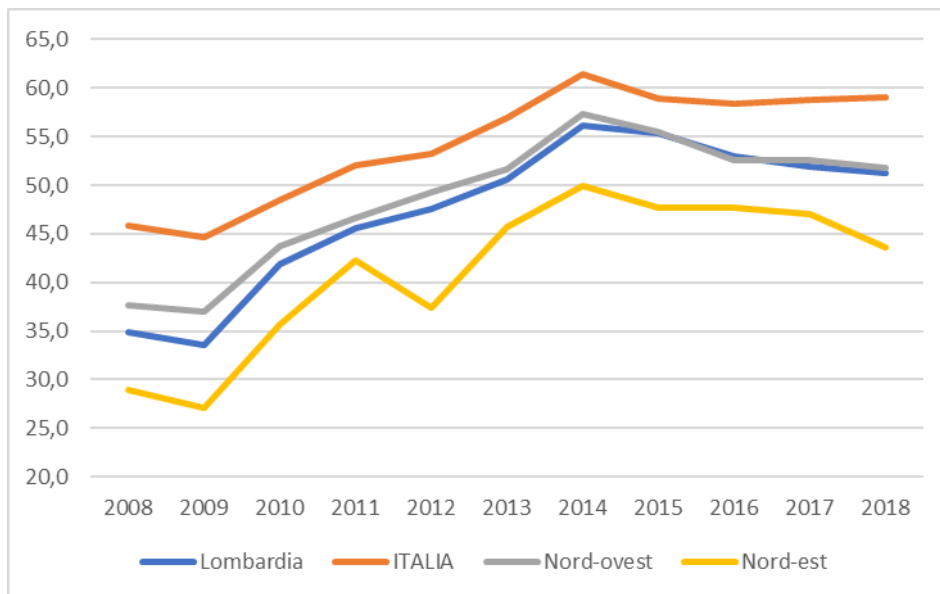
Figura 1.9 - Tasso di attività totale (15-64) per regione (2008-2018)



Elaborazione dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

Complessivamente, anche per l'incidenza della disoccupazione di lunga durata, la Lombardia, seppur distaccandosi sempre con performance migliori dal dato nazionale, segue una tendenza comune a quest'ultimo. Come osservabile dalla figura 1.10, infatti, entrambi i dati hanno subito una leggera contrazione tra il 2008 e il 2009, per essere interessati dalla crisi economica solo nel periodo successivo fino al picco, sempre comune ad entrambi, del 2014. È in questo anno che l'incidenza della disoccupazione di lungo periodo raggiunge i valori più elevati sia a livello lombardo (56,1) che nazionale (61,5). Inoltre, è in questo anno e in quello successivo che si raggiunge la distanza minima tra i due valori. La disoccupazione di lunga durata permette di fornire un quadro della capacità di assorbimento dell'offerta di lavoro: pertanto il mercato del lavoro lombardo riesce, con più facilità rispetto a quello nazionale, ad "assorbire" le persone che cercano attivamente un'occupazione (Polis Lombardia 2018). Si tratta, comunque, di un dato non contenuto, anche se migliore rispetto al trend nazionale; sembrerebbe pertanto che, pur nel contesto di un miglioramento dell'occupazione e del tasso di attività, siano presenti delle criticità strutturali nel mercato del lavoro regionale.

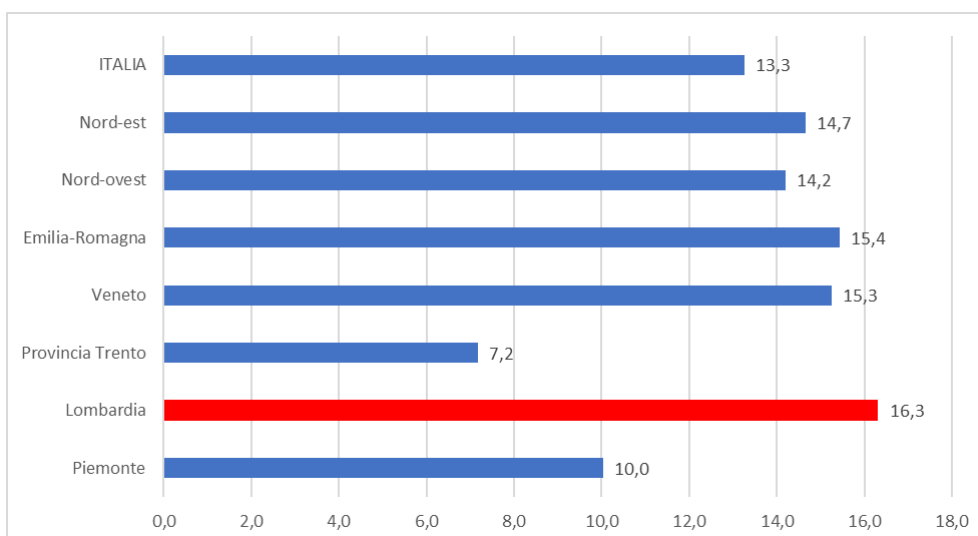
Figura 1.10 - Incidenza disoccupazione di lunga durata (2008-2018)



Elaborazione dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

Nel corso del decennio considerato, tutte le regioni del Nord Italia di interesse per la ricerca hanno subito un aumento dell'incidenza della disoccupazione di lungo periodo. La Lombardia, però, ha registrato l'aumento maggiore, pari cioè a 16,3 punti percentuali: i valori più vicini a quello lombardo sono quelli del Veneto e dell'Emilia-Romagna, inferiori, però, di circa un punto percentuale. Da questi dati si può quindi ipotizzare che, mentre il mercato del lavoro, nel suo complesso, ha visto una ripresa dagli effetti negativi della crisi del 2008, si siano verificate delle dinamiche tali da rendere sempre più difficoltoso il reinserimento nel mercato del lavoro all'aumentare del tempo di disoccupazione.

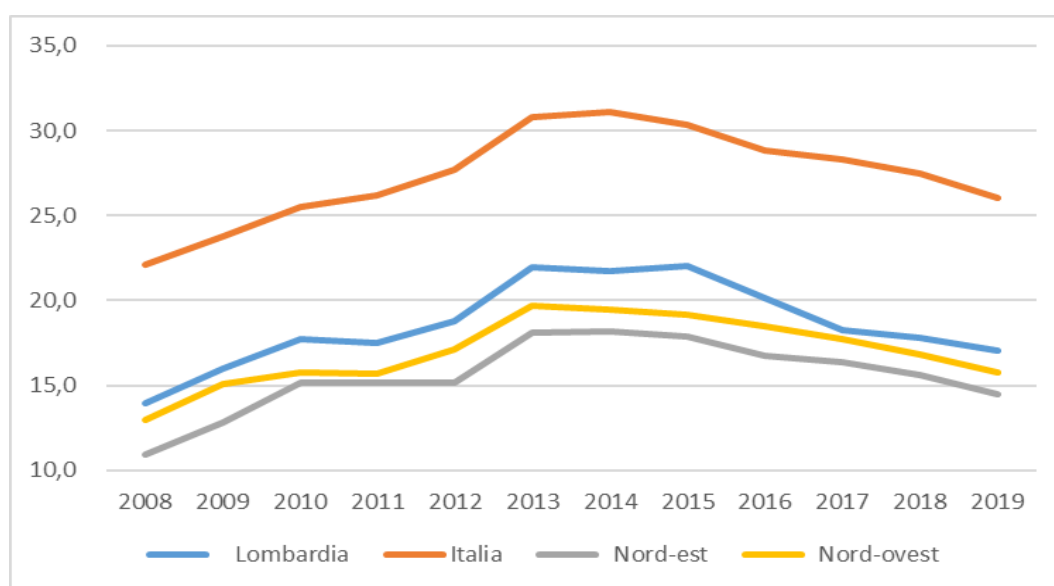
Figura 1.11 - Variazione % dell'incidenza disoccupazione di lunga durata (2008-2018)



Elaborazione dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

La Lombardia ha subito gli effetti della crisi economica anche per quanto riguarda i suoi impatti nei confronti della disoccupazione giovanile. Se nel 2008 l'incidenza di Neet² era pari al 13,9%, nel 2019 risulta al 17%, con un aumento di 3,1 punti percentuali: si tratta di un dato più contenuto rispetto ad altre annate del decennio considerato, in cui il picco si è attestato a 22,1% nel 2015. Tuttavia, da questo punto di vista, pur avendo una parziale contrazione del fenomeno, l'incidenza di Neet non è ancora tornata ai livelli pre-crisi in Lombardia. Le performance della regione rimangono comunque, per tutto il periodo di interesse, migliori rispetto a quelle nazionali, come osservabile in figura 1.12. Il dato lombardo risulta invece peggiore sia rispetto alla media del Nord-Ovest (15,8% nel 2018) che del Nord-Est (14,5% nel 2018) per tutto il decennio.

Figura 1.12 - Incidenza dei giovani Neet di 15-34 anni (non occupati e non in istruzione)



Elaborazione dati Istat, Indagine forze lavoro

1.3. La pressione funzionale e le sue tendenze

1.3.1. Il rischio di povertà e di marginalità sociale in Lombardia

Nonostante il mercato del lavoro lombardo sia uno dei più floridi a livello nazionale, questo elemento di per sé non rende la regione immune dal fenomeno della povertà, soprattutto alla luce del fatto che la maggior parte delle persone in condizione di povertà è incluso in nuclei familiari caratterizzati dalla presenza di almeno una persona occupata (Dessi e Guidetti 2018).

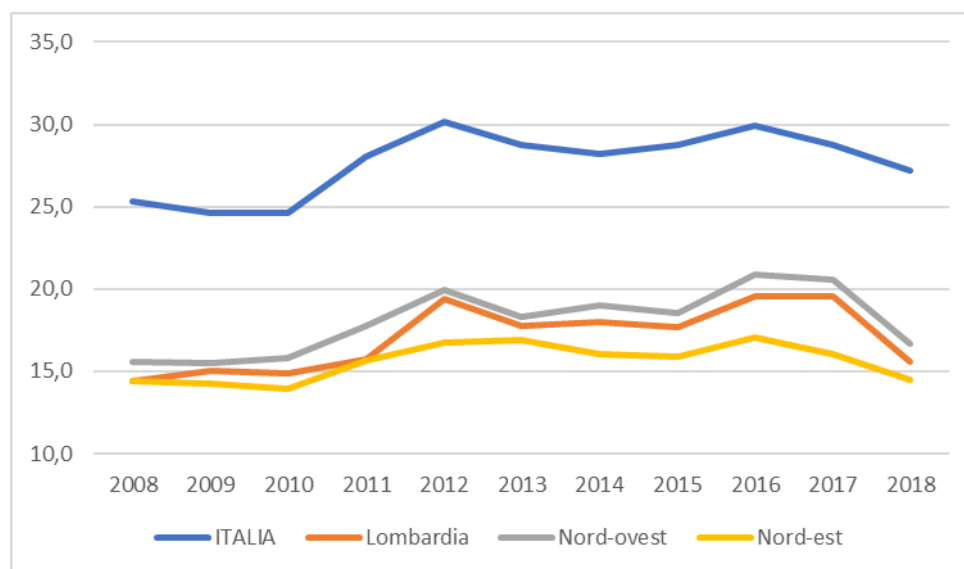
Nello specifico, l'incidenza delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale in Lombardia³ presenta dei livelli inferiori al dato nazionale, circa 10 punti percentuali in meno, per tutti gli anni in cui i dati sono

² Neet è l'acronimo di Not in Employment, Education or Training e indica i giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni che non lavorano e non sono inseriti in percorsi di istruzione formazione professionale. Possono essere ulteriormente approfonditi dei paragoni tra le diverse fasce interne al range di età 15-34 (Istat).

³ Per rischio di povertà o di esclusione sociale ai sensi del calcolo dell'indicatore si intende la somma delle persone a rischio di povertà, delle persone in situazione di grave deprivazione materiale e delle persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa. Le persone a rischio di povertà sono coloro che vivono in famiglie con un reddito

disponibili (2008-2018). La Lombardia ha manifestato gli effetti della crisi del 2008 con un aumento di tale incidenza di ben 3,4 punti percentuali tra il 2011 e il 2012: si è passati così dal 15,8% di persone a rischio di povertà o esclusione sociale al 19,4. Al termine del periodo considerato, tra il 2017 e il 2018, però, si registra una variazione di ben 4 punti percentuali in senso opposto: in questo modo la Lombardia non è tornata ai livelli di rischio di povertà o esclusione sociale che presentava nel 2008, ma ha comunque avuto un importante contenimento del fenomeno rispetto alla sua presenza dal 2012 in poi. Complessivamente, infatti, la Lombardia chiude il decennio con un aumento di 1,2 punti percentuali rispetto al dato del 2008; a livello nazionale il dato chiude, invece, con un aumento di 1,9 punti percentuali dal 2008. Inoltre, la Lombardia presenta un'incidenza di persone a rischio povertà o esclusione sociale inferiore rispetto all'area del Nord-Ovest (-1,1 punti percentuali nel 2018), ma superiore al Nord-Est (+1,1 punti percentuali nel 2018).

Figura 1.13 - Incidenza persone a rischio di povertà o esclusione sociale



Elaborazioni su dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo e Istat, health for all

La Lombardia, quindi, pur essendo cresciuta economicamente dopo la crisi del 2008, e più della media italiana, ha visto il fenomeno del rischio di scivolamento nella condizione di povertà e di marginalità sociale allargarsi (Polis Lombardia 2018). I fattori che in Lombardia rendono più fragile la condizione economica delle famiglie, esponendole al rischio di povertà, sono:

1) **La composizione del nucleo familiare**: i nuclei più esposti risultano essere i monoparentali o le persone anziane sole. Inoltre circa il 30% di queste due tipologie di nuclei familiari dichiara che non riuscirebbe ad

equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali. Le persone in condizioni di grave deprivazione materiale, invece, sono coloro che vivono in famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti; non potersi permettere 3) una settimana di ferie lontano da casa in un anno 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione; 6) l'acquisto di una lavatrice, 7) l'acquisto di un televisore a colori, 8) l'acquisto di un telefono; 9) l'acquisto di un'automobile. Le persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa sono individui con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20 per cento del loro potenziale (ISTAT).

affrontare una spesa straordinaria di almeno 800€⁴ (Ibid.). L'altra categoria maggiormente colpita dal rischio di scivolamento nella condizione di povertà è quella delle famiglie numerose, non da intendersi tali solo in relazione al numero di figli, ma in base al numero di soggetti che coabitano nella medesima abitazione. Si tratta di quei nuclei familiari costretti a coabitare con i genitori per l'impossibilità di sostenere le spese di affitto o mutuo (Ibid.). Il rischio di scivolamento nella condizione di povertà e marginalità sociale sembrerebbe essere, quindi, maggiore per i profili famigliari opposti per dimensione del nucleo, ovvero gli individui che vivono soli e i nuclei numerosi.

2) **La condizione abitativa:** nell'ultimo decennio sono aumentate le misure regionali dedicate al sostegno all'affitto e al disagio abitativo (vedi tabella 2.1 in cap.2). La Lombardia risulta, infatti, rispetto alle altre regioni di interesse per la ricerca, registrare gli affitti più elevati per mq: nel 2019 il dato si attestava a 13.6€/mq, con un aumento dell'11,2% rispetto all'anno precedente. L'Emilia-Romagna si colloca al secondo posto con un valore pari a 10€ al mq, seguita dal Veneto (8.6€/mq) e dal Piemonte (7.4€/mq). Rispetto a queste spese "rigide" correlate alla casa, che impattano negativamente sulla possibilità di mettere da parte dei risparmi, le famiglie lombarde si ritrovano impossibilitate ad affrontare una spesa improvvisa o una perdita di reddito (Polis Lombardia 2018).

Tabella 1.3 - Prezzi degli affitti al mq (settembre 2019)

Regione	Affitto al mq	Variazione anno precedente
Lombardia	13.6 €	+ 11.2%
Emilia Romagna	10 €	+ 6.7%
Veneto	8.6 €	+ 8.3%
Piemonte	7.4 €	- 0.3%

Fonte dati: Ufficio Studi Idealista (2019)

3) **Il lavoro:** nonostante il mercato del lavoro lombardo sia migliore relativamente a quello nazionale, il lavoro è stato individuato come un altro elemento cardine nella definizione del rischio di povertà delle famiglie che hanno partecipato alla rilevazione. Il fenomeno dei working poors⁵, è in espansione anche nella realtà lombarda per cui anche famiglie con almeno un soggetto occupato si ritrovano ad avere delle entrate insufficienti a gestire spese improvvise o allocazioni errate di risorse (Polis Lombardia 2018). Rispetto alla disoccupazione di lunga durata, anche dall'indagine effettuata da Polis Lombardia risultano aumentate le persone che continuano la ricerca di un'occupazione, addirittura oltre i 24 mesi: il 56% dei partecipanti all'indagine del 2018 contro il 43% nel 2000 (Ibid.). Dal punto di vista lavorativo, sono le fasce più giovani a risentire degli effetti del lavoro precario o della mancanza di lavoro sul loro rischio di povertà o di esclusione sociale (Ibid.). Inoltre, già prima della crisi del 2008 era già stato segnalato nei diversi rapporti curati dalla Caritas come stessero crescendo quelle famiglie con bassa intensità lavorativa e redditi da lavoro e trasferimenti sociali non adeguati (Saraceno 2015).

⁴ I dati relativi al rapporto di Polis Lombardia (2018) fanno riferimento ad un campione di 1.500 famiglie a cui è stato somministrato un questionario specifico per lo studio della vulnerabilità alla povertà in Lombardia.

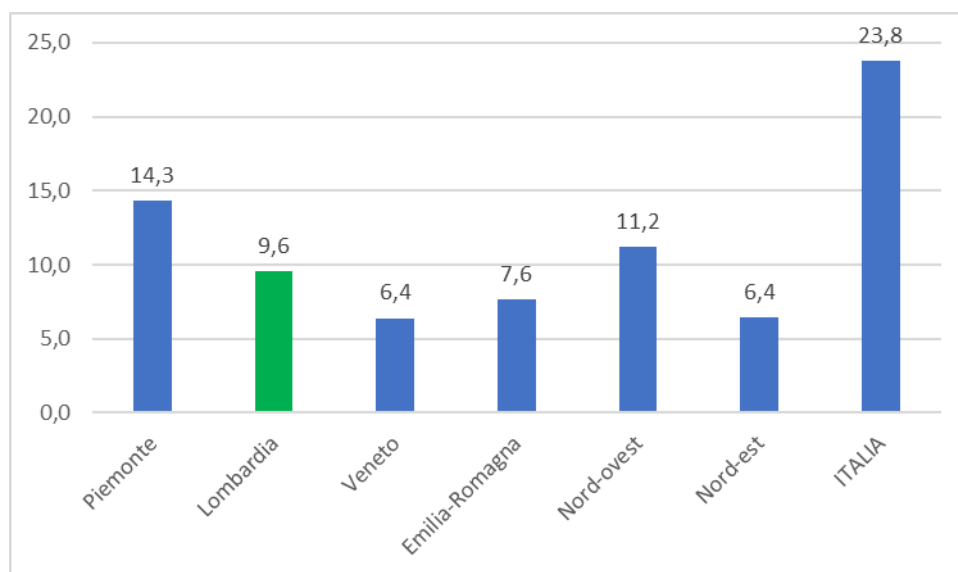
⁵ Si definiscono working poors i lavoratori con un reddito inferiore al 60% del reddito mediano nazionale, a seguito dei trasferimenti sociali (Polis Lombardia 2018). Sono, cioè, individui che si trovano in una condizione di povertà nonostante abbiano un'occupazione (o nuclei in condizione di povertà nonostante abbiano almeno un membro occupato).

La ripresa economica della regione non è stata quindi sufficiente a ridurre la povertà: è necessario, quindi, che siano disponibili anche servizi dedicati e risorse adeguate a contenere il fenomeno e non solamente una congiuntura economica positiva (Ibid.). Infatti, storicamente in Italia la crescita economica non sempre è andata a vantaggio delle categorie più deboli (Amendola et al 2011).

1.3.2. I beneficiari delle misure nazionali di contrasto alla povertà in Lombardia

Nonostante in Lombardia il rischio di scivolamento nella condizione di povertà e di esclusione sociale sia aumentato, l'incidenza dei percettori del Rel ogni 1.000 abitanti è di gran lunga inferiore al dato nazionale, con ben 14,4 unità ogni 1.000 abitanti in meno (9,6). Allo stesso modo, il dato è inferiore rispetto alla media del Nord Ovest (11,2) e all'incidenza piemontese (14,3). Tuttavia, la Lombardia non è la regione con minor incidenza di percettori di Rel tra le aree di interesse per lo studio: se infatti consideriamo il Nord Est, complessivamente il territorio ha un valore inferiore a quello lombardo di 3,2 unità. La medesima distanza è presente tra la Lombardia il Veneto, che è in linea con il Nord-Est. L'Emilia-Romagna si pone, invece, ad un livello sempre inferiore a quello lombardo, ma di sole 2 unità.

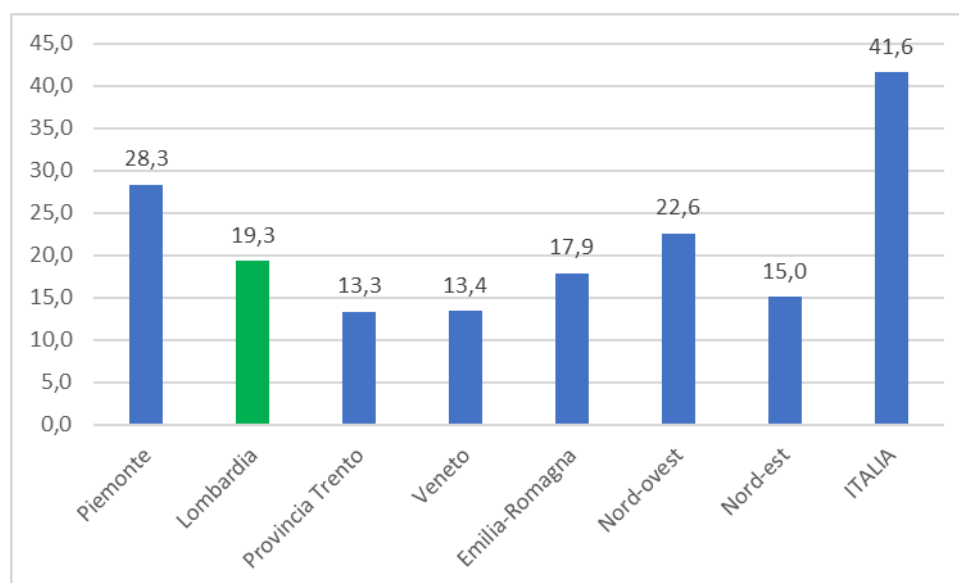
Figura 1.14 - Incidenza percettori Rel, per 1.000 abitanti, gennaio 2018 - marzo 2019



Elaborazioni su dati Inps e Istat, health for all. Dato provincia di Trento mancante

Il posizionamento della Lombardia risulta analogo anche per quanto riguarda l'incidenza di percettori RdC/Pdc: con 19,3 percettori della nuova misura nazionale ogni 1.000 abitanti, la realtà lombarda presenta dei livelli più contenuti sia rispetto all'intero Nord-Ovest (22,6) che al vicino Piemonte (28,3). Al contrario, il dato della Lombardia è superiore sia a quello del Nord-Est nel suo complesso (15) che a quello delle altre regioni che lo compongono.

Figura 1.15 - Incidenza percettori RdC/PdC, per 1.000 abitanti 2019, aprile-dicembre 2019



Elaborazioni su dati Inps e demostat

1.4. Considerazioni conclusive

Nel corso degli ultimi 10 anni il fenomeno della povertà si è espanso anche in Lombardia, nonostante la regione abbia un mercato del lavoro con performance migliori rispetto alla media nazionale. Questa apparente contraddizione è possibile perché sempre più persone sono occupate, o inserite in nuclei familiari con almeno un membro occupato (Dessi e Guidetti 2018), ma avere un reddito, individuale e/o familiare, non superiore alla soglia di povertà (i c.d. working poors). Complessivamente, inoltre, il mercato del lavoro lombardo, anche se in ripresa, risente ancora degli effetti della crisi economica del 2008, poiché diversi indicatori non sono rientrati nei valori precedentemente registrati. È il caso, ad esempio, dell'incidenza della disoccupazione di lunga durata. Se, infatti, a partire dal 2014 questo indicatore ha mostrato un trend decrescente, il suo valore è rimasto comunque elevato rispetto al periodo pre-crisi. La Lombardia riuscirebbe dunque a riassorbire più persone nel mercato del lavoro rispetto alla media nazionale, ma la difficoltà di riallineamento con i livelli passati sembrerebbe suggerire delle criticità strutturali del mercato del lavoro lombardo. Questo fenomeno si manifesta nonostante in Lombardia siano aumentati il tasso di attività e il tasso di occupazione. Un altro fattore che incide sull'aumento del fenomeno della povertà in Lombardia è il costo della vita, in continuo aumento, in particolare rispetto alle spese abitative: gli affitti registrano i valori più elevati non solo a livello nazionale, ma anche nel paragone con le altre regioni del Nord Italia. Dal punto di vista della composizione familiare, invece, sembrerebbero a maggior rischio le condizioni estreme: soggetti soli e nuclei numerosi.

Dai dati disponibili sembrerebbe emergere, però, che a fronte di un aumento della vulnerabilità sociale in Lombardia non si sia verificata una intercettazione di tale fragilità efficace da parte delle misure nazionali di contrasto alla povertà implementate sul territorio. Se questa difficoltà di promozione è comune ad entrambe le misure nazionali, il fenomeno potrebbe essere legato anche ad alcune caratteristiche introdotte con la misura più recente, che la renderebbero più complessa rispetto alla precedente. Il RdC presenta, infatti, la particolarità, rispetto ad altre misure europee di sostegno al reddito, di avere come target sia il disagio

derivante da aspetti sociali che quello di origine lavorativa (Gorga 2019). Oltre a questo elemento di complicazione, perché l'approccio alla povertà dietro il provvedimento sembrerebbe non prendere in considerazione tutte le sfaccettature del fenomeno, si aggiunge il fatto che la scala di equivalenza applicata avvantaggerebbe i beneficiari singoli rispetto alle famiglie numerose (Ibid.). Queste ultime si ritroverebbero, infatti, con un beneficio economico insufficiente per uscire dalla condizione di povertà (Ibid.). La misura sembrerebbe inoltre strutturata in modo tale da renderne più difficoltoso l'accesso ai soggetti più fragili: mentre infatti per il Rel erano previsti i "Punti di accesso" presso i Comuni con il compito di promuovere e informare i potenziali beneficiari sulla misura e sulle modalità per farne domanda, questa organizzazione non è prevista per il RdC (Ibid.). L'ente presso cui fare domanda diventano i Caf, i patronati e le poste, ma senza che questi vengano incaricati anche dell'aspetto informativo: non esiste quindi, nell'apparato del RdC una forma di assistenza ai soggetti più fragili per apprendere i criteri della misura e le modalità per presentare la domanda (Ibid.). Queste caratteristiche organizzative del RdC potrebbero quindi aver ulteriormente penalizzato l'accesso alla misura da parte della popolazione target lombarda, rispetto alla struttura del Rel. Già l'implementazione del Rel aveva portato ad una discrepanza tra l'incidenza dei beneficiari lombardi e di quelli nazionali (gap pari a 14,4 unità su 1.000 abitanti), ma questo gap è aumentato fino a 22,3 per quanto riguarda l'incidenza dei beneficiari del RdC. Si tratta di una tendenza comune alle aree del Nord-Est e Nord-Ovest, in cui solamente la Regione Piemonte emerge con un aumento contenuto di tale differenziale nel passaggio tra le due misure nazionali (da 9,4 a 13,3). In aggiunta a ciò, sia nella struttura del Rel che del RdC si mantiene l'utilizzo di soglie economiche di accesso uniformi per tutto il territorio nazionale (Gori 2020). Questa scelta penalizza gli individui in povertà residenti nel nord del paese, e quindi anche in Lombardia, che si confrontano con un costo della vita in media più elevato rispetto alle regioni meridionali (Ibid.).

Capitolo 2 - La ricostruzione del contesto di policy e il sistema di governance regionale multi-livello

2.1. Le politiche regionali di contrasto alla povertà: la strategia di policy e gli schemi di intervento

2.1.1. La struttura del welfare in Lombardia

L'organizzazione attuale del welfare lombardo è, in gran parte, il risultato dell'eredità lasciata dalle Giunte Formigoni che si sono succedute nel primo decennio del nuovo secolo. In particolare, il periodo fondante di gran parte dell'impostazione formigoniana è riconducibile al secondo mandato, tra il 2001 e il 2003, a seguito del quale sono stati apportati solamente alcuni piccoli aggiustamenti (Marotta 2010)⁶. L'influenza di tale approccio è tuttora rilevante per lo sviluppo del sistema di welfare della Regione a causa di due fattori principali: 1) perché esso si è diffuso nel periodo fondante del ruolo delle Regioni italiane in ambito sociale; 2) perché la continuità politica ha permesso di creare delle solide basi per un "modello lombardo" (Ibid.). Questa impostazione teorica rispetto al contrasto alla povertà, e più in generale nei confronti della gestione delle politiche sociali, si basa su due pilastri principali:

- 1) Il principio di sussidiarietà: la gestione pubblica delle politiche sociali è considerata inefficiente, anche a causa della sua tendenza ad allocare erroneamente le risorse che comporterebbe diversi sprechi (Regione Lombardia, Giunta Regionale 2000). A ciò si aggiunge l'idea che l'amministrazione pubblica sia eccessivamente burocratica e pertanto poco reattiva rispetto ai reali bisogni della società (Girotti 2007). Ne consegue che l'attore pubblico dovrebbe rinunciare all'accentramento e all'eccessivo controllo, per permettere alla società civile di dare spazio alla propria creatività e capacità, agendo autonomamente (Marotta 2010);
- 2) La teoria del New Public Management: si tratta di una linea di pensiero che vuole applicare al settore pubblico concetti propri del mondo aziendale. Da questa visione derivano diverse conseguenze: ad esempio, il cittadino passa dal ruolo di utente ad assumere quello di consumatore. Egli diventa, perciò, libero di scegliere di quali servizi usufruire e soprattutto di decidere a quale erogatore rivolgersi (Girotti 2007).

La combinazione di questi due principi teorici ha portato all'istituzione, in Lombardia, di un quasi-mercato degli enti erogatori dei servizi sociali. In tale contesto coesistono erogatori di diversa natura (pubblici, privati for profit, privati non profit⁷) che competono per attrarre l'utente (Marotta 2010). Ciascun erogatore deve necessariamente passare attraverso l'accreditamento da parte dell'ente pubblico che verifica la presenza di determinate caratteristiche e il rispetto di adeguati standard di prestazione (Ibid.). L'introduzione del quasi

⁶ L'intenzione di riformare il welfare lombardo era già stata esplicitata durante la Giunta precedente attraverso l'approvazione della legge regionale per la famiglia (n. 23/1999) e ancora prima attraverso la riforma effettuata nel comparto sanitario attraverso la l.r. 31 del 1997 "Norme per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali". È all'interno di questa riforma sanitaria che iniziano a comparire quei concetti che saranno poi applicati anche alle politiche sociali (ad esempio la distinzione tra enti erogatori ed enti finanziatori, la competizione tra gli enti erogatori, l'accreditamento, la parità tra enti pubblici e privati e la libertà di scelta del cittadino nella scelta dell'erogatore)(Marotta 2010).

⁷ All'interno del quasi-mercato dei servizi anche gli erogatori privati ricevono un parziale finanziamento pubblico. Le caratteristiche degli enti pubblici che li renderebbero più farraginosi rispetto agli enti privati nell'intervento sociale comprendono: ad es. l'eccessiva burocratizzazione, lentezza e incapacità di identificare l'evoluzione dei bisogni dei cittadini e della società civile nel suo complesso. Pertanto, si ritiene che il quasi-mercato dovrebbe spontaneamente evolversi per essere costituito quasi per la totalità da enti privati no profit, ritenuti i più performanti (Violini 2004).

mercato in Lombardia è volta al progressivo sviluppo dello stesso verso una totalità di enti privati no-profit, considerati la tipologia migliore per il perseguimento dell'auto-gestione della società civile (Violini 2004). Pertanto, il terzo settore è considerato il principale attore nell'evoluzione del quasi mercato, mentre l'ente pubblico non coincide più con l'erogatore e gestore del servizio, ma assume un ruolo esclusivo di programmazione, acquisto e controllo (Carabelli, Facchini 2011). Il quasi mercato è stato definito dallo stesso Formigoni come la modalità di organizzazione dei servizi in grado di rendere il sistema più efficace, efficiente e giusto (Formigoni e Del Debbio 2005). L'efficacia è da ritenersi sia a livello oggettivo, attraverso il miglioramento delle condizioni dei cittadini, sia soggettivo, come qualità percepita e soddisfazione del servizio ricevuto. L'efficienza si rifletterebbe, invece, in una gestione migliore delle risorse e la giustizia nella dignità attribuita al cittadino attraverso la libertà di scelta e di azione di cui viene dotato (Gori 2005). Nel quasi-mercato dei servizi, infatti, il cittadino non solo diventa libero di scegliere l'erogatore più adatto alle sue esigenze, ma ha anche la possibilità di poter erogare delle prestazioni singolarmente o in maniera associata (Dotti e Fazzone 2003). Questo passaggio ad una visione del cittadino come soggetto libero sia di scegliere da chi ricevere un servizio, sia di organizzarsi come erogatore è la massima manifestazione della convinzione della capacità della società civile di auto-gestirsi (Vittadini, a cura di, 2002). Come emerge dal programma regionale di sviluppo 2000-2005 si tratta di una *“rivoluzione copernicana frutto di una precisa cultura che mette al centro del sistema non più l'amministrazione pubblica, ma il cittadino e la sua libertà intesa come possibilità di scegliere, come capacità di aggregazione, come creatività nel costruire la risposta ai propri bisogni e come espressione della propria identità”* (Regione Lombardia, Giunta regionale, 2000, p. 4). Questa gestione delle politiche sociali è quindi incentrata sull'offerta di servizi, con una minore attenzione verso il lato della domanda (Ghetti 2018a). Nonostante l'apparato della governance sociale sia stato principalmente assunto quale eredità dall'era formigoniana⁸, la Giunta Maroni, ha segnato diversi momenti di rottura rispetto all'impostazione precedente (Ibid.). In questa fase iniziano ad emergere, infatti, alcuni degli aspetti che fino ad allora erano stati trascurati dal lato della domanda: ad es. i punti di accesso, la presa in carico del cittadino (inteso come individuo o come famiglia⁹) e il *case management* integrato (Ibid.). Vengono quindi compiuti i primi passi per la definizione delle diverse fasi della presa in carico, tra cui, ad esempio, il riconoscimento dell'importanza della valutazione multidimensionale del caso, che deve essere garantita in modo omogeneo in tutta la Regione¹⁰ (Ibid.).

2.1.2. Le politiche regionali di contrasto alla povertà

Il welfare lombardo è caratterizzato dalla fiducia nel principio di sussidiarietà e nel ruolo di consumatore dell'utente delle politiche sociali (Marotta 2010 e Girotti 2007). Dalla combinazione di questi due principi, eredità delle Giunte Formigoni, la Lombardia ha teso alla costruzione di un quasi-mercato dei servizi in cui erogatori di diversa natura competono per attrarre l'utente, un sistema in cui la Regione rinuncia ad

⁸ C'era stato un tentativo da parte dell'Assessore Boscagli, a partire dal 2008, di prendere maggiormente in considerazione anche il lato della domanda dei servizi sociali (Ghetti 2018a). In questo modo si riteneva di poter ampliare ulteriormente la libertà di scelta dell'utente: infatti se nell'era formigoniana il cittadino poteva scegliere l'ente erogatore della prestazione sociale, attraverso una maggiore assistenza durante questa fase di scelta, esso sarebbe diventato autonomo anche nelle decisioni inerenti al suo intero percorso nella rete dei servizi (Ibid.). Tuttavia, questo obiettivo non viene raggiunto a causa sia della fine anticipata della legislatura nel 2012 sia perché diverse novità di quel periodo erano state introdotte in via sperimentale, senza ottenere una stabilizzazione successiva (Ibid.). Da ultimo, il Patto per il Nuovo Welfare, che racchiudeva i principi di riforma che la giunta di allora si poneva come obiettivo, non trovò una sua traduzione a livello pratico (Ghetti 2012 a). Pertanto, ne emerse una struttura di welfare regionale complessivamente inalterata rispetto al periodo formigoniano (Ghetti 2018a).

⁹ La tipologia di famiglia a cui la Giunta Formigoni si rivolgeva è quella definita dall'Art. 29 della Costituzione italiana, cioè quella fondata sul matrimonio. Sempre secondo la logica della libertà di azione, la pubblica amministrazione deve assistere la famiglia senza interferire con la sua autonomia decisionale (Colombo 2008).

¹⁰ Viene introdotto gradualmente il sistema di valutazione VAOR (Gori 2014). Attraverso questo *assessment* iniziale è possibile definire un percorso personalizzato per il cittadino (o, in forma aggregata, per la famiglia), sulla base del quale mobilitare i soggetti che devono assicurarne l'attuazione (Ghetti 2018a).

assumere un ruolo fortemente regolativo, per lasciare maggiore libertà agli operatori e ai cittadini (Marotta 2010). Anche rispetto al fenomeno della povertà la Lombardia presenta un approccio analogo, con una azione regolativa piuttosto limitata e un uso di misure per lo più tipo voucher. La regione, infatti, non ha affrontato il fenomeno in maniera organica attraverso una singola misura, ma ha piuttosto introdotto varie misure, ciascuna con target molto specifici e prevalentemente concepite come contributi monetari tramite cui il cittadino ottiene servizi presso uno degli enti erogatori (Guidetti 2015a). Nel corso dell'ultimo decennio Regione Lombardia ha introdotto diverse misure al fine di contrastare il fenomeno della povertà sul suo territorio. Alcune di queste iniziative e aree di intervento sono citate nel piano regionale di contrasto alla povertà e corrispondono a quelle attive fino alla pubblicazione del documento:

- 1) *La povertà alimentare*: tale tematica, già presa in considerazione dalla l.r. 25/2006, è tornata al centro del dibattito regionale attraverso la l.r. 34/2015 “legge di riconoscimento tutela e promozione al diritto al cibo”. Tra gli obiettivi principali di tale strategia emergono il contenimento degli sprechi alimentari attraverso il recupero e la redistribuzione delle eccedenze ai cittadini meno abbienti. A tal fine Regione Lombardia sostiene e finanzia le iniziative pubbliche e private finalizzate a questo scopo (Dessi 2015);
- 2) *Il Reddito di Autonomia (RdA)*: viene istituito ufficialmente in forma sperimentale l'8 ottobre 2015, attraverso una comunicazione da parte del Presidente Maroni¹¹. Nonostante il nome sembri indicare una misura di sostegno monetario, si tratta piuttosto di un insieme di misure eterogenee, sostanzialmente voucher finalizzati all'acquisto di servizi e contributi economici una tantum, che riprendono in parte misure regionali pre-esistenti e spesso non continuative¹² (Guidetti 2015; Gori 2015). Queste micro-misure sono caratterizzate da target specifici quali, ad esempio, le persone anziane, le persone con disabilità, le famiglie con figli e disoccupati, con l'obiettivo di contrastare non la povertà assoluta, ma il rischio di povertà. Pur essendo denominato “Reddito”, il RdA non si configura dunque propriamente come una forma di sostegno al reddito analoga a quella prevista dalle misure nazionali o dalle misure introdotte in altre regioni, né come un tentativo di dare una forma maggiormente organica all'approccio regionale al contrasto alla povertà. L'RdA non segna, pertanto, una svolta nella lotta regionale al fenomeno della povertà, ma si limita a riprodurre le dinamiche e la frammentazione pre-esistenti (Ibid.)
- 3) *Le politiche abitative*: con la l.r. 16/2016 “Disciplina regionale dei servizi abitativi” cambia la concezione dell'intervento pubblico in materia, non ponendosi più come realizzazione di edilizia abitativa, ma come messa a disposizione del servizio abitativo concepito come servizio pubblico;

Dalle interviste è emerso come l'introduzione del Reddito di Autonomia abbia segnato un momento di ridefinizione del ruolo della Regione rispetto al fenomeno della povertà. Regione Lombardia, cioè, si pone in complementarietà rispetto alla strategia nazionale: mentre le misure nazionali hanno come target la povertà assoluta, quelle lombarde complessivamente si concentrano sul rischio di scivolamento nella condizione di povertà.

“[...] Attorno al 2009/2010 Regione Lombardia non si occupava di povertà, dichiarava di non occuparsene ed eventualmente si focalizzava sulla povertà estrema finanziando il banco alimentare per il recupero delle eccedenze alimentari. Successivamente ha iniziato ad avere una maggiore attenzione sul rischio di esclusione

¹¹ Dgr 4152/2015.

¹² Le politiche pre-esistenti a cui si sono ispirate le micro-misure che hanno poi strutturato il RdA appartengono a differenti aree di policy. Tra queste politiche compaiono: 1) il Fondo Nasco e Il Fondo Cresco (a cui si accompagna poi il Fondo Sostegno dedicato ai genitori separati/divorziati) per quanto riguarda le forme di sostegno alla natalità per le famiglie in difficoltà economica; 2) B1 e B2 come contributi a favore delle non autosufficienze; 3) La Dote Unica Lavoro, su cui la micro-misura del RdA, il Progetto di Inserimento Lavorativo, si innesta; 4) Il Fondo Sostegno Affitto, in riferimento alla prima annualità del RdA, dove era previsto un “Bonus Affitti”, poi non rinnovato (Guidetti, Dodi 2016, Éupolis Lombardia 2016).

sociale: il suo target, però, non è mai stata la povertà assoluta, ma il rischio di esclusione. Ci si pone quindi ad un livello ancora più alto della povertà relativa: ci si occupa dei vulnerabili, considerando il rischio di “scivolamento” del ceto medio. Questa visione è rintracciabile nel piano regionale contro la povertà e nel primo periodo di implementazione del REI, quando la Lombardia si poneva come complementare alle misure nazionali, che invece si concentravano sulla povertà assoluta. Quindi il pensiero regionale si è evoluto verso una logica complementare e di integrazione del livello statale” (Intervista n.1)

Nonostante il Reddito di Autonomia costituisca lo strumento di contrasto alla povertà più pubblicizzato dalla Regione, esistono ulteriori misure che, anche successivamente, hanno avuto come obiettivo la lotta contro la povertà a livello lombardo nelle diverse aree di policy dove tale fragilità si manifesta. Ad esempio, in riferimento alle politiche abitative sono stati introdotti cinque “interventi per l’emergenza abitativa”, a cui poi si è aggiunto nel 2019 il sesto.¹³ Tali misure affrontano diverse problematiche legate alla locazione, a partire dal reperimento di alloggi per casi di emergenza fino al sostegno all’affitto per specifiche categorie di fragilità. A queste misure va aggiunto il Contributo regionale di solidarietà¹⁴, a sostegno non solo delle spese di locazione, ma anche per la copertura delle spese dei servizi comuni¹⁵. Invece, come sostegno alle persone con disabilità e in generale alle non autosufficienze, è stato introdotto il Bonus assistenti familiari¹⁶, detto anche “Bonus Badante” come contributo per le spese previdenziali sostenute per l’assunzione di un assistente familiare¹⁷. Si rimanda all’Appendice 1 per ulteriori approfondimenti sulle misure sintetizzate in tabella 2.1.

Tabella 2.1 – Misure di contrasto alla povertà in Lombardia

Nome misura	Area di intervento	Obiettivo principale	Requisito ISEE o reddituale	Ammontare	Durata	Attualmente attiva
Promozione delle attività di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo	Povertà alimentare	Prosecuzione, consolidamento e incremento delle attività di raccolta e di distribuzione delle eccedenze alimentari; Copertura dell’intero territorio regionale garantendo un coordinamento e una integrazione delle azioni sia a livello locale che a livello regionale	Non applicabile	max 800 €	Annuale	Si
Fondo Nasko	Minori e famiglia	Eliminare i motivi di carattere economico che potrebbero portare al ricorso all’interruzione volontaria di gravidanza. Il contributo può essere utilizzato per acquistare beni e servizi per la madre e per il nascituro.	ISEE ≤ 9.000 € se nucleo familiare; ISEE ≤ 15.000 € se donna sola gravida	Max. € 3.000	18 mesi	No
Fondo Cresco	Minori e famiglia	Sostegno economico finalizzato alla sana ed equilibrata alimentazione delle neomamme e dei neonati, sino a 12 mesi di età, in condizioni di forte disagio economico	ISEE ≤ 9.000 € per nucleo familiare	Max. € 1.800	12 mesi	No
Fondo Sostengo	Minori e famiglia	Dare sostegno economico, abitativo e lavorativo al coniuge che non vive più nella casa familiare e che è sottoposto all’obbligo di alimenti.	ISEE ≤ 15.000 €	Max. 2.400 €	6 mesi	No
Bonus Bebè (RdA)	Minori e famiglia	Sostegno economico per famiglie con secondi nati e dal terzo figlio in poi che vivono al di sotto di una determinata condizione economica.	ISEE ≤ 30.000 €	800 € o 1.000 €	Una tantum	No

¹³ La normativa principale di riferimento per questa serie di misure è costituita dalla Dgr 606/2018 e dalla Dgr 2065/2019.

¹⁴ Dgr 5448/2016.

¹⁵ Le parti e servizi comuni costituiscono le frazioni dell’edificio condominiale di proprietà di tutti gli inquilini. L’Art. 1117 del codice civile fornisce un elenco delle tipologie di beni e servizi che possono rientrare in questa categoria: ad es. elementi strutturali dell’edificio (muri, tetto...), locali destinati ai servizi comuni (portineria, lavanderia...) ed installazioni ad uso comune (ascensori, impianto gas, cisterne...). Gli esempi forniti dall’articolo non sono da intendersi come esaustivi. È possibile che un bene o un servizio siano definiti come “comuni” sulla base della loro destinazione o utilizzo (studiocataldi.it). Link: <https://www.studiocataldi.it/condominio/particomuni.asp>

¹⁶ Dgr 914/2018.

¹⁷ Dgr 914/2018.

Bonus Famiglia (RdA)	Minori e famiglia	Fornire un sostegno alle famiglie in condizione di fragilità socio-economica in attesa di un nuovo figlio (anche adottivo) nel suo percorso di crescita.	ISEE ≤ 22.000 €	Max. 1.500/1.800 €	Una tantum	Si (solo formalmente)
Nidi Gratis (RdA)	Minori e famiglia	Favorire l'inserimento del bambino all'interno dell'asilo e l'occupazione delle madri attraverso l'azzeramento quota della retta degli asili nido a carico delle famiglie.	ISEE ≤ 20.000€	Importo non specificato	Anno scolastico	Si
Bonus Affitti (RdA)	Disagio abitativo	Riduzione nell'anno 2015 dell'incidenza del canone di affitto sul reddito delle famiglie particolarmente disagiate per il mantenimento dell'abitazione in locazione e residenti nei Comuni ad elevata tensione abitativa.	ISEE/FSA compreso da 7.000 e 9.000 €.	Contributo fisso 800 €	Una tantum	No
Voucher autonomia disabili (RdA)	Non autosufficienza	Implementare l'autonomia, finalizzata all'inclusione sociale, di giovani e adulti disabili mediante il potenziamento delle attività finalizzate allo sviluppo delle abilità personali e socio-relazionali, alla realizzazione di percorsi di autonomia attuati da unità d'offerta/servizi a ciò dedicati.	ISEE ≤ € 20.000€	Voucher mensile del valore di € 400	Max. 12 mesi	Si
Voucher autonomia anziani (RdA)	Non autosufficienza	Garantire alle famiglie, in condizione di vulnerabilità socioeconomica, la possibilità di mantenere al domicilio il proprio congiunto anziano consolidandone i livelli di relazioni sociali e di capacità di cura del se, mediante l'attivazione di voucher che garantiscano l'integrazione/implementazione dell'attuale rete dei servizi.	ISEE ≤ € 20.000€	Voucher mensile del valore di € 400	Max. 12 mesi	Si
PIL - Progetto Inserimento Lavorativo (RdA)	Disagio lavorativo	Fornire un contributo economico ai disoccupati che partecipano alle attività previste dalla misura Dote Unica Lavoro e che si trovano in situazione di particolare difficoltà economica.	ISEE ≤ 20.000€	Max. 1.800 €	Max. 6 mesi	Si
Esenzione dal "Super-Ticket" ambulatoriale (RdA)	Sanità	Supportare le fasce di popolazione più fragili da un punto di vista economico attraverso l'esenzione per le prestazioni di specialistica ambulatoriale del ticket sanitario aggiuntivo (c.d. super-ticket)	Reddito familiare fiscale annuale lordo ≤ 18.000 €.	Risparmio compreso tra i € 1,50 a € 30,00 per ricetta	In caso di necessità di prestazioni specialistiche ambulatoriali.	Si
Contributo regionale di solidarietà	Disagio abitativo	Copertura delle spese dei servizi comuni; come credito per la locazione sociale del nucleo familiare, compresa la copertura del debito pregresso	≤ 15.000€	max € 2.500,00	Una tantum	Si
Misura 1 - Reperimento alloggi per emergenza	Disagio abitativo	Reperire nuovi alloggi nel mercato privato da destinare alle emergenze abitative.	Non applicabile	Prestazione non in denaro	Una tantum	Si
Misura 2 - Morosità incolpevole ridotta	Disagio abitativo	Sostenere famiglie con morosità incolpevole ridotta, che non abbiano uno sfratto in corso, in locazione sul libero mercato o in alloggi in godimento o in alloggi definiti Servizi Abitativi Sociali	ISEE ≤ 15.000€	€ 1.500,00-2.500,00	Una tantum	Si
Misura 3 - Abitazione all'asta e supporto per alloggio in affitto	Disagio abitativo	Sostenere temporaneamente nuclei familiari che hanno l'alloggio di proprietà "all'asta", a seguito di pignoramento per mancato pagamento delle rate di mutuo e/o delle spese condominiali	ISEE ≤ 26.000€	max € 5.000,00	Una tantum	Si
Misura 4 - Sostegno a nuclei composti da soli pensionati	Disagio abitativo	Sostenere nuclei familiari, in locazione sul libero mercato o in alloggi in godimento o in alloggi definiti Servizi Abitativi Sociali il cui reddito provenga esclusivamente da pensione da lavoro/di vecchiaia/di anzianità, in grave disagio economico, o in condizione di particolare vulnerabilità, ove la spesa per la locazione con continuità rappresenta un onere eccessivo.	ISEE ≤ 15.000€	max € 1.500,00	Una tantum	Si

Misura 5 - Contributo a proprietari per la sistemazione di alloggi da mettere sul mercato	Disagio abitativo	Incrementare il numero di alloggi in locazione a canone concordato o comunque inferiore al mercato, tramite un contributo ai proprietari, per la sistemazione e messa a disposizione di alloggi sfitti.	ISEE ≤ 26.000€	max € 5.000,00 ad alloggio	Una tantum	Si
Misura 6 - Finanziamento progetti degli Ambiti in tema locazione	Disagio abitativo	Finanziare in via sperimentale progetti presentati dagli ambiti sul tema della locazione.	Non applicabile	Non sono indicate cifre precise.	Annuale	Si
Bonus Badante	Non autosufficienza	Fornire un contributo per le spese previdenziali sostenute per l'assunzione di un'assistente familiare. Favorire l'incontro regolato tra domanda e offerta su tutto il territorio regionale, per garantire servizi qualificati, informazione e consulenza.	ISEE ≤ € 25.000,00	max 50% delle spese previdenziali di un anno fino a un max € 1.500,00	Annuale	Si

Elaborazione UdR Polimi su DGR Regione Lombardia

Regione Lombardia non ha quindi un'unica misura di contrasto alla povertà, ma varie politiche focalizzate su specifiche aree collaterali di policy¹⁸; ne emerge perciò una strategia frammentata. La presenza di target molto differenziati tipica sia del Reddito di Autonomia, sia delle altre misure regionali, contribuirebbe a creare ulteriore frammentazione nel sistema di policy lombardo e ad escludere altre categorie altrettanto meritevoli di ricevere una forma di sostegno (Natili 2016). Pertanto, la mancanza di una visione organica e trasversale del fenomeno della povertà, tipica di Regione Lombardia, è andata a compromettere l'efficacia stessa delle sue misure (**Intervista n.1**). Nel corso delle interviste è emerso, da parte di esponenti di Regione Lombardia, un riconoscimento della frammentarietà dell'approccio lombardo prima dell'avvento del RdA.

"[...] Io direi che noi come Regione abbiamo, in questi ultimi 10 anni, sostanzialmente, almeno a partire dalla fine del 2008/2009/2010, per intenderci, quindi negli ultimi 10 anni, ragionato almeno fino al 2015, in termini molto disorganici sui temi della povertà. Nel senso che abbiamo messo in campo, sicuramente, una serie di azioni, che però, appunto, avevano finalità specifiche, che andavano sicuramente ad incidere sul tema dell'affrontare, diciamo, il disagio, la difficoltà, la fragilità delle persone, in termini proprio, anche squisitamente economici, ma con politiche abbastanza spezzettate, se posso... dirlo in termini un po' brutali!" (**Intervista n.2**)

Tuttavia, tale caratteristica della strategia lombarda di contrasto alla povertà permane anche in seguito all'introduzione del RdA, tanto che la stessa misura risulta frammentata non solo perché composta da micro-interventi differenti, ma anche perché presenta target molto specifici.

2.1.3. Il Piano regionale di contrasto alla povertà

Come le altre regioni italiane, anche la Lombardia ha dovuto definire un proprio piano di contrasto alla povertà, secondo il Dlgs 147/2017 che affrontava per la prima volta il fenomeno a livello nazionale¹⁹ attraverso l'introduzione del Reddito di Inclusione (ReI) (Mesini 2018). I piani regionali avevano lo scopo di definire gli impegni, gli strumenti e le collaborazioni sul territorio atte a garantire una strategia omogenea di

¹⁸ Ad es. diritto al cibo, disagio abitativo, non autosufficienza, lavoro ecc.

¹⁹ Il Dlgs n. 147/2017, oltre a prevedere la definizione di piani regionali e locali di contrasto alla povertà, definiva la necessità di un piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà quale strumento di programmazione dell'utilizzo della quota del Fondo Povertà finalizzata al potenziamento dei servizi territoriali destinati ai beneficiari del ReI (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2018).

supporto ai beneficiari del Rel e di potenziamento dei servizi di contrasto alla povertà (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2018). Pertanto, Regione Lombardia ha pubblicato tramite Dgr 662/2018 le *“Linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà”*. Nel corso delle interviste effettuate a testimoni privilegiati è stato sottolineato diverse volte come la scelta di chiamare tale documento *“Linee di sviluppo”* invece di *“Piano regionale”* sia indicativo della volontà di Regione Lombardia di non voler assumere un ruolo programmatico rilevante rispetto al tema della povertà. Lo stesso direttore Daverio nella presentazione del documento agli Ambiti territoriali ha sottolineato come le *“linee guida”* lombarde abbiano lo scopo di indicare la direzione della Regione nei confronti della povertà invece che definire un piano dettagliato di contrasto al fenomeno (Melzi 2018). Il documento, oltre a ricostruire l’andamento della povertà in Lombardia, evidenzia i tre macro-obiettivi previsti per il triennio 2018-2020:

- 1) La prevenzione dello stato di povertà: gli interventi non devono concentrarsi cioè solamente sui soggetti che si trovano già in una condizione di povertà, ma tutelare anche i singoli e le famiglie a rischio povertà. A tal fine il supporto fornito deve essere tempestivo, temporale (perché si rivolge ad una difficoltà passeggera) e comprendere l’attivazione di progetti personalizzati.
- 2) Il sostegno e rafforzamento agli interventi nazionali per la lotta alla povertà: si rafforza e sostiene l’attivazione delle forme di supporto dedicate ai soggetti ritenuti a rischio povertà, al fine di permettere un’integrazione delle politiche regionali con quelle nazionali, dedicate invece alla povertà assoluta. La valutazione multidimensionale e la definizione dei piani personalizzati sono definiti come gli elementi fondamentali per la costruzione di una strategia sistemica;
- 3) La presa in carico e progettazione territoriale: l’obiettivo è quello, cioè, di costruire un dialogo costante con tutti gli attori coinvolti nelle politiche di contrasto alla povertà attraverso alcuni strumenti quali ad es. il rafforzamento dei punti di accesso al Rel e la promozione delle collaborazioni di rete.

Inoltre, le linee di sviluppo ripercorrono con brevi descrizioni le politiche sovra-regionali allora implementate, per poi evidenziare gli interventi promossi a livello regionale. Non sono proposte nuove misure, ma si fornisce una breve rassegna di quelle esistenti. In generale, dai commenti derivati dalle interviste, il documento sembrerebbe trasmettere un approccio non organico ed uniforme nella strategia di contrasto alla povertà.

Le Linee di sviluppo definiscono anche i criteri di ripartizione del Fondo nazionale 2018²⁰ che lo Stato versa direttamente agli Ambiti: è stato quindi stabilito che il 50% di tali risorse fosse distribuito in base alla popolazione, mentre il restante 50% in riferimento all’ammontare dei beneficiari SIA/REI ad aprile 2018 (Melzi 2018). Le risorse dedicate invece ai senza dimora, le cui quote sono distribuite attraverso le Regioni, sono state destinate ai soli Ambiti con almeno un comune avente più di 45.000 abitanti (ibid.).

All’interno delle linee di sviluppo era prevista anche l’istituzione, ai sensi del Dlgs 147/2017, di una Cabina di Regia con funzione di raccordo e confronto tra i diversi soggetti coinvolti nell’implementazione delle politiche di contrasto alla povertà. I membri della Cabina di Regia sono esplicitati nel documento regionale e corrispondono a:

- Le Direzioni Generali interessate (politiche sociali, abitative e disabilità; politiche per la famiglia genitorialità e pari opportunità, al welfare e all’istruzione, formazione e lavoro);
- Anci Lombardia;
- I sindacati confederali;

²⁰ Le risorse destinate alla Lombardia ammontavano a 31 milioni di euro.

- L'Alleanza regionale contro la povertà;
- I referenti dei coordinamenti territoriali²¹
- La Direzione regionale dell'INPS.

Nonostante questo organo fosse previsto nelle linee di sviluppo, dalle interviste emerge che non venne mai convocato ufficialmente sia perché esso non era più previsto all'interno della struttura del Reddito di Cittadinanza, subentrato al Rel, sia per una scelta politica. L'omissione della Cabina di Regia è stata percepita come un'occasione mancata perché avrebbe potuto rappresentare un'importante arena di dialogo con i corpi intermedi, i territori e gli altri enti istituzionali coinvolti nella gestione delle misure.

L'Alleanza contro la povertà ha inoltre pubblicato alcune osservazioni circa le linee di sviluppo di Regione Lombardia, evidenziando come queste non rispondessero adeguatamente ad alcuni obiettivi previsti dal Dlgs 147/2017 (Alleanza contro la povertà – Lombardia 2018). Il “piano” lombardo non avrebbe nemmeno preso in considerazione alcune richieste che erano state avanzate dai membri dell'Alleanza negli incontri che precedentemente erano stati organizzati con Regione Lombardia allo scopo di arrivare ad una visione condivisa della strategia di contrasto alla povertà (Agostini 2019). Tra le osservazioni principali emerge che:

- 1) Rispetto al Rel (e successivamente anche per il Rdc), Regione Lombardia non ha stanziato risorse proprie in aggiunta a quelle rese già disponibili dal livello nazionale;
- 2) La ripartizione delle risorse dedicate agli interventi e servizi a favore di persone in condizione di povertà estrema o senza fissa dimora si limita a considerare il numero di abitanti degli Ambiti (sopra i 45.000), senza alcuna integrazione con ulteriori indicatori, tra cui, ad esempio, l'incidenza dei soggetti senza dimora;
- 3) Le linee di sviluppo non prevedono un rafforzamento dei servizi sociali e degli interventi di interesse;
- 4) Non sono fornite indicazioni circa le modalità di definizione delle équipe multidisciplinari, perdendo così l'opportunità di un maggior coinvolgimento del terzo settore;
- 5) Non sembra essere previsto da parte della Regione un ruolo di coordinamento e indirizzo al fine di integrare le varie misure sociali nelle aree di policy collaterali (ad es. lavoro). Tale ricostruzione viene demandata al livello territoriale;
- 6) La visione che emerge della povertà sembra non prendere in considerazione la complessità del fenomeno e delle varie dimensioni e gradi che lo caratterizzano.

In generale, si ritiene anche che una redazione più celere del documento avrebbe fornito maggior tempo agli Ambiti territoriali per adempiere ai compiti complessi loro richiesti: infatti con la pubblicazione del “piano regionale” ad ottobre 2018, i territori hanno avuto a disposizione solo due mesi per definire i Piani locali di contrasto alla povertà²² (Melzi 2019). Inizialmente il “piano lombardo”, così come quello delle altre Regioni, doveva essere approvato entro metà marzo 2018, cioè a circa 150 giorni dall'entrata in vigore del in base al Dlgs 147/2017²³, ma il termine venne successivamente posticipato a giugno dello stesso anno a causa del ritardo nell'approvazione del Piano Nazionale (Mesini 2018). In aggiunta al ritardo del livello nazionale, tuttavia, in Lombardia pare emergere una specifica inerzia del livello regionale, sottolineata anche dai

²¹ Nel documento non sono specificati i soggetti che dovrebbero partecipare alla Cabina di Regia in veste di referenti dei coordinamenti territoriali; si ipotizza che dovessero essere i rappresentanti degli Ambiti (Melzi 2018).

²² La scadenza per i Piani locali di contrasto alla povertà era infatti prevista per gennaio 2019, mentre la DGR 662/2018 è dell'ottobre 2018. Tali Piani locali, in alcuni casi, non sono stati allineati ai Piani di Zona (Melzi 2019).

²³ Art. 14 comma 1.

testimoni privilegiati intervistati, che segnalano di aver dovuto sollecitare Regione Lombardia relativamente alla pubblicazione delle linee di sviluppo.

“Abbiamo sudato sette camicie per convincere la Regione ad approvare il piano regionale e si era detto loro: "Approvatelo in fretta!" anche perché era il periodo in cui erano in fase di rinnovo i Piani di Zona.” (Intervista n.3)

Una tempestiva pubblicazione del “piano” avrebbe permesso un’organizzazione più lineare delle realtà locali, in quanto esse avrebbero potuto semplicemente inserire nei loro nuovi Piani di Zona un capitolo dedicato all’organizzazione della strategia territoriale di contrasto alla povertà invece di formulare un “Piano povertà locale” a parte.

“E avevamo chiesto loro "Andiamo in proroga con i Piani di Zona, portiamo a pari il discorso povertà, così poi gli Ambiti dei Comuni si trovano e fanno un Piano di Zona e inseriscono anche un bel capitolo su tutto il discorso povertà, sulla base del nazionale e del regionale. Non è stato così: i Piani di Zona, alcuni li hanno approvati senza questa cosa. La Regione ha approvato il Piano Regionale [...] sfalsato rispetto ai Piani di Zona” (Intervista n.3)

Dopo 18 mesi dalla pubblicazione delle prime linee guida sono stati pubblicati gli aggiornamenti in materia, attraverso la Dgr. 3152/2020 (Lombardia Sociale 2020). Il documento riporta, nella prima parte, i dati relativi all’implementazione del Reddito di Cittadinanza (RdC) in Lombardia, con particolare attenzione alla ricostruzione dei profili dei beneficiari, per poi passare ad analizzare come gli ambiti territoriali hanno implementato le strutture previste dal Rel e poi ereditate dal RdC (Ibid.). Si riporta, ad esempio, che:

- tutti gli Ambiti hanno approvato i piani locali di contrasto alla povertà;
- i punti di accesso totali in Lombardia sono 1.820 e gli assistenti sociali dedicati 187. In entrambi i casi sono rispettate le soglie previste a livello nazionale, con la sola eccezione del numero di assistenti sociali per le province di Milano e Lodi;
- il 91,5% degli Ambiti ha formato le équipe multidimensionali;
- 36 ambiti hanno attivato forme di collaborazione tra i servizi sociali e i Centri per l’Impiego (CPI), anche se la costruzione e definizione di tale forma di raccordo è stata indicata come difficoltosa.

Come il piano precedente, anche questo documento gestisce la distribuzione della seconda quota del Fondo Nazionale Povertà, pari a 35,5 milioni di euro, un importo superiore del 12% rispetto a quello che era stato previsto nel 2018 (Lombardia Sociale 2020). Non sono apportate modifiche ai criteri di distribuzione della quota dedicata agli interventi per i soggetti senza fissa dimora, nonostante ciò rappresentasse un aspetto ritenuto importante dall’Alleanza contro la Povertà (dgr.3152/2020). Risultano, invece, più in linea con le osservazioni dell’Alleanza i nuovi obiettivi esposti nel documento:

- **rafforzare la governance:** attraverso la definizione di accordi e protocolli per la definizione delle collaborazioni e delle composizioni delle équipe tra le aree formazione, lavoro, salute, abitazione ed educazione;
- **favorire una maggiore integrazione tra le aree del sociale e del lavoro :** potenziando i rapporti dei servizi sociali con i CPI e AFOL;
- **potenziare il Welfare di comunità:** riconoscendone l’importanza e il ruolo strategico nelle situazioni di emergenza;
- **rendere la programmazione relativa al contrasto alla povertà una parte integrante della programmazione zonale.**

Infine, la Regione dichiara di impegnarsi a:

- promuovere ed organizzare un confronto stabile con ATS e Ambiti territoriali attraverso la collaborazione di ANCI Lombardia;
- attivare il confronto tra le diverse Direzioni Generali coinvolte nel tema della povertà, al fine di valutare e attuare una ricomposizione degli interventi;
- mantenere un raccordo con l'assistenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali attraverso la Banca Mondiale.

Il documento sembrerebbe, quindi, mostrare una presa di coscienza da parte della Regione di alcuni aspetti che limitano l'efficacia delle misure di contrasto alla povertà: in particolare la debolezza della governance e il mancato raccordo tra le diverse aree di policy di interesse. Solamente con il tempo sarà possibile verificare se tutti gli obiettivi individuati nelle nuove linee guida saranno effettivamente realizzabili grazie all'impegno di Regione Lombardia e al coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti.

2.2. Le relazioni verticali nell'ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà

2.2.1. L'influenza della strategia di policy sulla governance verticale

Come abbiamo visto, negli ultimi due decenni in Lombardia si è andata plasmando anche nell'area delle politiche sociali una struttura di governance incentrata sul principio di sussidiarietà. Tale principio, nella sua accezione verticale, regola i rapporti tra i livelli istituzionali inclusi nei processi decisionali (Ranci Ortigosa & Matteo Lo Schiavo 2005). Si tratta di un approccio che era già presente in Lombardia per la gestione delle politiche sanitarie e che è stato poi applicato a tutto il welfare lombardo (Ranci Ortigosa & Ghetti 2010). L'iniziativa della Lombardia finalizzata a rispondere alle indicazioni della l. 328/2000²⁴ si è infatti concentrata prevalentemente sulla gestione della sanità e dell'area socio-sanitaria, mentre le politiche sociali, demandate ai Comuni, hanno ottenuto una forma di riconoscimento e organizzazione a livello regionale solamente con l'avvento della l.r. 3/2008²⁵ (Ibid.). Questa legge riorganizza i principi affermatasi nel decennio precedente e indicati nel primo capitolo: cioè la definizione di un quasi-mercato dei servizi fondato sul principio di sussidiarietà e di libertà del cittadino (Regione Lombardia. Consiglio Regionale 2011). Come conseguenza di questi principi, nella pratica il modello deregolamentato di welfare di Regione Lombardia si manifesta attraverso due caratteristiche principali (**Intervista n.4**):

1. Una spiccata attenzione alle unità di offerta, i cui standard risultano più elevati rispetto a quelli delle altre regioni. Storicamente, infatti, la Lombardia ha puntato molto su quei servizi in cui gli erogatori risultavano più strutturati e forti, a prescindere dalle preferenze per i contenuti specifici dei servizi stessi (**Ibid.**);
2. Una mancanza di governance regionale. Questo elemento, inteso in senso critico secondo alcuni osservatori (Intervista n.6; Dessi & Guidetti 2018; Ghetti 2018c), è invece in qualche modo rivendicato

²⁴ Regione Lombardia era stata, però, una di quelle realtà che aveva ritenuto la legge quadro nazionale superata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, arrivando a definire strumenti e obiettivi in contrasto con i principi della l. 328/2000 (Sabatinelli 2009).

²⁵ La l.r. 3/2008 nasce con l'intento di organizzare il governo dell'offerta sociale e socio-sanitaria, ma a seguito della riforma del sistema sanitario lombardo introdotta con la l.r. 23/2015, il suo titolo viene modificato in "governo della rete degli interventi dei servizi alla persona in ambito sociale" (Ghetti 2015 a). Diventa così esclusivamente riferita all'ambito sociale, non includendo più l'area socio-sanitaria e sanitaria (Ibid.).

dal legislatore lombardo come un ulteriore margine dato alla libertà del singolo individuo, principio cardine non solo a favore dell'utente, ma sulla base del quale anche la società civile diventa libera di organizzarsi per fornire servizi finalizzati al bene comune (Irer 2010b). Le ultime Giunte hanno proseguito questa gestione deregolamentata delle politiche sociali tipica del periodo formigoniano, nonostante Maroni avesse dichiarato ad inizio mandato degli obiettivi di distacco rispetto alla visione precedente del sociale (Gori 2014). Si evidenzia, dunque, una dinamica di forte *path-dependency*: *“Sembra dunque esserci un vero e proprio sentiero istituzionale consolidato: dopo circa 15 anni di deregolamentazione diventa complicato per i dirigenti successivi formulare un approccio completamente nuovo.”* (Intervista n.4)

Come anticipato nei paragrafi precedenti, il sistema di welfare lombardo è caratterizzato, quindi, dalla frammentazione non solo delle misure, ma anche della governance. Questa caratteristica è riscontrabile a partire da come le aree di policy di interesse per il sociale siano distribuite tra più assessorati: infatti non esiste un unico assessorato relativo al welfare o alla povertà come ipotizzato nella l.r. 23/2015 (Ghetti 2018c). Pertanto gli assessorati con cui attualmente i livelli locali devono interfacciarsi rispetto alla gestione delle politiche sociali relative alla povertà sono tre: L'Assessorato al welfare, l'Assessorato alle politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità e l'Assessorato alle politiche sociali, abitative e disabilità. In precedenza si aggiungeva a questi un Assessorato al Reddito di Autonomia ed inclusione sociale, ma dalle interviste è emerso come questo organismo avesse un ruolo poco rilevante, tanto da essere successivamente omesso (Intervista n.3).

Si riscontra una difficoltà da parte di Regione Lombardia nell'interfacciarsi non solo con i rappresentanti dei principali soggetti istituzionali coinvolti nell'implementazione delle politiche di contrasto alla povertà, come ad esempio ANCI Lombardia, ma anche nei confronti degli stessi Ambiti. Lo stesso referente regionale intervistato nel corso della ricerca sul campo ha riconosciuto tale difficoltà in riferimento alla definizione delle prossime linee guida territoriali e, in particolare, alla gestione del dialogo con i livelli locali. A questo fronte si aggiunge la complessità delle dinamiche nazionali rispetto al tema della povertà, che richiede costanti sforzi di aggiornamento e comprensione.

“[...] Se potessimo mettere in campo un lavoro più capillare, che siamo noi che ci muoviamo verso gli Ambiti, sarebbe la cosa più logica... Oggi non abbiamo le forze per poterlo fare, quindi stiamo soprattutto concentrando momenti di incontro, diciamo centralizzati, in cui chiamiamo i nostri Ambiti e cerchiamo di lavorare con loro dando appunto alcune prospettive. [...] Li convochiamo... Adesso l'ultima volta, in realtà, l'abbiamo fatto a dicembre... Dove abbiamo cercato anche un po' di rappresentare soprattutto questo tema: tutte le dinamiche, che sfuggono un po' anche a noi, del livello nazionale. Perché, da questo punto, abbiamo due opportunità: da una parte abbiamo l'assistenza tecnica del Ministero, che si occupa del Fondo Povertà, che ha un'interlocuzione abbastanza costante con noi, che è la Banca Mondiale... E questo ci aiuta a tenere un po' le fila di tutti i ragionamenti, banalmente, se non avessimo loro non riusciremmo neanche ad avere i dati dei percettori di RdC in Lombardia” (Intervista n.2).

A gennaio 2019 gli Ambiti hanno consegnato alla Regione i Piani Locali di contrasto alla povertà ma, nonostante l'Alleanza regionale abbia fatto richiesta di prenderne visione, non si è ancora verificata nessuna condivisione dei documenti (Intervista n.5). In aggiunta a ciò si segnala il fatto che Regione Lombardia agisce abitualmente convocando gli Ambiti senza interpellare né l'ANCI, né i Comuni, commettendo un atto che viene percepito dalle parti interessate come una scorrettezza istituzionale con dei risvolti negativi anche a livello operativo a causa della limitata condivisione (Ghetti 2017b). Queste difficoltà sono in parte affrontate attraverso una rinnovata volontà di Regione Lombardia di collaborare con ANCI Lombardia al fine di definire arene stabili di confronto tra la Regione, gli ambiti e le ATS (Dgr 3152/2020). Se nei prossimi mesi questo raccordo con ANCI sarà effettivamente perseguito, ciò potrebbe significare un passo avanti verso una maggiore organicità della governance lombarda. Inoltre, la Lombardia riceve già il supporto all'attività locale

dalla Banca Mondiale nell'ambito dell'assistenza settoriale che l'organizzazione internazionale svolge per il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali per l'attuazione del Patto per l'inclusione del Reddito di Cittadinanza (Dgr 3152/2020).

2.2.2. L'organizzazione dei territori nel contrasto alla povertà

Dal 2003 i Piani di Zona²⁶ sono lo strumento attraverso il quale nel nostro paese viene definita la programmazione e la governance delle politiche sociali a livello territoriale. I piani costituiscono la forma di governo adottata dai Comuni per la gestione coordinata delle politiche di welfare all'interno dello stesso Ambito territoriale (Polizzi, Tajani e Vitale 2018). La loro definizione viene regolata da Regione Lombardia attraverso la pubblicazione a cadenza triennale di linee guida specifiche (Avanzini e Ghetti, 2010). In generale, si tratta di un'area di policy poco regolata e in cui i Comuni hanno progressivamente affermato il loro ruolo di programmatori sociale (Ibid.). Al principio della Giunta Maroni viene esplicitata una rinnovata importanza attribuita ai Comuni e in generale alla dimensione locale, che si manifesta con il completo trasferimento delle risorse del Fondo Nazionale sulle politiche sociali ai territori senza che venga trattenuta una quota regionale, come avveniva in precedenza (Ghetti 2018c). A livello teorico Regione Lombardia dichiara nelle linee guida ai piani di zona 2015/2017 di volersi porre ad un livello di orientamento ed indirizzo dei territori, condividendo con loro un dialogo paritetico (Ibid.). Tuttavia, a causa di diversi fattori, tra cui, ad esempio, l'urgenza di gestire la riorganizzazione degli equilibri territoriali derivanti della riforma sanitaria, questi obiettivi non sono stati perseguiti, ma anzi, al posto di favorire una valorizzazione dei territori, si è ritornati ad una visione più centralista dell'area sociale (Ibid.). Di conseguenza i Comuni non hanno assunto il ruolo di partner strategico con il livello regionale, ma sono rimasti confinati ad essere dei meri esecutori delle decisioni prese dalla Regione, senza poter prendere parte alla loro definizione in maniera rilevante (Ibid.). Complessivamente il quinquennio della Giunta Maroni si è concluso con una Lombardia che ha limitato i propri compiti in materia di Welfare alla definizione degli indirizzi, non occupandosi invece di altri aspetti importanti quali il presidio sui territori e il monitoraggio (Ibid.).

Box 2.1. ATS, ASST e Ambiti distrettuali

Con la riforma sanitaria della l.r. 23/2015 le **ASL** sono state sostituite dalle **ATS**, con funzione di programmazione del settore sanitario, e dalle **ASST** (corrispondenti ai distretti), impegnate invece nell'erogazione dei servizi territoriali (Ghetti 2018b). Si rimanda all'appendice n.2 per ulteriori approfondimenti. Anche gli **Ambiti distrettuali** sono stati introdotti attraverso la riforma sanitaria (l.r. 23/2015) e derivano dall'aggregazione di più ambiti territoriali. Il numero minimo di abitanti richiesti per la costituzione di un ambito distrettuale varia a seconda della densità abitativa dell'area di riferimento: si passa da un minimo di 25.000 unità per le aree montane, per passare a 80.000 abitanti, fino a 100.000 unità per le aree ad elevata densità (Ghetti 2015b). Attraverso la Dgr 7631/17, Regione Lombardia ha cercato di incentivare tale forma di aggregazione rispetto al mantenimento dei tradizionali Ambiti Territoriali. La Dgr prevede, infatti, una quota premiale per tutti i comuni che si associano in una programmazione zonale condivisa al fine di perseguire obiettivi strategici comuni. Attualmente l'aggregazione non sembra essere stata attuata in tutta la Regione: anche all'interno delle nuove linee guida di contrasto alla povertà si continua a fare riferimento soprattutto agli ambiti territoriali, mentre quelli distrettuali sono citati solo in rispetto all'obiettivo, ancora in via di raggiungimento, di rendere gli interventi e i servizi maggiormente omogenei e coerenti (Dgr 3152/2020).

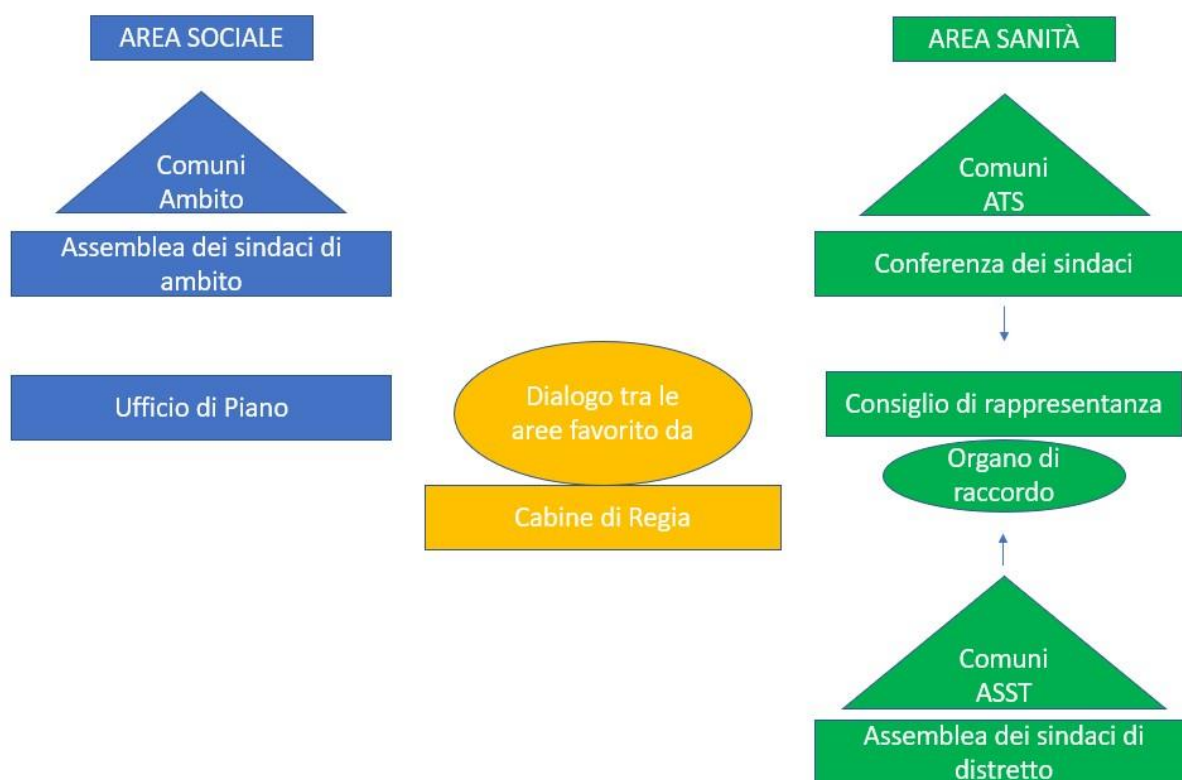
²⁶ La spinta innovativa dei piani di zona, introdotti dalla legge 328/2000, è stata però contenuta rispetto a quanto previsto a causa della riforma del Titolo V, introdotta attraverso la legge costituzionale 3/2001, che ha ridotto la loro capacità regolativa (Kazepov 2009).

Tradizionalmente il welfare lombardo è sempre stato “diviso” tra area sociale e sanitaria e caratterizzato dal mancato intervento da parte di Regione Lombardia; a questi aspetti si deve sommare la diffidenza degli stessi operatori e dei servizi che hanno abitudini di azione molto variegata e difficilmente conciliabili senza un adeguato presidio e accompagnamento dei territori verso l’integrazione (Ghetti 2018c).

I Comuni afferenti allo stesso Ambito si confrontano e si occupano della programmazione sociale attraverso l’Assemblea dei sindaci di ambito distrettuale, che approva il piano di zona dell’area di riferimento (Ghetti 2018b). Allo stesso modo, l’Assemblea dei Sindaci di distretto riunisce i sindaci dei Comuni all’interno dello stesso distretto al fine di fornire pareri e proposte alla Conferenza dei sindaci, che invece raccoglie i Comuni riferiti alla stessa ATS (Ibid.; cfr. Fig. 2.1). Come indicato in tabella 2.2, il fine del confronto tra questi due organi è quello di permettere e costruire un dialogo sull’attività sanitaria e socio-assistenziale (Ibid.). Il Consiglio di Rappresentanza, invece, permette il raccordo tra l’Assemblea dei sindaci di distretto e la Conferenza dei sindaci, fornendo inoltre pareri sulla programmazione socio-sanitaria e le prospettive di utilizzo delle risorse (Ibid.). Vi sono ulteriori organi a livello territoriale che contribuiscono allo sviluppo e alla gestione del welfare locale. Ad esempio, le Cabine di regia²⁷ svolgono il compito di organo di raccordo tra ATS e Comuni/Ambiti, allo scopo di favorire uno sviluppo operativo organico delle politiche sociali e di quelle sanitarie a livello locale (Ibid.). L’Ufficio di Piano fornisce infine il supporto tecnico necessario alla programmazione dell’Ambito di riferimento (Ibid.). Come si evince dalle linee guida ai piani di zona per il triennio 2018-2020, gli Uffici di Piano hanno quindi subito un’evoluzione rispetto al loro ruolo passato di meri gestori dei budget e sono individuati inoltre come il punto di raccordo tra le politiche regionali e quelle nazionali.

²⁷ A livello locale le Cabine di regia esistevano già prima della Giunta Maroni per favorire il dialogo tra i Comuni e le ASL, sotto il nome di “tavoli di raccordo”. In questa fase i tavoli sono istituzionalizzati in modo tale da assicurare una loro uniforme presenza sul territorio regionale (Ghetti 2018c). Come indicato nelle linee guida per i piani di zona 2018-2020, approvate attraverso la DGR 7631/2017, vi prendono parte anche le ASST.

Figura 2.1 – Governance locale dell’area sociale e dell’area sanità in Lombardia



Elaborazione UdR Polimi

Tabella 2.2 – L’integrazione istituzionale ATS – Comuni

LIVELLO POLITICO STRATEGICO		
Conferenze dei sindaci	Tutti i sindaci dei comuni compresi dall’ATS. Con la riforma L.R.23 si passa da 15 a 8 conferenze	Ha funzione di proposta sull’organizzazione territoriale dell’attività socio-sanitaria e socio-assistenziale e sulle linee guida per l’integrazione socio-sanitaria; partecipa alla verifica dello stato di attuazione dei programmi di competenza dell’ATS; promuove l’integrazione tra funzioni sociali e sanitarie e socio-sanitarie, anche favorendo la gestione associata mediante la costituzione di soggetti aventi personalità giuridica; esprime parere obbligatorio circa la finalizzazione e distribuzione delle risorse finanziarie.
Consiglio di rappresentanza	5 membri provenienti da Distretti diversi	Trait d’union tra l’ATS e i nuovi distretti, ovvero tra la Conferenza e le Assemblee dei sindaci di distretto. Sottopone alla Conferenza dei sindaci pareri preventivi provenienti dal territorio sulla programmazione socio-sanitaria e la finalizzazione delle risorse.
Assemblee dei Sindaci di Distretto	Composta da tutti i sindaci dei comuni afferenti al distretto. Con la riforma istituiti 27 distretti coincidenti con perimetri ASST	Formula pareri e proposte alla Conferenza dei sindaci, che poi interloquisce con l’ATS, sulla programmazione dei servizi socio-sanitari e la finalizzazione/distribuzione delle risorse; garantisce il coordinamento e l’uniformità territoriale dei singoli piani con la programmazione del distretto.

Assemblee dei sindaci di ambito distrettuale	Sindaci dei comuni afferenti agli ambiti distrettuali come definiti dalla L.R.23 e declinati dai POAS delle ATS. Da linee guida regionali ipotizzato il passaggio da 98 a 61 ambiti distrettuali	Responsabile della programmazione sociale e dell'approvazione dei piani di zona.
LIVELLO TECNICO-OPERATIVO		
Cabine di Regia	A livello di ATS	Supporta le decisionalità operative sulla destinazione dei finanziamenti e sulle modalità di gestione dell'integrazione sociosanitaria, con l'obiettivo primario di garantire una maggior raccordo tra Asl e Comuni/Ambiti
Uffici di Piano	A livello di Ambito distrettuale	Organismo tecnico di supporto alla programmazione dall'ambito distrettuale

Fonte: Ghetti 2018b

Si possono inoltre identificare ulteriori figure e strumenti che scandiscono a livello locale il percorso di presa in carico del soggetto destinatario della politica sociale (Ibid.). Ad esempio, i cittadini possono fare domanda di assistenza presso gli Sportelli Unici Welfare (SUW) (Ibid.). Successivamente la condizione sociale e sanitaria del richiedente viene analizzata da una Unità di Valutazione (UVM), che individua gli elementi su cui è necessario intervenire e applica le relative metodologie di misura del bisogno, standardizzate a livello regionale (Ibid.). La valutazione ha lo scopo di definire un Piano Personalizzato per strutturare un percorso di assistenza completo di tutte le azioni di sostegno necessarie che possono coinvolgono diverse aree di policy (Ibid.). Infine, il piano personalizzato è gestito da un Case Manager che coordina tutte le operazioni concordate, monitorando che l'erogazione delle stesse sia corretta e tempestiva (Ibid.).

In questo scenario si è inserita la riforma sanitaria, introdotta attraverso la l.r. 23/2015 che si ritiene abbia contribuito a dirottare il dibattito regionale verso l'area sanitaria, mettendo in secondo piano le politiche sociali (**Intervista n.4**). Per quanto riguarda invece la governance, la riorganizzazione territoriale a livello sanitario derivante dalla riforma ha portato ulteriore frammentazione e difficoltà di riassetto dei nuovi equilibri: per esempio, all'interno delle Cabine di regia si sono ritrovati ad interfacciarsi Ambiti che in precedenza non avevano avuto alcun tipo di rapporto o collaborazione, portando tali organi ad assumere una funzione più informativa invece che di integrazione strategica (**Intervista n.4**, Ghetti 2018b). Contemporaneamente, le Cabine di regia sono rimaste per diverso tempo "sospese" prima di poter essere effettivamente convocate, in attesa della definizione delle nuove ATS, a sostituzione delle ASL; uno stallo che ha coinvolto diverse aree di policy (Ghetti 2018c). Complessivamente, la riforma sanitaria ha comportato il ridimensionamento della revisione della governance formigoniana che la Giunta Maroni si era posta come obiettivo. In particolare, è passata in secondo piano la concretizzazione di un dialogo più rilevante e strutturato con i Comuni (Ibid.). Inoltre, la riforma ha fornito poca chiarezza rispetto ai nuovi interlocutori introdotti nei confronti degli enti locali, che si sono ritrovati a doversi relazionare con nuovi referenti (Ghetti 2017c).

2.2.3. Le conseguenze del limitato dialogo con i territori

Nonostante, quindi, Regione Lombardia dichiarò di assumere un ruolo complementare ed integrativo rispetto allo Stato nella lotta alla povertà, essa non presenta un presidio della governance e dei processi tale da permettere il perseguimento di tale scopo (**Intervista n.6**). Questo elemento costituisce una caratteristica intrinseca del sistema di policy lombardo rispetto alle politiche di welfare e ha rappresentato un impedimento ad una implementazione lineare da parte dei territori sia delle misure nazionali che di quelle regionali di contrasto alla povertà (Dessi & Guidetti 2018). Si sono verificati alcuni “timidi” tentativi di evoluzione della governance regionale a partire dall’introduzione del SIA: ad esempio, per quanto concerne la governance verticale, nei primi mesi di sperimentazione della misura, gli Ambiti sono stati chiamati da Regione Lombardia per presentare i loro progetti operativi (**Intervista n.6**). Ciò avrebbe potuto rappresentare un importante passo verso un maggior dialogo tra la Regione e i territori nella definizione delle politiche di welfare locale, ma l’unico risultato dell’incontro furono delle generiche indicazioni agli Ambiti per la definizione dei progetti a valere sul PON inclusione, lasciando i territori disorientati e senza successivi atti programmatici che prevedessero un sostegno o affiancamento regionale²⁸ (Dessi & Guidetti 2018). In seguito, anche nel disegno dei REI è stato chiesto alle Regioni di intervenire attivamente nella programmazione del welfare locale²⁹, ma Regione Lombardia ha proseguito nella volontà di non assumere il ruolo di veicolo tra il livello nazionale e quello territoriale e di non presidiare i processi (Dessi & Guidetti 2018, **Intervista n.6**). La mancanza di un ruolo centrale da parte di Regione Lombardia nei sistemi di welfare locali ha avuto degli impatti negativi non solo nell’implementazione delle misure nazionali di contrasto alla povertà, ma anche nell’applicazione delle stesse misure lombarde (Dessi & Guidetti 2018). In generale, le conseguenze principali del limitato dialogo con i territori sono:

1. **La frammentarietà della governance:** è riconosciuta dalla stessa Regione Lombardia come uno dei limiti principali in tema di politiche sociali e, più genericamente, nell’ambito del welfare (Ghetti 2018c). Si tratta di una caratteristica che trae origine da diversi elementi tra cui, ad esempio, la pluralità di fonti da cui derivano le risorse destinate al comparto sociale e la targettizzazione puntuale dei destinatari delle politiche (Ibid.). Il limitato dialogo che Regione stabilisce nei confronti dei territori porta questa frammentazione strutturale ad acuirsi ulteriormente (Ibid.). Sono quindi le realtà locali ad essere chiamate a ricomporre la frammentarietà delle misure di contrasto alla povertà e ad ovviare alla mancanza di indicazioni precise da parte della Regione (**Intervista n.6**). Sono gli operatori a dover comprendere e ricostruire dove reindirizzare gli utenti (**Intervista n.6**).
2. **La disuguaglianza territoriale a livello di policy :** Il mancato presidio e accompagnamento da parte di Regione Lombardia nei confronti dei territori ha portato questi ultimi a declinare gli indirizzi regionali in maniera differente, ottenendo performance diverse, facilmente individuabili attraverso qualsiasi indicatore di policy (Ghetti 2018c e **Intervista n.4**).
3. **L’implementazione di processi troppo complessi per i territori e con tempistiche compresse:** ad esempio, nel caso del voucher di autonomia, esso era accessibile agli Ambiti sulla base della loro candidatura spontanea a seguito della pubblicazione di un bando regionale dedicato. Diverse incomprensioni rispetto alle modalità di candidatura hanno portato all’esclusione, nella prima edizione, di 26 Ambiti sui 98 allora presenti in Lombardia³⁰ (Regione Lombardia. Consiglio Regionale 2018). In

²⁸ Inoltre, non ci furono successive convocazioni degli Ambiti, nonostante inizialmente Regione avesse cercato di assumere un ruolo di regia nella definizione ed implementazione delle misure nazionali a livello territoriale.

²⁹ Art. 14 d.lgs n.147/2017.

³⁰ Nel corso della seconda edizione del voucher di autonomia si è verificato un aumento del 13,2% degli Ambiti ammessi alla misura. Tuttavia, 14 Ambiti rimasero esclusi, di cui 6 dall’edizione precedente (Ghetti 2017a).

seguito gli Ambiti che hanno ricevuto le risorse hanno avuto a disposizione un periodo di tempo estremamente limitato (meno di un mese) per la raccolta delle domande di adesione delle famiglie e per effettuare la valutazione multidimensionale dei casi (Dessi 2016). Gli Ambiti e gli operatori hanno manifestato malcontento per la gestione delle tempistiche e per la rigidità della misura che sembrerebbe non lasciare altro ruolo ai territori se non quello di meri esecutori (Ghetti 2017a).

4. **Il limitato accompagnamento dei territori rispetto alle novità introdotte:** ad esempio, gli operatori non sono stati supportati nell'individuazione delle nuove professionalità loro richieste per la gestione dei progetti individuali delle famiglie beneficiarie delle misure. I progetti prevedevano, infatti, la definizione di un case manager che seguisse i beneficiari e che li orientasse all'interno della rete dei servizi locali coinvolti. Di conseguenza i territori hanno avuto difficoltà a reperire le figure professionali adeguate al nuovo ruolo (Dessi & Guidetti 2018).
5. **I problemi di gestione delle risorse:** Nonostante la Giunta Maroni avesse dichiarato di voler ricomporre le diverse risorse destinate al welfare, a livello pratico questo obiettivo non è stato raggiunto (Ghetti 2018c). Alle fonti di finanziamento pre-esistenti (FNPS, FNA, FSR) sono andati sommandosi i fondi europei destinati al RdA regionale, andando ad aggravare la frammentazione (Ibid.). Anche nel corso delle interviste questo tema è risultato importante per i sistemi di welfare locali: infatti, i vincoli legati a ciascuna fonte di risorse renderebbe difficoltosa una gestione efficace delle stesse. Si ritiene quindi che Regione Lombardia, almeno per quanto riguarda la parte di risorse che gestisce direttamente, dovrebbe cercare di effettuare il più possibile una ricomposizione e dovrebbe fornire anche una maggiore libertà di spesa ai territori. In questo modo essi avrebbero la possibilità di investire nelle aree di welfare che ritengono localmente più fragili. Eccessivi vincoli e categorizzazioni sono, peraltro, segnalati anche da parte dello Stato circa le modalità di spesa delle risorse nazionali:

"[...] è sempre stata una linea che abbiamo tenuto anche con ANCI, più volte richiesta alla Regione... È quella di creare il più possibile delle delibere o comunque normative cornice e lasciare il più possibile agli Ambiti la scelta di utilizzo di questi fondi, il più possibile da lasciare indistinti. Quindi se io vedo che ho più difficoltà in un determinato settore, poter avere un po' più margini di manovra in quello. Questa cosa non è successa... Non c'è ancora, perché un po' per vincolo nazionale, un po' per vincolo regionale, quando arrivano i fondi arrivano a "canne d'organo", quindi: Fondo nazionale politiche sociali può essere usato solo per questo, Fondo nazionale non autosufficienza per questo, Fondo sociale regionale per quest'altro... E quindi poi spetta ai territori mettere insieme tutte le possibilità e cercare di offrire migliori progetti e garanzie maggiori ai cittadini." (Intervista n.3)

Si è rilevata anche una difficoltà da parte di Regione Lombardia nel seguire entro le adeguate tempistiche le procedure a suo carico per permettere la distribuzione delle risorse nazionali agli Ambiti. Infatti, come già evidenziato al paragrafo 2.1.3, la Lombardia ha pubblicato il proprio piano di contrasto alla povertà tardi rispetto alle continue sollecitazioni che ha ricevuto dai diversi soggetti interessati al tema, tra cui l'Alleanza contro la povertà. Dalle interviste risulta che la continua procrastinazione della stesura del documento ha portato addirittura a temere che la pubblicazione dello stesso non sarebbe stata effettuata in tempo, con la conseguente perdita delle risorse nazionale da parte degli Ambiti:

"[...] Ad un certo punto, settembre/ottobre del 2018, come Alleanza sollecitammo anche in modo pubblico, mediatico, l'intervento di Regione Lombardia perché in quel momento le regioni, per poter accedere alla quota del Fondo Nazionale Povertà da poter attribuire agli Ambiti, avrebbero dovuto, secondo la norma, presentare un proprio piano di intervento. E la Regione, non solo non era interessata a fare l'accordo con l'Alleanza, ma faticava anche alla definizione del piano e temevamo, come Alleanza,

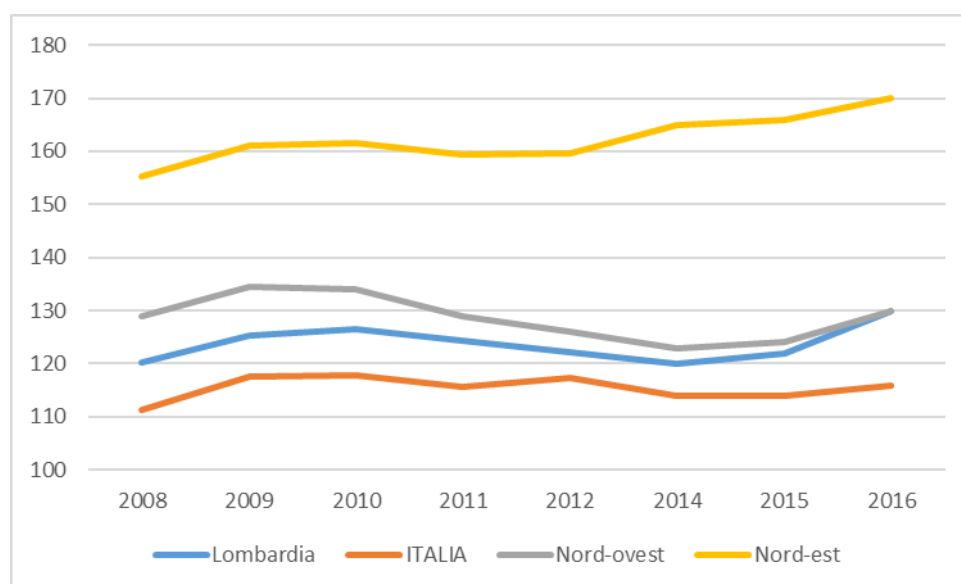
di far perdere le risorse agli Ambiti, perché poi quelle risorse non avendo scelto la Regione di integrarle con le proprie, non sarebbero transitate dalla Regione, ma direttamente agli Ambiti.” (Intervista n.5)

Ad aggravare la gestione delle risorse si aggiunge il continuo mutamento del numero di Ambiti: Regione Lombardia, infatti, prosegue nel suo tentativo di ridurre il loro numero, incentivando l'accorpamento di quelli esistenti (Intervista n.2). Questo elemento aggiungerebbe delle ulteriori difficoltà di rendicontazione non solo all'interno delle realtà locali, ma anche nel dialogo tra Regione Lombardia e il Ministero delle politiche sociali rispetto al riparto del Fondo Povertà (Intervista n.2).

2.2.4. Tendenze nella spesa dei comuni nel sociale

La spesa dei comuni, in forma singola o associata, a favore di interventi e di servizi sociali ha subito diverse variazioni nel corso del periodo 2008-2016 a cui fanno riferimento i dati ISTAT disponibili a partire dalla indagine censuaria dedicata al fenomeno. Si può osservare dall'elaborazione in figura 2.2 come, a seguito della crisi economica del 2008, questo valore sia aumentato fino al 2010. Da allora e fino al 2014 i Comuni hanno investito sempre meno nel settore sociale. Si tratta di un trend che non corrisponde a quello nazionale che invece subisce, nello stesso arco di tempo, continue fluttuazioni. In Lombardia, a partire dal 2014 in poi, tale spesa subisce, però, un cambio di tendenza, con un aumento molto più consistente rispetto alla media italiana. Questo incremento sembra arrivare in corrispondenza di un momento nel quale Regione Lombardia aveva iniziato ad interessarsi maggiormente del fenomeno del rischio di povertà attraverso la definizione del Reddito di Autonomia. È possibile che questo cambiamento di prospettiva lombardo, accompagnandosi ai primi segnali di ripresa economica, abbia portato ad una maggiore volontà di investimento nel sociale da parte dei Comuni e degli Ambiti. La Lombardia presenta, però, una spesa di gran lunga inferiore alla media del Nord-Est; il dato risulta contenuto anche rispetto all'area di appartenenza (Nord-ovest), con cui però si allinea nel 2016.

Figura 2.2 - Spesa dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali (dato pro-capite totale, 2008-2016)

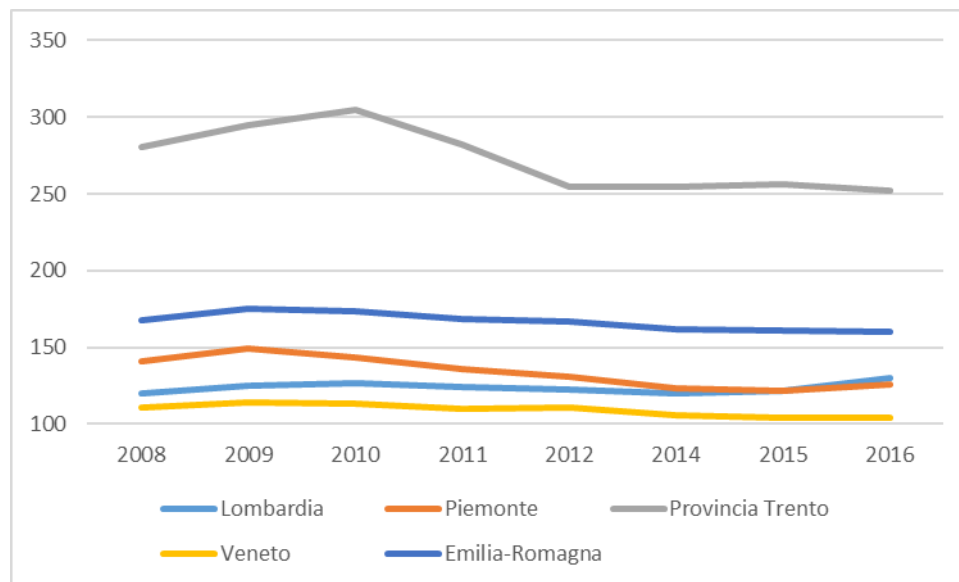


Elaborazione dati Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Dato 2013 mancante

Paragonando la Lombardia con le altre regioni di interesse per lo studio, si può notare come essa sia, per la maggior parte del periodo preso in considerazione, penultima rispetto alla spesa dedicata ad interventi e

servizi sociali, seguita solamente dal Veneto. A partire dal 2014 registra, invece, performance analoghe a quelle del Piemonte, che supera col dato del 2016.

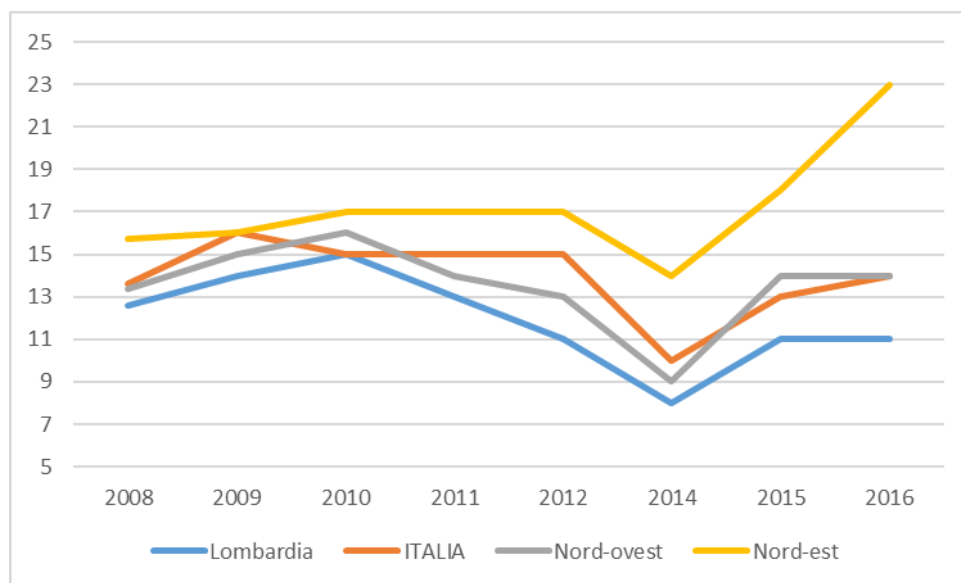
Figura 2.3 - Spesa dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali (dato pro-capite totale, 2008-2016)



Elaborazione dati Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Dato 2013 mancante

La spesa pro-capite dei comuni lombardi rispetto alle aree di policy povertà, disagio adulti e senza fissa dimora (figura 2.4.) ha subito una tendenza simile a quella della loro spesa pro-capite dedicata complessivamente all'area del sociale: si è cioè verificata una progressiva contrazione di questo valore tra il 2010 e il 2014, seguita da una ripresa negli anni successivi. A differenza della spesa sociale pro-capite, però, le risorse dedicate dai comuni lombardi rispetto a queste tre aree di policy sono, per tutto l'arco di tempo indicato nei dati, inferiori rispetto alla media nazionale. Attraverso il paragone con il dato italiano sembrerebbe quindi che i comuni lombardi abbiano maggiormente investito nell'area del sociale nel suo complesso, ma non nei tre comparti specifici presi in considerazione. Questa particolare tipologia di spesa sociale risulta inferiore nei comuni lombardi anche rispetto ai dati relativi al Nord-Ovest e al Nord-Est.

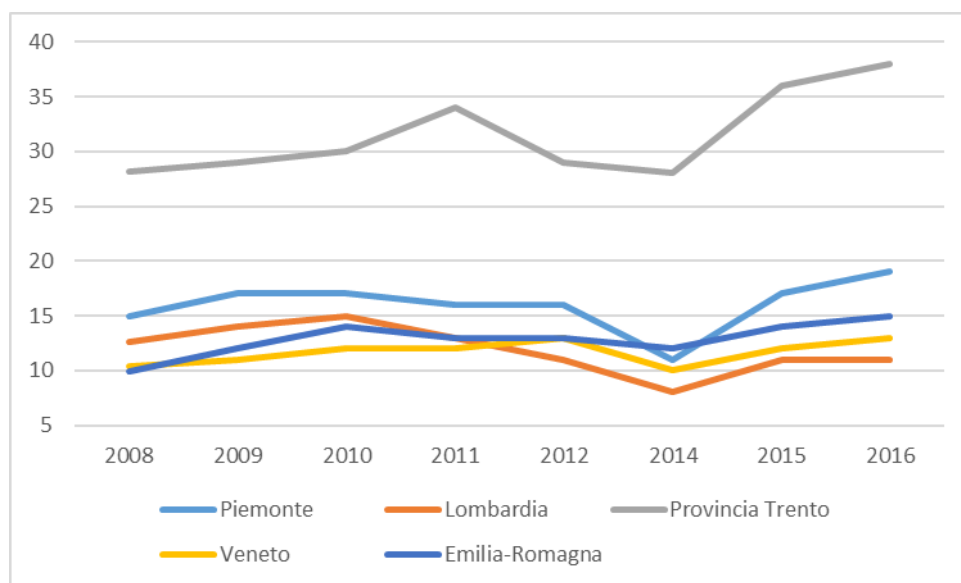
Figura 2.4 - Spesa dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali (dato pro-capite area povertà, disagio adulti e senza fissa dimora – 2008-2016)



Elaborazione dati Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Dato 2013 mancante

La contrazione, già accennata, relativa al periodo 2010-2014 ha inciso, inoltre, sulla posizione di Regione Lombardia rispetto alle altre regioni prese in considerazione nella ricerca. Se, infatti, prima del 2010 la Lombardia era la terza regione per spesa dedicata all'area povertà, disagio adulti e senza fissa dimora, al di sotto della Provincia di Trento e del Piemonte, dal 2011 in poi risulta avere i valori più bassi di tutte le aree prese in considerazione.

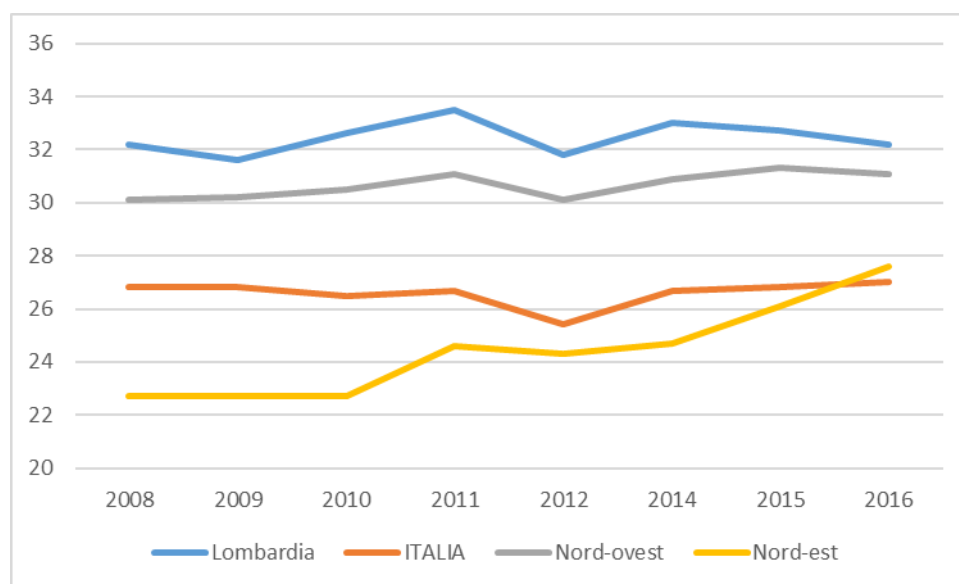
Figura 2.5 - Spesa dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali (dato pro-capite area povertà, disagio adulti e senza fissa dimora – 2008-2016)



Elaborazione dati Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Dato 2013 mancante

Nell'arco dei 9 anni analizzati non è, invece, variata la percentuale di trasferimenti monetari sul totale della spesa dei comuni a favore di interventi e servizi sociali (figura 2. 6); tale percentuale rimane infatti pari al 32,2% nel 2008 e nel 2016. Questa spesa apparentemente invariata è, però, il risultato di una serie di fluttuazioni nelle annate intermedie, che riprendono quelle registrate anche a livello nazionale con la presenza di due picchi nel 2011 e nel 2014. Nonostante le fluttuazioni, per tutto il periodo di riferimento i trasferimenti monetari dei comuni lombardi sono superiori sia rispetto a quelli nazionali che a quelli relativi alle aree del Nord-Ovest e del Nord-Est. Un'incidenza consistente di trasferimenti monetari da parte dei comuni lombardi è giustificabile prendendo in considerazione l'organizzazione stessa del welfare regionale. Poiché, infatti, in Lombardia è presente un quasi-mercato dei servizi sociali, la Regione struttura la maggior parte delle sue misure attraverso l'uso dei voucher, che il cittadino destinatario del contributo utilizza presso uno degli erogatori.

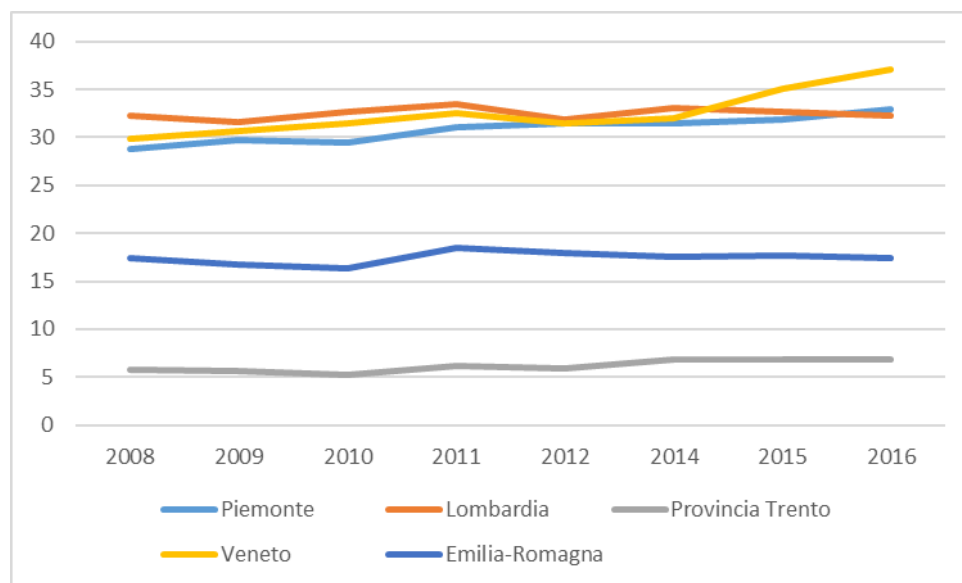
Figura 2.6 – Percentuale di trasferimenti monetari sul totale spesa dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali – 2008-2016)



Elaborazione dati Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Dato 2013 mancante

Tali trasferimenti risultano invece inferiori a quelli registrati in Veneto, a partire dal 2015, e in Piemonte, nel 2016. Sono queste le tre regioni con la percentuale maggiore di trasferimenti monetari sul totale della spesa dei comuni. Al contrario, si registrano valori medi inferiori, di circa 10 punti percentuali, per l'Emilia-Romagna e tra i 20 e i 25 p.p. per quanto riguarda la Provincia di Trento.

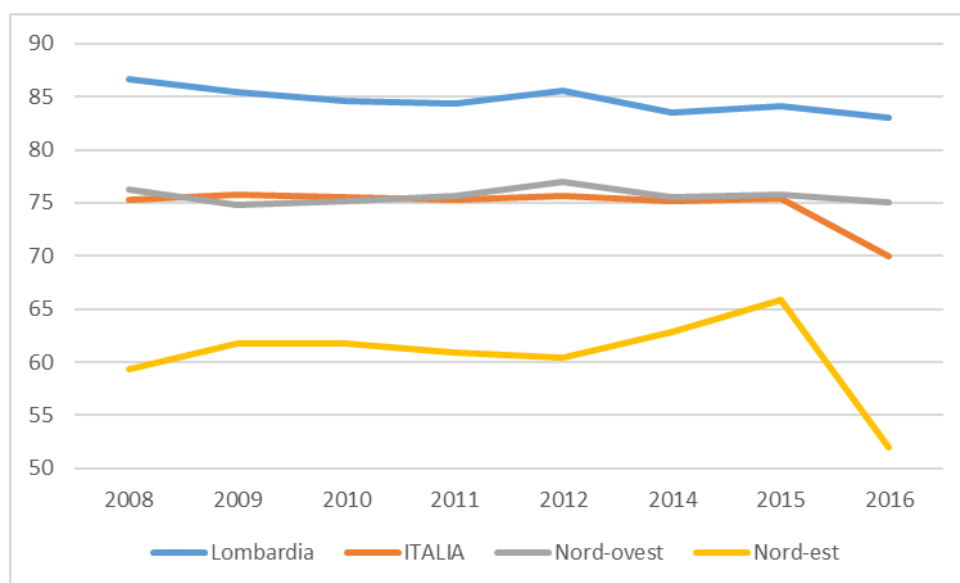
Figura 2.7 – Percentuale di trasferimenti monetari sul totale spesa dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali – 2008-2016)



Elaborazione dati Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Dato 2013 mancante.

Dai dati disponibili nella censuaria ISTAT è anche possibile evidenziare come la Lombardia abbia la percentuale più alta di spesa sociale gestita dai comuni in forma singola non solo rispetto all'Italia, ma anche in relazione a tutte le macro-aree e alle regioni di interesse per lo studio. Come evidenziato in figura 2.8, tra il 2008 e il 2016 tale percentuale di spesa gestita dai singoli Comuni è scesa in Lombardia complessivamente del 3,7%, mentre a livello nazionale la contrazione è stata superiore (-5,3%). Mentre tale tendenza è stata poi graduale sul territorio lombardo, il dato italiano è rimasto più o meno stabile fino al 2015 per poi diminuire nettamente nel 2016. La medesima contrazione si registra nello stesso periodo anche per il dato relativo all'area del Nord-Est. La particolarità lombarda di avere una percentuale molto elevata di spesa sociale gestita dai singoli comuni potrebbe essere correlata alla mancanza di attenzione da parte della Regione alla governance territoriale.

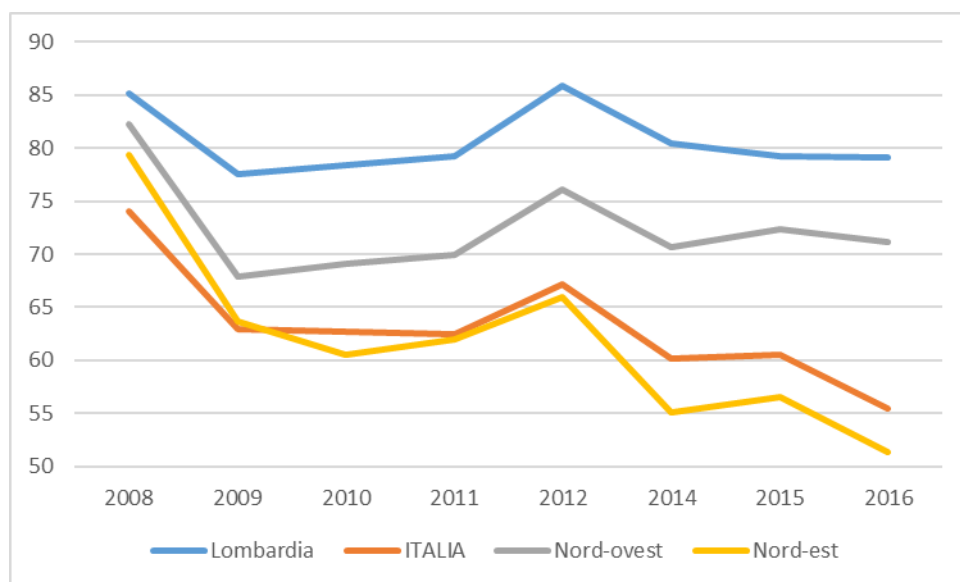
Figura 2.8 - Percentuale spesa sociale dei comuni gestita in modalità non associata (2008-2016)



Fonte: Elaborazione dati Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Dato 2013 mancante

Allo stesso modo, nonostante in Lombardia la percentuale di spesa finanziata da risorse proprie dei comuni abbia subito una contrazione sui 9 anni considerati, tale dato segue le fluttuazioni nazionali, rimanendo però superiore rispetto alla media italiana e ai dati relativi al Nord-Ovest e al Nord-Est.

Figura 2.9 - Percentuale spesa sociale comuni finanziata da risorse proprie dei comuni

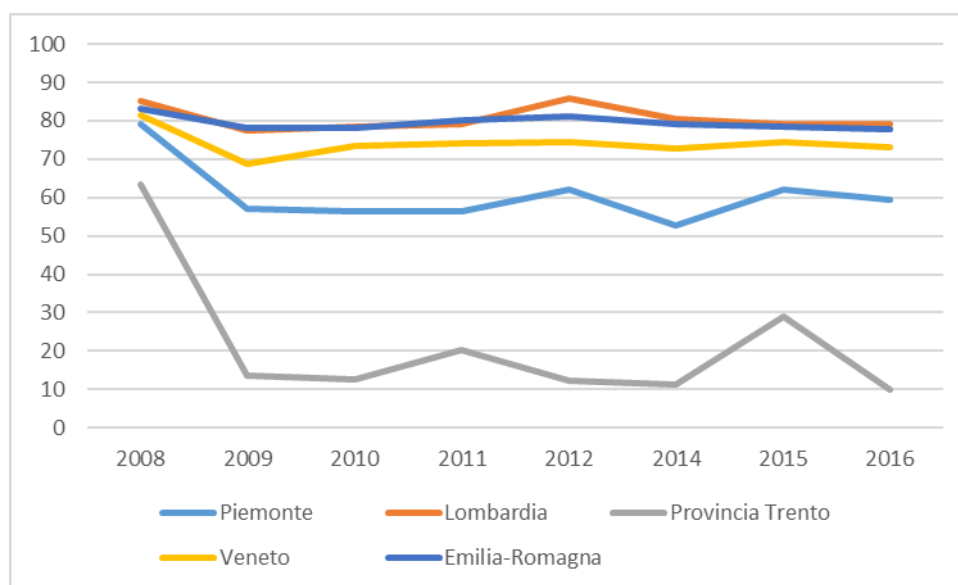


Fonte: Elaborazione dati Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Dato 2013 mancante

Il medesimo dato risulta superiore in Lombardia anche in confronto con le altre regioni considerate: solamente l'Emilia-Romagna registra dei valori simili, inferiori di solo 1 o 2 punti percentuali. In questo caso i risultati della Lombardia potrebbero essere legati allo sviluppo economico della Regione, che permetterebbe ai Comuni di avere a disposizione maggiori risorse autonome da investire nel welfare locale. I Comuni

potrebbero d'altro canto essere indotti ad un maggiore finanziamento della spesa sociale attraverso risorse proprie per ovviare alla limitata attenzione che il sistema regionale di governance pone rispetto allo sviluppo del welfare territoriale.

Figura 2.10 - Percentuale spesa sociale comuni finanziata da risorse proprie dei comuni



Fonte: Elaborazione dati Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Dato 2013 mancante.

2.3. Le relazioni orizzontali nell'ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà

Il livello orizzontale di governance riguarda i rapporti che si instaurano tra attori di diversa natura, cioè pubblica o privata, che presentano un interesse rispetto agli oggetti delle politiche (Ranci Ortigosa e Lo Schiavo 2005). Nel seguente paragrafo saranno approfondite in particolare le relazioni che si sono costituite tra il Terzo Settore e Regione Lombardia, a livello centrale, e tra il Terzo Settore e gli enti locali, a livello territoriale. Per la sua rilevanza nel contesto regionale, un paragrafo sarà dedicato al ruolo di Fondazione Cariplo, in particolare nei contesti interessati dal bando "Welfare in Azione". Infine, saranno esposti i risultati derivanti dall'analisi dei dati Istat disponibili circa le performance dei settori dell'assistenza e della protezione civile da un lato e della filantropia e promozione del volontariato dall'altro.

2.3.1. Il dialogo tra il terzo settore e Regione Lombardia

Il terzo settore rappresenta un attore fondamentale nell'ambito delle politiche sociali, e quindi delle politiche di contrasto alla povertà, grazie al suo duplice ruolo: quello di *advocacy*, cioè di rappresentante degli interessi dei cittadini che vi si rivolgono, e di gestore dei servizi (Ghetti 2018c). Secondo la legge 328/2000, il terzo settore dovrebbe infatti rappresentare un importante alleato per le Regioni nella programmazione e progettazione delle politiche sociali (Ghetti 2011). La legge prevedeva una nuova organizzazione dei servizi sociali e sanitari attraverso un maggior coinvolgimento di tutti i soggetti, anche privati, attivi sui territori al fine di favorire un miglioramento del livello di benessere dei cittadini (Longo e Orlando 2013). Il medesimo

riconoscimento dell'importanza del Terzo Settore si ritrova nell'organizzazione stessa del "quasi mercato" dei servizi tipico del sistema lombardo³¹ (Violini 2004). In effetti il terzo settore è stato direttamente coinvolto da Regione Lombardia, assieme ad altri soggetti chiave per l'implementazione delle politiche sociali e sanitarie, nella definizione della l.r. 3/2008, che riorganizza la gestione locale di quelle aree di policy (Ghetti 2012b). Inoltre, la legge regionale prevedeva anche l'istituzione di un tavolo di confronto con il terzo settore, confermato poi dalla successiva l.r. 23/2015 (Ghetti 2015a). Nonostante ciò, Regione Lombardia sembrerebbe aver spogliato questo attore del suo ruolo di *advocacy*: già durante la Giunta Maroni i tavoli di consultazione permanente con il terzo settore sono stati sì mantenuti, ma ritenuti finalizzati ad un mero scopo informativo invece che per costruire un dialogo "politico"³² (Ghetti 2018c). Questa dinamica è osservabile, ad esempio, rispetto al processo di definizione del Reddito di Autonomia: in quel caso le interlocuzioni con il terzo settore sono infatti avvenute a ridosso dell'approvazione della misura da parte della Giunta, rendendo così poco probabile una modifica sostanziale ai suoi contenuti (Ibid.).

Successivamente, come già evidenziato al paragrafo 2.1.3, il D.lgs 147/2017 istitutivo del REI prevedeva anche la costituzione da parte delle singole regioni di una Cabina di Regia, all'interno della quale non erano previsti solamente gli enti locali, ma anche l'Alleanza contro la povertà e altri rappresentanti del terzo settore. Dalle interviste effettuate emerge che questo organo avrebbe rappresentato un'importante arena di discussione tra i diversi attori coinvolti nell'implementazione delle politiche sociali contro la povertà. Tuttavia, e nonostante fosse previsto dalle linee guida regionali, esso non venne mai convocato ufficialmente. Questa mancata occasione della Cabina di regia potrebbe essere riconducibile al fatto che dopo poco tempo dalla definizione dei Piani Povertà regionali il nuovo governo nazionale avesse sostituito il REI con il RdC: infatti nella norma istitutiva di quest'ultimo non era più previsto un organo di raccordo dei diversi attori strategici in tema povertà (D.L. 4/2019).

"Quindi, la delibera 662 (relativa alle linee guida regionali) è in vigore; gli strumenti della sua applicazione in realtà non si sono mai attuati. [...] Perché il sistema del REI, il Reddito di Cittadinanza non lo ha acquisito, quindi... Questo non esclude, a mio avviso, la possibilità che sul piano istituzionale si potesse e si possa ancora costruire un sistema di governance orizzontale, di raccordo, ma anche multilivello, verticale... Non è escluso dalla norma: non si dice "è vietato di...". È una scelta politica. È però evidente che se l'efficacia di queste politiche è data dalla capacità delle misure di correlarsi tra loro... non affrontare questo nodo non aiuta l'efficientamento del sistema... No... Questa è un po', ad oggi, la situazione." (Intervista n.5)

Nonostante questa difficoltà, il terzo settore ha comunque cercato di sollecitare Regione Lombardia a creare un luogo alternativo di confronto e consultazione, come d'altronde aveva fatto in passato in base alle aspettative del suo coinvolgimento contenute nella legge 328/2000, (Ghetti 2011, [Intervista n.7](#)). Questo tentativo non ha portato all'istituzione di un'assemblea specifica, ma ha almeno permesso una prima serie di tre incontri nel 2019 tra la Regione e gli enti all'interno dell'Alleanza regionale contro la povertà ([Intervista n.5](#)).

"Quindi, il mondo del terzo settore, dell'associazionismo e del lavoro si è organizzato! E con il passaggio al RdC abbiamo, come Alleanza, sollecitato la Regione ad attivare dei confronti, quindi senza Cabina di Regia [...] E abbiamo aperto un tavolo di confronto [...] a aprile /maggio dello scorso anno... Poi ne abbiamo fatto un altro ad ottobre e un altro a dicembre. Quindi, pur non essendoci la costituzione della cabina, proviamo a capire, a vedere, [...] a portare lì le proposte... [...] Sì, diciamo che è un tavolo di confronto che si realizza a

³¹ Si teorizza che il quasi mercato dei servizi si evolva naturalmente in un mercato con prevalenza di enti erogatori del privato non profit, in quanto ritenuti più efficaci nel rispondere alle necessità del territorio, portando così la società civile alla sua piena capacità di espressione (Marotta 2010).

³² Anche in precedenza, a seguito della collaborazione per la definizione della l.r.3/2008, le dinamiche di dialogo tra la Regione e i diversi attori attivi sui territori erano mutate: ad esempio attraverso le Regole di Sistema 2011 sono state applicate diverse modifiche a livello di servizi e di welfare socio-sanitario senza che ci fosse stata precedentemente una interlocuzione con il terzo settore o con gli altri soggetti interessati (Ghetti 2012b).

fronte di continue sollecitazioni... È che la possibilità di dargli un senso sta nella capacità e nella volontà delle parti di dargli dei contenuti... È quello, ecco. È sicuramente molto faticoso.” (Intervista n.5)

Questi primi tavoli di incontro sembrerebbero quindi rappresentare un primo passo per la definizione di ulteriori possibilità di dialogo tra Regione Lombardia e il terzo settore. Allo stesso tempo essi non sono condizione sufficiente perché ciò accada, soprattutto considerando che non sono dei momenti di discussione istituzionalizzati e fissati con cadenza regolare, ma piuttosto il risultato di diverse sollecitazioni da parte dell’Alleanza. Continua pertanto a non essere presente un’arena fissa in sostituzione della Cabina di Regia.

“[...] Nonostante la nostra richiesta di mantenere comunque questo spazio di confronto (la Cabina di Regia), di provare a convocarlo, perché sarebbe stato comunque opportuno, anche se istituito su una misura precedente... sarebbe stato opportuno un luogo di confronto con i diversi livelli, appunto, di responsabilità, ma anche poi di azioni locali, di fatto questo non è mai avvenuto.” (Intervista n.7)

2.3.2. Il Terzo settore e i territori

Questo approccio al terzo settore che deriva dal livello regionale non influenza, però, le modalità con cui i territori si rapportano ad esso, poiché le politiche di welfare sociale regionali sono contenute e residuali rispetto alla dimensione locale (Intervista n.8). A livello territoriale i Piani di Zona istituiti con la legge 328/2000 hanno introdotto modelli di gestione e programmazione che hanno favorito un maggior coinvolgimento del terzo settore nella definizione del sistema di welfare locale (Avanzini e Ghetti 2010). Tale relazione si va a costituire nei singoli territori sulla base di numerosi fattori: ad esempio sulla base di quanto essi siano riusciti, nel tempo, a gestire i piani di zona, i rapporti tra il pubblico e il privato, sulla base di quanto si siano dimostrati cooperativi rispetto a nuove progettualità, o alla co-progettazione a cascata (Intervista n.8). La co-progettazione era già stata individuata nella legge 328/2000 come una modalità di definizione della relazione tra gli enti pubblici e il privato sociale al fine di potenziare l’efficienza e l’efficacia della governance delle politiche sociali locali (Guidetti 2015b).

Si può osservare, tuttavia, come il tema del rapporto con il terzo settore con i territori sia stato poco sviluppato all’interno della struttura del Rel, soprattutto a causa del sottodimensionamento delle équipes specialistiche (Intervista n.8). Al contrario, questo elemento si è sviluppato in seguito, quando i territori sono riusciti a disporre di un numero di professionalità adeguato. In aggiunta a ciò, la collaborazione con il terzo settore è esplicitata nell’implementazione del RdC attraverso la realizzazione dei patti, che appunto sanciscono la collaborazione con esso (Intervista n.8). La costruzione di relazioni proficue a livello territoriale con il terzo settore è quindi fondamentale per una buona riuscita dei percorsi di accompagnamento dei soggetti fragili: tali percorsi richiedono infatti una serie di servizi molto differenziati e specifici a seconda del singolo caso (ad es. sostegno psicologico, accompagnamento ai figli, ecc.) che richiedono delle professionalità non sempre presenti nell’ente pubblico (Intervista n.7).

“Cioè si tratta di una serie di sostegni che difficilmente l’ente pubblico eroga o è in grado di erogare in maniera sistematica e soprattutto, magari, [necessari] in momenti della giornata o della settimana non aperti al pubblico, no? Per usare il tema dell’apertura dei servizi pubblici.” (Intervista n.7)

Proprio per questo motivo diventa auspicabile una collaborazione tra enti locali e terzo settore in cui quest’ultimo non viene percepito come un mero erogatore di servizi, ma anche e soprattutto come un partner di programmazione delle strategie territoriali di contrasto alla povertà. Il terzo settore presenta infatti una visione più dinamica dei bisogni dei beneficiari data la sua presenza sul campo (Intervista n.7). Dovrebbe pertanto riappropriarsi a livello locale di quel ruolo di advocacy che non gli viene riconosciuto, invece, a livello regionale (Ghetti 2018c). Nonostante questa strategia potrebbe rivelarsi in grado di rendere la lotta alla povertà più efficiente, nella realtà il coinvolgimento attivo del terzo settore rimane ancora un fenomeno circoscritto solamente ad alcuni territori in Regione Lombardia (Intervista n.7). Nel corso delle interviste effettuate ai testimoni privilegiati sono emersi, ad esempio, come territori particolarmente virtuosi

da questo punto di vista Milano, Brescia e Lecco³³. In particolare, nelle prime due realtà è stato segnalato come Fondazione Cariplo tramite i bandi 'Welfare in Azione' abbia avuto un ruolo fondamentale per la costruzione di sinergie positive tra "questi attori che hanno responsabilità diverse, ma hanno la stessa funzione pubblica." (Intervista n.7). Si sono potute così creare delle progettualità condivise all'origine, a partire dalla loro fase di progettazione e definizione delle linee programmatiche (Intervista n.7). Il territorio di Lecco, invece, è stato segnalato diverse volte nel corso delle interviste come un *unicum*, una sorta di "isola felice" con una modalità di organizzazione del rapporto tra pubblico e privato unica sul territorio nazionale (Intervista n.6 e n.7). Infatti, nell'Ambito di Lecco la collaborazione più che decennale tra enti locali e soggetti del terzo settore è sfociata da pochi anni nell'istituzione di un'impresa sociale a maggioranza privata e non a maggioranza pubblica, come avviene invece solitamente (Intervista n.7). Si è proceduto, quindi a dare "una veste giuridica ad un luogo di programmazione che diventa contemporaneamente programmatico e gestionale. [...] Insieme programmano, co-progettano e poi gestiscono." (Intervista n.7).

Complessivamente si ritiene che a livello territoriale il rapporto con il terzo settore abbia avuto maggiore possibilità di svilupparsi attraverso il Reddito di Cittadinanza che con la struttura del Rel. Infatti, trattandosi di una organizzazione nuova delle politiche sociali di contrasto alla povertà, il Rel ha richiesto la messa in campo di professionalità nuove che non sono state, almeno nella prima fase di implementazione della misura, sufficienti per permettere uno sviluppo armonico delle relazioni tra i diversi attori coinvolti nella programmazione ed erogazione dei servizi (Intervista n.8).

"Secondo me, però, rispetto al RdC, dove il rapporto col terzo settore lo vedi nella realizzazione dei patti, perché è lì che si manifesta la collaborazione, a come sono gestiti i servizi di potenziamento, a come è coinvolta la comunità, organizzata e non, rispetto ai percorsi di inclusione delle persone... Io ho un po' l'impressione che sia ancora presto, che con il Rel è stato un tema poco sviluppato, anche per la fatica delle équipes, perché erano sotto-dimensionate. Adesso che i territori hanno operatori da dedicare ed équipes specialistiche... Hanno anche figure diverse dall'assistente sociale: spesso educatori..." (Intervista n.8).

Precedentemente all'introduzione delle misure nazionali di contrasto alla povertà, un elemento centrale per la costituzione di sinergie positive a livello territoriale è da rintracciarsi nell'utilizzo della co-progettazione. Negli ultimi anni questa modalità di relazione tra il mondo pubblico e quello privato è aumentata considerevolmente, in quanto ritenuta più efficace nel permettere di fornire risposte adeguate alle necessità territoriali, tramite la collaborazione di più soggetti operanti nell'interesse pubblico³⁴ (Marocchi 2018a). La co-progettazione ha permesso, nei contesti adeguati ad un suo pieno sviluppo, una maggiore innovazione nel sociale, intesa non solo attraverso la definizione di interventi nuovi, ma anche tramite la modifica e l'adattamento di quelli pre-esistenti (Ibid.). A ciò si aggiunge la costruzione di nuove relazioni tra gli enti pubblici e privati per la definizione di un capitale sociale fondamentale per la buona riuscita delle misure (Ibid.). Nel corso delle interviste sono emerse, però, alcune difficoltà che tutti i territori si trovano a dover affrontare nella definizione delle collaborazioni con il terzo settore ed altri soggetti privati per l'implementazione delle politiche sociali a livello locale: la revisione del codice del terzo settore e il codice degli appalti. La difficoltà riscontrata dai Comuni lombardi rispetto a queste novità ha portato ANCI Lombardia ad organizzare delle giornate di formazione (Intervista n.3)

"[...] i Comuni hanno tutta una serie di vincoli dati dal codice degli appalti. Mi riferisco, soprattutto, alle grosse collaborazioni, o alle manifestazioni di interesse o agli appalti un po' più consistenti. C'è tutto il discorso della co-progettazione, della co-programmazione, che da una parte è sponsorizzata ed è stata fatta anche nel corso degli anni, dall'altra rischia che, appunto, con il codice degli appalti, magari da una parte porti avanti una co-

³³ A questi si aggiungono altre aree citate quali, ad esempio, Crema e Bergamo. I territori citati nel testo sono quelli individuati dalla maggior parte degli intervistati.

³⁴ Bergamo e Lecco in questo senso hanno delle esperienze consolidate, accanto alla realtà bresciana (Marocchi 2018a). In particolare, a Lecco la co-progettazione si è innestata a partire dal 2006 in un contesto in cui il dialogo tra ente pubblico e terzo settore rappresentava già una realtà consolidata (Mariani 2018).

progettazione e poi non puoi garantire alla realtà con cui hai co-progettato la gestione di quell'intervento perché lo devi mettere a gara. Quindi poi, magari, arriva qualcuno e... [non si riesce a garantire una continuità alla collaborazione e al progetto]" (Intervista n.3)

Il codice degli appalti aveva già creato diverse difficoltà ai territori nella gestione del settore sociale dal momento della sua entrata in vigore a seguito della pubblicazione con D.lgs 50/2016³⁵ (Ghetti 2017d). Il nuovo codice, infatti, prendeva in considerazione il settore sociale al pari degli altri, senza riconoscerne la specificità come invece era riportato dalla normativa precedente (D.lgs 163/2006) (Ibid.). Di conseguenza sono venuti meno quegli sgravi amministrativi di cui il settore godeva e si sono aggiunti una serie di procedimenti e livelli intermedi nella selezione degli appalti pubblici che hanno reso più difficile per i Comuni la costruzione di relazioni solide e durature con soggetti privati del terzo settore³⁶ (Ghetti 2017d). Questo aumento degli oneri burocratici causa il timore di compiere errori, per cui l'attenzione si sposta sugli aspetti formali invece che sui contenuti dei progetti (Ibid.). Ciò incide negativamente sulla qualità dei servizi (Ibid.). Allo stesso modo la riforma del codice del Terzo Settore potrebbe creare un ulteriore problema nel mantenere in futuro le sinergie che si sono già create a livello territoriale. Questo perché le ultime novità richiederebbero un grande sforzo alle piccole realtà per possedere tutte le caratteristiche necessarie per essere ancora incluse all'interno del terzo settore. Si aggiunge, inoltre, l'incertezza legata al fatto che tale riforma non è ancora completa in quanto non sono ancora stati emanati tutti i decreti e atti necessari per attuare la legge delega 106/2016 (Camera dei Deputati 2020).

"Creerà delle criticità se non si sistema in fretta perché, ad oggi, mi sembra entro giugno, tutte le varie associazioni devono avere i crismi per poter iscriversi al registro unico del volontariato... Come organizzazione di volontariato o associazione di promozione sociale... Però ci saranno tantissime realtà, anche piccole, nei singoli paesi, che questa cosa non ce l'hanno e che non riescono magari ad iscriversi o non hanno i crismi per farlo... E quindi anche su questa cosa bisognerà vedere di fare il possibile per tenere insieme un po' la questione. Mentre, diciamo così, sul rapporto quotidiano, secondo me, buona parte dei Comuni ha a che fare praticamente tutti i giorni con le proprie associazioni [...] Però queste cose si scontrano, davvero, con quella che è la normativa nazionale, regionale e spero che in qualche modo si sistemi in fretta questa cosa per mettere insieme." (Intervista n.3)

2.3.3. Il ruolo di Fondazione Cariplo

Come già accennato, un attore che ha assunto un ruolo importante nella costruzione di reti contro la povertà a livello territoriale è Fondazione Cariplo che, attraverso i bandi del progetto "Welfare in azione", ha richiesto ai soggetti pubblici e privati di collaborare per l'evoluzione dei sistemi di welfare locali a partire dalla definizione condivisa delle problematiche ritenute più rilevanti da affrontare (Intervista n.8, Villa 2018). Il progetto ha visto la sua prima edizione nel 2014 e rappresenta la più grande esperienza di sperimentazione di welfare comunitario in Italia (Ghetti 2019a). Esso ha fornito, prima di tutto, una vera e propria "boccata d'ossigeno" al welfare locale lombardo in un momento congiunturale problematico, sia a causa degli effetti socio-economici della Recessione, sia a causa della limitatezza delle risorse allora a disposizione data anche dalle politiche di austerità (Ghetti 2019b). A livello specifico, i contributi positivi che Welfare in Azione ha apportato ai territori lombardi comprendono:

³⁵ Il D.lgs 50/2016 è stato poi aggiornato con le modifiche introdotte dal D.L. 124/2019 e dalla L. 157/2019.

³⁶ Ad esempio, da allora per i Comuni non capoluogo diventa obbligatorio avvalersi delle Centrali Uniche di Committenza per le procedure ordinarie di importo superiore a 750.000 € per i servizi sociali e a 1.000.000 € per i lavori (Ghetti 2017d). Si è creata così una netta separazione tra il soggetto che delinea il progetto e quello che ne dovrà definire gli esecutori (Ibid.).

- **Il cambiamento culturale**: derivante dal coinvolgimento di un ampio bacino di attori e settori differenti. Si sono così attivate non solo nuove progettualità, ma anche un vero e proprio trasferimento di strategie e metodologie di azione applicate a nuovi ambiti di intervento (Ibid.);

- **L'orientamento alla programmazione sociale**: il termine dei progetti inerenti alla prima triennalità del programma è coinciso con la fine dei piani di zona 2015/2018. Ciò ha favorito la presa in considerazione delle finalità e delle strategie sviluppate nel corso del programma Welfare in Azione all'interno dei nuovi piani di zona e successivamente dei piani locali di contrasto alla povertà (Ibid.);

- **Il mutamento dei network locali**: si sono cioè rafforzate alcune alleanze locali pre-esistenti al progetto, ma superando le logiche di concorrenzialità e di spartizione dei territori. In altri casi le partnership si sono ampliate includendo nuovi soggetti o legandosi a network più grandi (Ibid.);

- **Il trasferimento di know-how**: oltre ad un nuovo approccio culturale al welfare, i progetti hanno permesso la costituzione in loco di nuovi strumenti per l'attivazione dei cittadini, modalità di integrazione di settori diversi, metodologie per individuare e coinvolgere i soggetti più fragili, tavoli di confronto e piattaforme digitali. Sono tutti mezzi che rimangono ai territori e che possono sfruttare per una migliore gestione del welfare locale (Ibid.);

- **Maggior coinvolgimento dei soggetti più fragili**: si riscontra che i progetti implementati in Lombardia sono stati rivolti a tutta la popolazione. In questo modo, senza la presenza di target eccessivamente dettagliati, è stato possibile coinvolgere anche quei soggetti in condizione di fragilità che non avrebbero invece fatto domanda per le misure istituzionali esistenti, ad esempio per vergogna e per stigma (Dodi 2017).

Nel corso delle quattro edizioni del progetto "Welfare in Azione" sono stati finanziati 37 progetti (di cui 35 in Lombardia), con lo stanziamento di un totale di 83 milioni di euro: si tratta della principale sperimentazione di welfare comunitario presente nel nostro paese (Ghetti 2019a). Anche nel corso delle interviste ai testimoni privilegiati è emersa l'importanza dell'azione di Fondazione Cariplo per lo sviluppo a livello territoriale della progettualità tra i diversi attori coinvolti nel contrasto al fenomeno della povertà (nello specifico è stato citato il maggior dialogo tra l'area del sociale e del lavoro) (**Intervista n.7 e n.8**). La Fondazione, attraverso il suo supporto ai progetti innovativi selezionati, avrebbe quindi "ridato ossigeno ai sistemi di welfare locale" in Lombardia (**Intervista n.8**) in un tempo segnato da forti restrizioni di budget che rischiavano di lasciare scarsissimo spazio alla sperimentazione e all'innovazione. Restano da valutare – non in questa sede – le implicazioni di un ruolo, divenuto nel tempo assai significativo, nell'orientare l'agenda e il vocabolario del welfare locale da parte di un attore privato.

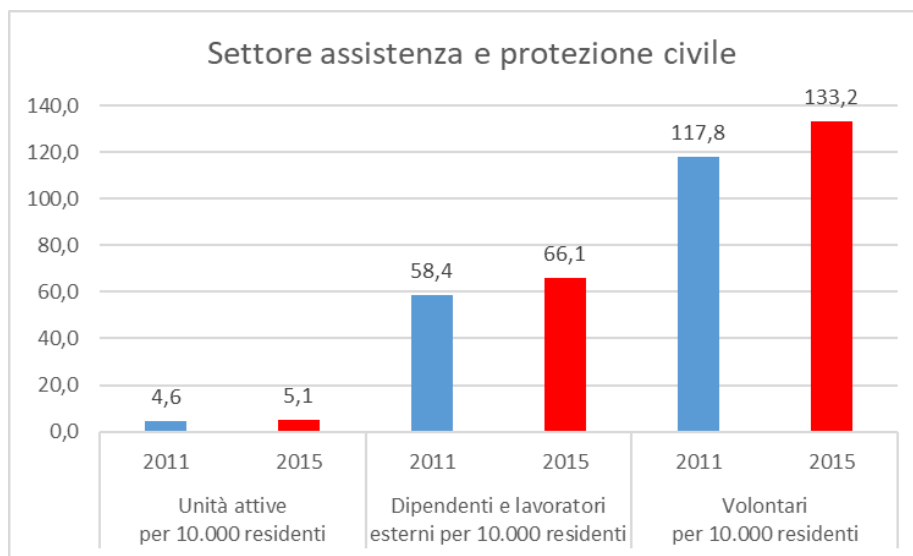
2.3.4. Il settore del Non Profit in Lombardia

Attraverso gli ultimi dati disponibili dal censimento del non profit effettuato da ISTAT è possibile individuare alcuni trend che hanno caratterizzato la Lombardia rispetto al quadriennio 2011-2015. Si tratta di dati riferiti a 5 anni fa, ma che possono permettere di comprendere come il non profit lombardo si sia evoluto, per alcuni valori in linea con le tendenze nazionali, mentre per altri in direzione opposta. Prima di tutto occorre sottolineare come lo studio effettui una distinzione tra il settore dell'assistenza e della protezione civile da un lato e il settore della filantropia e della promozione del volontariato dall'altro.

Per quanto riguarda il settore assistenza e protezione civile, si riscontra tra il 2011 e il 2015 un lieve aumento di 0,5 unità impiegate in tali attività per 10.000 residenti: le unità attive passano quindi da 4,6 a 5,1. Inoltre, il settore presenta in media 66,1 dipendenti e lavoratori esterni disponibili riferiti all'anno 2015: un risultato derivante dall'espansione di circa 7,5 lavoratori nel corso del quadriennio preso in considerazione. Il numero

medio di volontari disponibili ogni 10.000 abitanti è invece pari a 133,2 nel 2015: anche in questo caso il settore ha registrato un'espansione del dato con una media di 15,4 volontari in più disponibili.

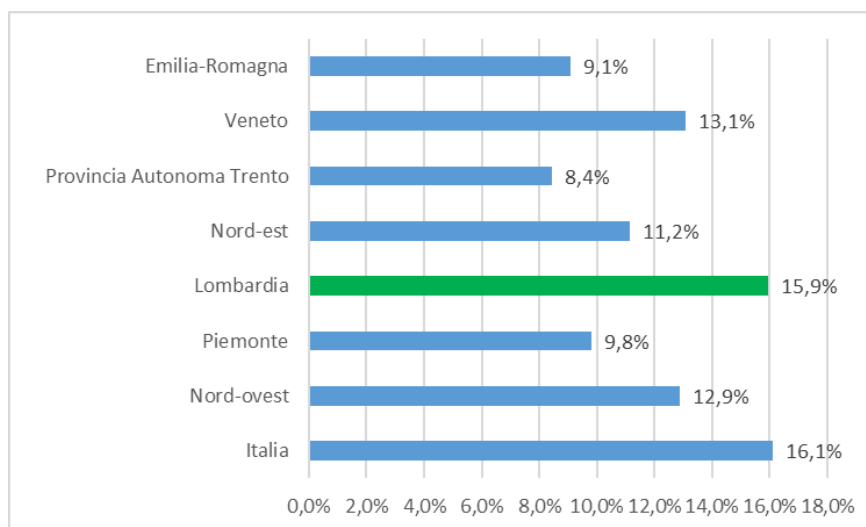
Figura 2.11 – Unità attive, dipendenti e lavoratori e volontari nel settore dell'assistenza e della protezione civile in Lombardia (2011-2015)



Elaborazione su dati Istat - Censimento permanente delle Istituzioni non profit

A differenza degli altri dati resi disponibili dal censimento ISTAT, l'incidenza di lavoratori esterni nel non profit in Lombardia è riferita solamente all'anno 2011 e non permette, quindi, l'analisi delle tendenze del quadriennio. Nell'assistenza e nella protezione civile tale categoria di lavoratori rappresenta il 15,9%. Paragonando quest'ultimo dato alle performance nazionali e delle altre regioni di interesse, si possono notare alcune particolarità tipiche del caso lombardo. Ad esempio, la Lombardia presenta un'incidenza di lavoratori esterni leggermente inferiore al dato nazionale (16,1%), ma superiore a tutte le altre realtà del Nord Italia prese in considerazione.

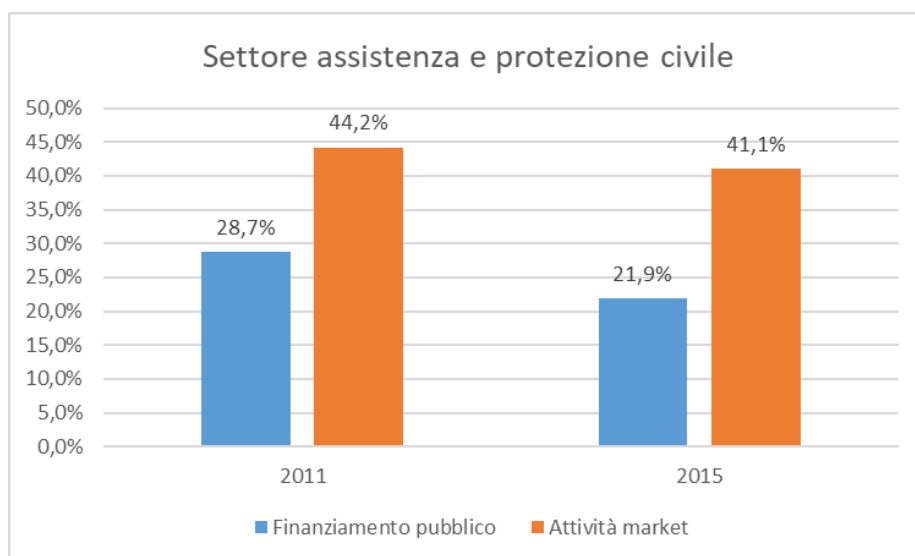
Figura 2.12 - Incidenza lavoratori esterni sul totale lavoratori nel settore assistenza e protezione civile (2011)



Elaborazione su dati Istat - Censimento permanente delle Istituzioni non profit

Tornando all'analisi del singolo caso lombardo, è disponibile anche il dato relativo all'incidenza di istituzioni non profit attive, distinte a seconda che presentino una prevalenza di finanziamenti pubblici o di attività di mercato. L'incidenza delle attività con prevalenza di finanziamenti pubblici è inferiore rispetto a quelle con prevalenza di attività "market". Tuttavia, entrambe le tipologie di istituzione hanno subito una contrazione, più marcata nel caso di prevalenza di finanziamenti pubblici (-6,8%) rispetto a quello di prevalenza di attività market (-3,2%).

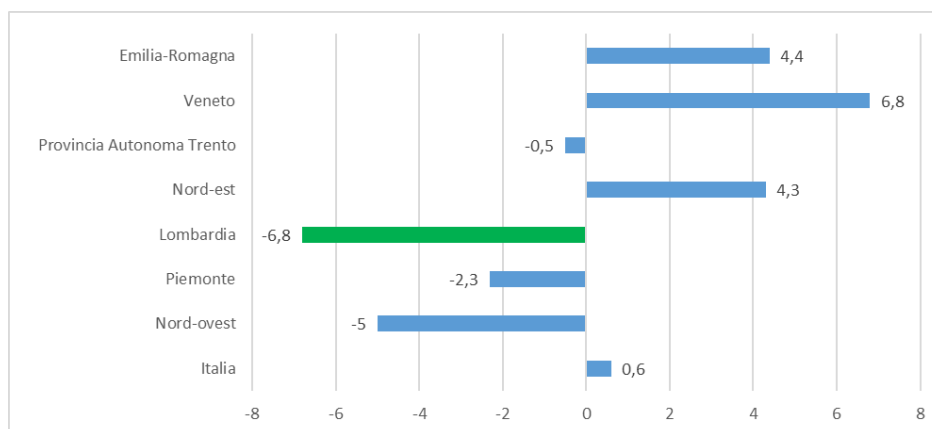
Figura 2.13 - Incidenza di istituzioni non profit attive nel settore dell'assistenza e della protezione civile in Lombardia (2011-2015)



Elaborazione su dati Istat - Censimento permanente delle Istituzioni non profit

Paragonando il caso lombardo con gli altri territori, è possibile individuare dei risultati in contrasto con le tendenze nazionali e delle altre regioni di interesse, in particolare per quanto riguarda le istituzioni con prevalenza di finanziamenti pubblici. Come evidenziato in figura 2.14, tra il 2011 e il 2015 la Lombardia ha subito la contrazione maggiore (-6,8%) dell'incidenza di istituzioni a finanziamento pubblico nel settore dell'assistenza e della protezione civile non solo rispetto al dato nazionale, che invece è positivo (+0,6%), ma anche rispetto alla sua area di appartenenza, il Nord Ovest, che manifesta anch'essa un trend negativo (-5%). Il Nord-Est, al contrario, sul quadriennio presenta una tendenza positiva (+4,3%) in cui solamente la Provincia Autonoma di Trento contribuisce con un dato leggermente negativo (-0,5%).

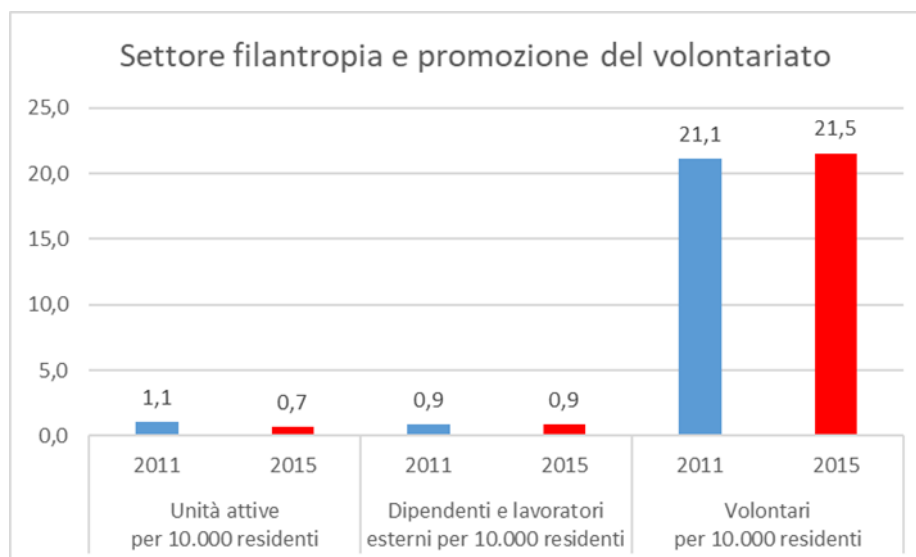
Figura 2.14 – Variazione % dell'incidenza di istituzioni non profit attive, settore assistenza e protezione civile, con prevalenza di finanziamenti pubblici (2011-2015)



Elaborazione su dati Istat - Censimento permanente delle Istituzioni non profit

I dati a disposizione permettono di analizzare anche l'andamento nel settore della filantropia e del volontariato. In tal caso le unità impiegate ogni 10.000 residenti, nel corso del quadriennio, si sono contratte di 0,4 unità, attestandosi a 0,7. Anche i volontari su 10.000 residenti registrano un aumento di pari entità, attestandosi a 21,5 nel 2015. I dipendenti e i lavoratori esterni disponibili nel settore rimangono invece stabili nel periodo di tempo considerato, con una media di 0,9.

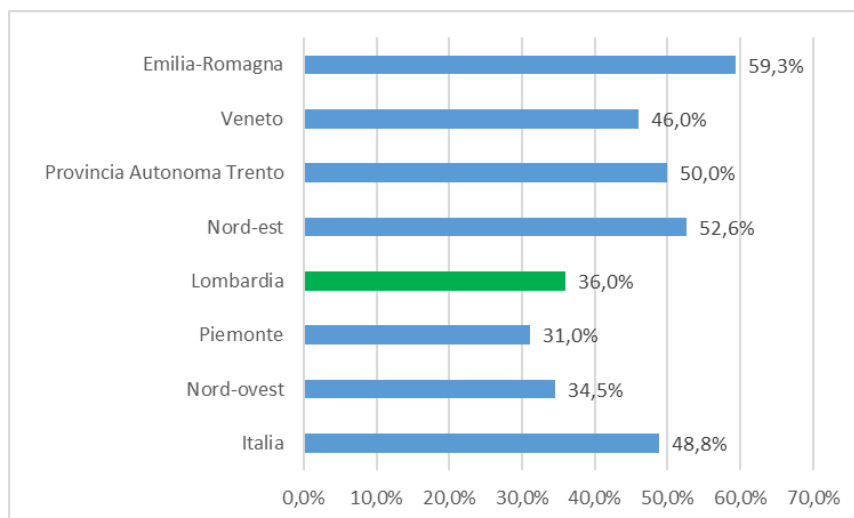
Figura 2.15 – Unità attive, dipendenti e lavoratori e volontari nel settore della filantropia e della promozione del volontariato in Lombardia (2011-2015)



Elaborazione su dati Istat - Censimento permanente delle Istituzioni non profit

L'incidenza di lavoratori esterni nel settore della filantropia e del volontariato si attesta, invece, al 36% nel 2011, l'unico anno in cui il dato è disponibile. Tale risultato è più contenuto in Lombardia rispetto alla maggior parte dei territori presi in considerazione. Se infatti il dato lombardo è in linea con la media del Nord-Ovest (34,5%) e superiore alla realtà piemontese (31%), in tutti gli altri casi considerati risulta inferiore dai 10 punti percentuali in su (figura 2.9).

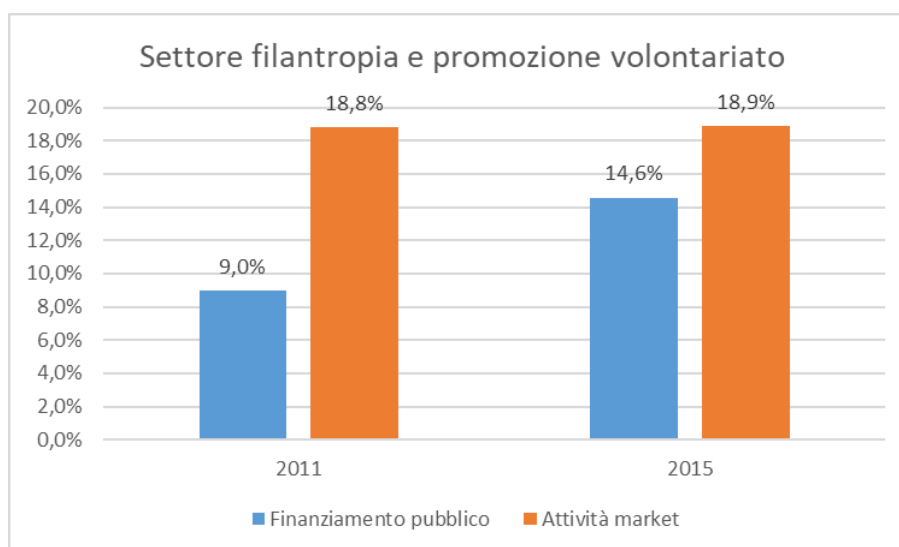
Figura 2.16 - Incidenza lavoratori esterni sul totale lavoratori nel settore filantropia e promozione del volontariato (2011)



Elaborazione su dati Istat - Censimento permanente delle Istituzioni non profit

Considerando, invece, come le istituzioni non profit attive nel settore si distribuiscono rispetto ai finanziamenti pubblici o di attività di mercato, emerge come l'incidenza delle attività con prevalenza di finanziamenti pubblici sia inferiore rispetto a quelle con prevalenza di attività "market". Questa tendenza è rimasta stabile nel corso del quadriennio considerato, con un aumento delle attività market limitato (+0,1%). Al contrario, le istituzioni con prevalenza di finanziamenti pubblici sono aumentate del 5,6%.

Figura 2.17 - Incidenza di istituzioni non profit attive nel settore della filantropia e della promozione del volontariato in Lombardia (2011-2015)

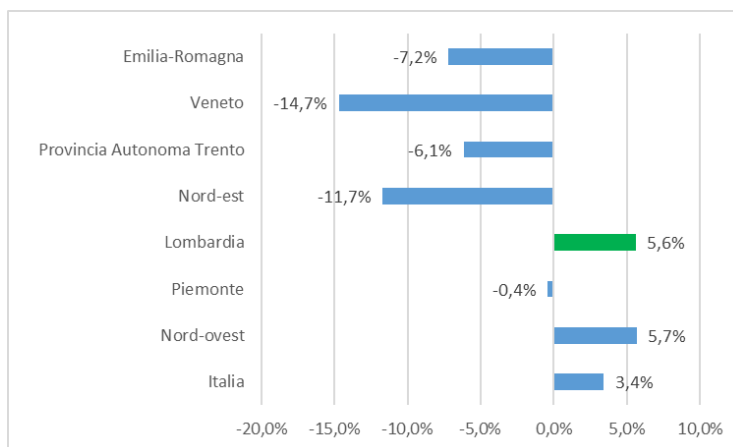


Elaborazione su dati Istat - Censimento permanente delle Istituzioni non profit

Al contrario, dalla figura 2.12 si può notare come, rispetto alle Regioni di interesse, la Lombardia abbia registrato l'aumento più consistente dell'incidenza di istituzioni non profit nel settore della filantropia e della

promozione del volontariato (+5,6%). Il dato è in linea con il trend dell'area di appartenenza della Regione (Nord Ovest: +5,7%) e superiore al dato nazionale, anche se quest'ultimo registra sempre una variazione positiva (+3,4%). L'espansione lombarda è invece in netto contrasto con i dati delle regioni del Nord-Est, tutti negativi, arrivando fino a registrare una contrazione del 14,7% in Veneto.

Figura 2.18 – Variazione % dell'incidenza di istituzioni non profit attive, settore filantropia e promozione del volontariato, con prevalenza di finanziamenti pubblici (2011-2015)



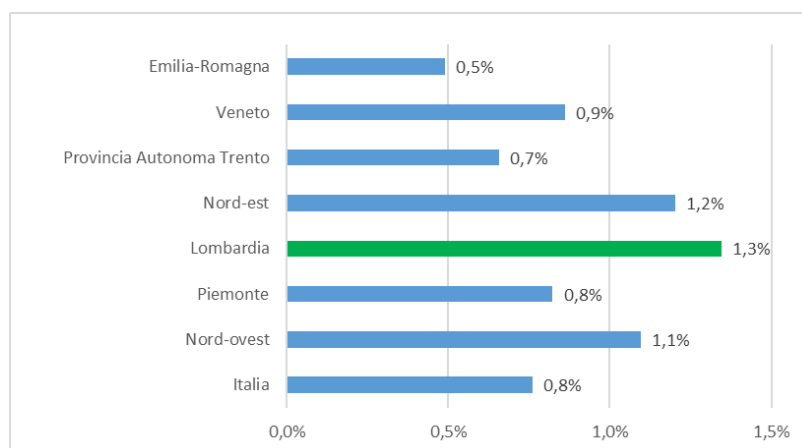
Elaborazione su dati Istat - Censimento permanente delle Istituzioni non profit

Considerando entrambi i settori, si può concludere che complessivamente le unità impiegate ogni 10.000 residenti siano variate leggermente nel corso del quadriennio di analisi, seppur in espansione nell'assistenza e protezione civile e in contrazione nella filantropia e promozione del volontariato. Allo stesso modo il settore dell'assistenza e della protezione civile presenta molti più dipendenti e lavoratori esterni disponibili ogni 10.000 abitanti (66,1 al 2015) rispetto alla filantropia/volontariato (0,9 al 2015). In questo caso, però, mentre nel quadriennio il primo settore si è ulteriormente espanso con una media di 7,5 lavoratori in più, il secondo ha visto tale dato invariato. L'assistenza e la protezione civile hanno inoltre un numero superiore di volontari per 10.000 abitanti (133,2 al 2015) rispetto al settore della filantropia e del volontariato (21,5 al 2015): allo stesso modo, mentre il primo settore ha registrato un aumento consistente della media di 15,4 volontari, nel secondo tale espansione è stata solamente di 0,4 volontari in più. È emerso, inoltre, che il settore dell'assistenza e della protezione civile presenta un'incidenza di istituzioni attive superiore rispetto al settore della filantropia e del volontariato sia rispetto al 2011 che al 2015. Se analizziamo invece i singoli settori, l'incidenza delle attività con prevalenza di finanziamenti pubblici è in entrambi i casi inferiore rispetto a quelle con prevalenza di attività "market". Tuttavia, a seconda del settore preso in considerazione, nel corso del quadriennio si notano delle tendenze differenti. Nella filantropia e nel volontariato le attività "market" sono rimaste quasi invariate, con un aumento pari solo allo 0,1%. Al contrario, le istituzioni con prevalenza di finanziamenti pubblici sono aumentate del 5,6%. Nell'assistenza e nella protezione civile, invece, entrambe le tipologie di istituzione hanno subito una contrazione, più marcata nel caso di prevalenza di finanziamenti pubblici (-6,8%) rispetto a quello di prevalenza di attività market (-3,2%). Rispetto agli altri dati, l'incidenza di lavoratori esterni nel non profit si limita a fornire una fotografia dell'anno 2011. Tuttavia, è possibile notare come l'incidenza di tale tipologia di lavoratori sia superiore del 20,1% nella filantropia e volontariato rispetto all'ambito dell'assistenza e della protezione civile.

All'interno del censimento delle Istituzioni no profit curato da ISTAT sono inoltre disponibili i dati relativi alla percentuale di spesa dei Comuni a favore di interventi del terzo settore per l'anno 2016. Come emerge dalla figura 2.19, in Lombardia la percentuale di spesa dei comuni in tema è maggiore rispetto alle altre Regioni

analizzate, oltre che alla media nazionale e ai valori medi dei territori del Nord-Est e del Nord-ovest. Questo dato non dovrebbe sorprendervi, dato che, sulla base dell'approccio lombardo al welfare descritto al paragrafo 2.1.1., la società civile e quindi anche il mondo del terzo settore e del no-profit sono visti come i soggetti principali attraverso cui fornire dei servizi efficienti ed efficaci ai cittadini, a partire dal principio della fallacia del monopolio pubblico nella gestione del sociale.

Figura 2.19 - Contributi per favorire interventi del terzo settore sul totale spesa dei comuni (2016)



Fonte: Istat, censimento su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati.

2.4. Il sistema di governance regionale multi-livello: assetti, mutamenti e tensioni

Come evidenziato nel corso del capitolo, la struttura del welfare lombardo si fonda sulla combinazione, ereditata dalle Giunte Formigoni, tra il principio di sussidiarietà e la retorica della libertà di scelta dell'utente (Marotta 2010 e Girotti 2007). Pertanto, la Lombardia ha teso a costruire un quasi-mercato dei servizi in cui l'utente in linea di principio può scegliere, al pari di un consumatore, le strutture presso i quali usufruire dei servizi, mentre, dall'altra parte, gli erogatori competono per attirare gli utenti (Marotta 2010). La Regione avrebbe, quindi, rinunciato ad un ruolo di governance forte per permettere alla società civile di auto-organizzarsi nel rispondere alle sue stesse esigenze (Ibid.). Lo sforzo regolativo da parte della Regione è stato largamente destinato a costruire le condizioni per consentire ai singoli provider di operare. Al di là dei noti limiti tipici del sistema del quasi-mercato (asimmetrie di risorse da parte dei cittadini-utenti in primis), che il sistema che ne è derivato risponda davvero al principio di auto-organizzazione dal basso e favorisca la competizione positiva tra provider è oggetto di dibattito (per una discussione in materia di servizi al lavoro si veda: Sabatinelli & Villa 2015; Trivellato, Bassoli, Catalano, 2015).

Per quanto per loro natura le politiche di contrasto alla povertà si prestino meno alla logica del quasi-mercato, dinamiche simili dal punto di vista dell'individualizzazione della logica di intervento e della scarsa relazione tra Regione ed enti locali si osservano anche in questo campo. Da un lato, la preponderanza di trasferimenti economici individuali riflette l'idea della centralità del cittadino-utente. Dall'altro, sia a livello verticale che orizzontale la Regione riproduce una gestione deregolamentata delle politiche (Irer 2010b). Ciò ha avuto diverse conseguenze sui territori e sui diversi soggetti coinvolti nell'implementazione della strategia di contrasto alla povertà. Ad esempio, a livello verticale, la mancanza di una governance forte da parte della Regione ha portato i sistemi di welfare locale ad avere delle difficoltà nell'implementazione delle misure

regionali e nazionali (Dessi & Guidetti 2018). Una conseguenza è stata la diversa declinazione degli indirizzi regionali che ha portato i territori ad ottenere performance diverse, oppure le difficoltà che i territori hanno dovuto affrontare, senza alcun supporto da parte della Regione, nell'implementare i processi complessi richiesti dalle nuove misure in tempistiche compresse (Ghetti 2018c, Dessi & Guidetti 2018). I problemi di gestione a livello territoriale si sono manifestati anche in riferimento alle risorse: la presenza di diverse fonti di finanziamento aggiunge frammentazione ad un sistema di governance già frammentato e limita i territori nella spesa a causa dei vincoli stringenti collegati a ciascun fondo (Ghetti 2018c, [Intervista n.3](#)).

La mancanza di un ruolo importante di governance da parte della Regione ha degli impatti anche sul livello orizzontale. Nel rapporto che la Lombardia ha con il Terzo Settore, quest'ultimo risulta relegato al ruolo di gestore dei servizi, essendo spogliato della sua altra funzione di *advocacy* (Ghetti 2018c). Esistono tavoli di confronto con il Terzo Settore, ma sono organizzati con modalità e tempistiche tali da non consentire loro di avere una funzione di arena politica, ma solo una meramente informativa (Ibid.) Allo stesso modo la Regione non ha istituito la Cabina di Regia prevista dal D.lgs 147/2017, che avrebbe rappresentato, secondo diversi testimoni privilegiati intervistati, un importante punto di raccordo tra l'attore regionale, i territori e il Terzo Settore. Questa mancanza è stata giustificata dal fatto che tale organo era previsto nella struttura del Rel, ma non è stato invece rinnovato con l'arrivo del RdC. Rispetto al rapporto che invece si è instaurato tra il Terzo Settore e i singoli territori, diverse interviste hanno sottolineato come le sinergie più efficienti derivino da forme di collaborazione pre-esistenti e consolidate, oppure favorite dall'intervento di Fondazione Cariplo attraverso il bando "Welfare in Azione". Complessivamente si ritiene che il rapporto tra il Terzo Settore e il livello territoriale abbia avuto maggiore possibilità di sviluppo nel periodo di implementazione del RdC, cioè quando si sono rese operative tutte le novità organizzative introdotte con il Rel e poi mantenute con la nuova misura, tra cui la presenza di nuove professionalità ([Intervista n.8](#)).

2.4.1. Il Reddito di Inclusione e il Reddito di Cittadinanza in Lombardia

Il Rel ha rappresentato una rivoluzione nei sistemi di welfare locale perché all'interno della sua struttura viene finalmente riconosciuto il ruolo centrale dei servizi territoriali che era stato evidenziato nella l. 328/2000 attraverso lo stanziamento di risorse ad hoc per il loro sviluppo (Ghetti 2018d). Inoltre, si auspicava che l'apparato costruito dal Rel per il contrasto alla povertà avrebbe portato Regione Lombardia ad assumere un ruolo più decisivo sul tema rispetto al passato tramite il maggior coordinamento dei territori (Lombardia Sociale 2018). Come anticipato nel paragrafo 2.1.3, questo non è avvenuto, per cui l'Alleanza regionale ha mosso diverse critiche alle Linee di sviluppo lombarde, che sono espressione della mancata volontà da parte della Regione di assumere un ruolo programmatico incisivo per la lotta alla povertà.

A livello di governance il Rel vedeva, oltre che nell'INPS, nei Comuni aggregati in forma di Ambito il principale soggetto attuatore della misura. Infatti, gli Ambiti avevano il compito di definire la programmazione territoriale, di gestire la comunicazione istituzionale e il raccordo con gli altri enti coinvolti, oltre a verificare alcuni requisiti dei soggetti richiedenti il contributo (Dessi 2018a).

Complessivamente la misura ha portato i servizi di contrasto alla povertà ad interfacciarsi con un numero superiore di beneficiari rispetto al passato: una novità non facile da gestire per tutte le realtà territoriali (Gori 2020). Oltre all'aumento complessivo della platea dei beneficiari e alla maggiore affluenza di nuovi casi, sono aumentati anche i progetti siglati con ben il 77% di soggetti presi in carico in progetti ad hoc in Lombardia (Fanelli, Ferrucci e Catania 2019). Questa maggiore adesione da parte dei cittadini in difficoltà potrebbe essere ricondotta al fatto che, in generale, si sia ritenuto che la modalità di presa in carico tipica del Rel permettesse l'accompagnamento del beneficiario senza introdurre atteggiamenti giudicanti (Ghetti 2018e).

Il Rel ha inoltre apportato non solo una maggiore disponibilità di risorse per lo sviluppo dei servizi, ma ha anche creato un approccio di contrasto alla povertà che ha stimolato lo sviluppo dei sistemi locali di welfare (Gori 2019). Tuttavia, questa spinta positiva verso una maggiore collaborazione non si è manifestata

ovunque, anche a causa della mancata definizione di indicazioni puntuali per stimolare nuove intese tra i principali attori territoriali coinvolti (Ibid.). L'esperienza del Rel si conclude formalmente il 28 febbraio 2019 con la sua sostituzione da parte del Reddito di Cittadinanza attraverso il Decreto 4/2019 (Dessi 2019a).

All'interno della struttura del RdC³⁷ i Comuni mantengono un ruolo fondamentale nel contrasto alla povertà: se infatti è vero che la misura introduce, rispetto al Rel, una branca di progetti incentrati sull'inserimento lavorativo, è altrettanto importante considerare che molte delle situazioni a cui il RdC si rivolge comprendono una fragilità multidimensionale che necessita dell'attivazione da parte anche di quei servizi di competenza dei Comuni (Palombo, Poli, Minicucci 2019). Pertanto, i Comuni si occupano anche di attivare i progetti di pubblica utilità e i percorsi di inclusione dei soggetti più fragili, mentre gli altri soggetti alla ricerca della sola occupazione sono affidati ai Centri per l'Impiego (CPI) (Ibid.). I CPI, però, al contrario dei Comuni, non hanno ricevuto risorse paragonabili a quelle del PON per lo sviluppo dei propri servizi (Ibid.). In aggiunta a ciò, non solo non sono stati destinatari di risorse adeguate con una conseguente carenza di personale, ma si è creato un ulteriore fattore di disorganizzazione a causa dei diversi passaggi di gestione che hanno subito (Ibid.). In generale, la struttura del RdC non solo risulta complessa per la pluralità di attori e soggetti che vuole coinvolgere nell'accompagnamento dei beneficiari, ma anche per il fatto che necessita di una governance più strutturata e di un maggior raccordo tra l'area sociale e quella lavorativa (Ibid.).

Di conseguenza i Comuni lombardi, i CPI e tutti i soggetti coinvolti nell'implementazione del RdC hanno dovuto affrontare una serie di problematiche (Lombardia Sociale 2019b):

- **L'impossibilità per i Comuni di avere accesso alle informazioni dei richiedenti:** Ciò è anche conseguenza dell'esternalizzazione dei punti di accesso alla misura: ne consegue che, se da una parte i Comuni sono stati alleggeriti di questo compito di raccolta delle domande, dall'altra si sono ritrovati ad essere investiti di un ruolo di informazione e supporto del cittadino senza avere a disposizione tutti i mezzi necessari per adempiere a questa funzione (Dessi 2019b). Questo crea disagio non solo nel confronto con i beneficiari, che vengono a richiedere informazioni presso i Comuni senza ottenere risposta ai loro dubbi, ma anche nella gestione da parte dei Comuni di quei nuclei con cui non avevano rapporti in precedenza. Come risultato, i Comuni hanno potuto iniziare a compensare i ritardi del RdC solo con le persone già prese in carico in passato. *"Poi su quelli che conosciamo, ripeto, ancora ci abbiamo lavorato da prima, ci stiamo lavorando tutt'ora... Non è quello il problema. Però sono quelli che invece in autonomia sono andati a fare la richiesta e stanno prendendo il reddito, che non conosciamo... Magari non ci arriveranno neanche mai, perché sono situazioni che verranno gestite dal Centro per l'impiego e quindi va bene così. Però quelle che ci arrivano magari domani, se io avessi saputo già... anche solo 2 o 3 mesi fa che questa persona ha chiesto il RdC... magari avrei cominciato ad impostare qualcosa, magari no!" (Intervista n.3)*

- **Mancanza di dialogo tra le diverse aree di policy:** dalle interviste effettuate non sono emerse, inoltre, aree di confronto istituzionalizzate per quanto riguarda il dialogo dei Comuni con l'area lavoro e in generale con le aree di policy collaterali che interessano il tema della povertà. Non sembrano essere previsti quindi, né dalla precedente organizzazione regionale né dall'impostazione del RdC, dei collegamenti diretti tra CPI e i Comuni per ragionare sulla valutazione della situazione dei beneficiari.

"Oggi le relazioni tra gli Ambiti sociali, i Comuni e i Centri per l'Impiego sono scarse, solo in alcune parti sono state create delle forme di convenzionamento che aiutano un canale più diretto di relazione, ma nella maggior parte dei casi, ahimè, ce ne è sempre stato poco..." (Intervista n.2)

La difficoltà di dialogo dei CPI con i Comuni, ma soprattutto con gli Ambiti si aggrava anche alla luce delle differenti aree territoriali a cui fanno riferimento. Tuttavia, nonostante questa difficoltà, dalle interviste è

³⁷ Parallelamente al Reddito di Cittadinanza è prevista l'introduzione della Pensione di Cittadinanza. Quest'ultima misura non prevede percorsi di inserimento lavorativo e si attiva quando il beneficiario ha un'età pari o superiore ai 67 anni. Tutti i membri del nucleo familiare devono rispettare il requisito anagrafico (INPS 2019).

emersa la volontà da parte di Regione Lombardia di studiare delle modalità per favorire una maggiore interazione tra questi enti in modo tale da inserirle nelle Linee Guida per i prossimi Piani di Zona.

“È chiaro che, diciamo, implementare i CPI è il primo passo... Questo non basta, quindi l'altra operazione su cui stiamo cercando un po' di insistere è queste forme più, se vogliamo, strutturate di relazione tra l'Ambito territoriale e i CPI. Poi c'è anche un problema territoriale: purtroppo i bacini di utenza dei CPI non sono gli stessi degli Ambiti territoriali/sociali... Noi stiamo cercando di capire se a questo si possa in qualche modo rimediare, ma ci sono paradossalmente degli Ambiti che sono spaccati a metà, per cui per metà Comuni afferiscono ad un CPI, per metà Comuni ad un altro...” (Intervista n.2)

- **Erogazione dei contributi, in assenza dell'attivazione dei progetti personalizzati:** Nel corso delle interviste è emersa conferma di come, anche in Lombardia, il RdC sia stato approvato e applicato velocemente, almeno nella sua parte strettamente monetaria, senza che prima il Governo avesse pensato a definire adeguatamente e per intero la sua struttura e la sua transizione dal Rel (Lombardia Sociale 2019b). Si tratta di un modus operandi riscontrato anche con l'avvento del Rel stesso: *“Come era stato fatto per il Rel, quando il governo Gentiloni aveva fatto in modo di far arrivare subito i soldi e "poi ci penseremo", anche per il RdC il governo ha fatto in modo di far arrivare subito i soldi sulla tessera, e poi per il discorso lavorativo "ci penseremo" (Intervista n.3)*

A differenza del Rel, però, oltre alla possibilità di presa in carico attraverso la definizione di un patto (che sia per l'inclusione o per il lavoro), esiste anche l'opzione per cui il beneficiario riceve solamente un sostegno economico senza alcun progetto (Motta 2019).

Mentre sono state rispettate le tempistiche di distribuzione dei contributi economici a tutti i beneficiari, si sono invece verificati dei ritardi rispetto ai progetti: quindi le persone in condizione di povertà hanno avuto un contributo per migliorare nel breve periodo la loro situazione economica, ma non c'è stata una vera e propria presa in carico con obiettivi di lungo periodo. *“[...] Diciamo così: un salvagente continuativo ce l'hanno e io posso dirottare, magari, quelle poche risorse che ho come contributi, anche su altre situazioni. Quindi su questo, secondo me... sia il Rel prima che anche adesso il RdC che è anche un po' più alto ... sta funzionando.” (Intervista n.3).* L'attivazione dei contributi senza la definizione dei percorsi personalizzati ha portato ulteriore pressione ai Comuni lombardi, perché diversi beneficiari si sono rivolti a loro domandandosi perché i soldi fossero arrivati, ma nessuno li avesse ancora contattati per i progetti e per iniziare i percorsi di inserimento lavorativo. *“Quindi fin tanto che la misura non c'è, magari la persona brontola e... Va bene. Ma quando la misura c'è, ma non è strutturata al 100%, secondo me si rischia di dare un'immagine ancora peggiore [...] Il problema è che la pagano quasi sempre i Comuni perché siamo l'ultimo anello e la gente viene da noi.” (Intervista n.3)*

- **Sotto-utilizzo del personale:** L'impossibilità di implementazione dei progetti personalizzati ha causato un periodo di arresto delle attività che è venuto, paradossalmente, a coincidere con la disponibilità nei Comuni di un numero maggiore di figure professionali grazie alle risorse nazionali dedicate al tema ³⁸. A causa di questa concatenazione di eventi ci sono state realtà che hanno sfruttato la situazione per dedicare del tempo alla formazione delle nuove unità, mentre altre che invece non hanno potuto utilizzare il nuovo personale come preventivato (Lombardia Sociale 2019b);

- **La separazione delle banche dati:** esistono due piattaforme separate a seconda che i beneficiari siano destinatari di un progetto di natura sociale o lavorativa (Dessi 2019b). Pertanto, non è stato possibile per i Comuni comprendere quali ex beneficiari Rel sono passati in carico ai CPI a seguito dell'introduzione del RdC (Lombardia Sociale 2019b). Nella struttura del RdC i Comuni rimangono quindi un soggetto importante per l'implementazione della misura, ma non ne curano più l'accesso, poiché i cittadini non fanno più domanda

³⁸ Il RdC ha beneficiato delle sinergie positive che si sono create durante l'implementazione del Rel oltre alle risorse precedentemente investite per il miglioramento dei servizi (Gori 2020).

presso di loro: ne consegue che i Comuni non sono in grado, in maniera autonoma, di conoscere l'ammontare della platea di beneficiari e le loro caratteristiche, poiché la divisione degli stessi tra i soggetti destinati ai CPI e quelli destinati ai Comuni avviene a livello centrale attraverso l'utilizzo di banche dati che non vengono condivise (Ibid.);

- **Prese in carico annullate:** sono avvenute cioè delle prese in carico senza che prima fossero verificati i requisiti dei richiedenti. I due passaggi non sono stati resi consequenziali al fine di non rallentare la presa in carico dei soggetti più deboli; in più la piattaforma non ancora a pieno regime non permette una condivisione immediata degli esiti dei controlli. Di conseguenza ci sono stati nuclei familiari che infine sono risultati non aventi diritto al beneficio (Ibid.);

- **La definizione limitata della povertà:** la misura è stata critica anche per l'importanza che viene attribuita al lavoro nel contrasto alla povertà: il fenomeno dei "working poor" dimostra, infatti, come non sia sufficiente né necessario che un individuo o un nucleo familiare non possieda redditi da lavoro perché rientri in una delle definizioni di povertà (CISL LOMBARDIA 2019). È pertanto possibile che ad alti tassi di povertà si accompagni un'incidenza contenuta di famiglie senza lavoro (Saraceno 2015). La fragilità economica e sociale sono dei fenomeni più complessi e che possono presentarsi anche in presenza di un'occupazione (CISL LOMBARDIA 2019). La misura quindi non riuscirebbe a cogliere la complessità della povertà e si rivolge a due target ben distinti: coloro che sono in una condizione di fragilità e coloro che cercano un'occupazione; si tratta di fenomeni diversi che richiedono risposte diverse (Ibid.). Il medesimo punto di vista è emerso da diverse delle interviste effettuate, aggiungendo che, rispetto al RdC, la scelta di innestare un pilastro della misura dedicato esclusivamente al lavoro ha comportato ulteriori complicazioni di implementazione rispetto al Rel. *"Sapevano tutti che sarebbe stata difficilissima perché non c'è lavoro e perché tanti poveri... [...] o lavorano, o invece qualcuno magari non è in grado di farlo quindi era giusta una misura contro la povertà, ma questa cosa del passaggio lavorativo crea problemi [...]"* (Intervista n.3);

- **Difficoltà di gestione dei piccoli Comuni:** Nelle interviste è emerso, rispetto al RdC, come la dimensione comunale tipica del contesto lombardo abbia contribuito a creare ulteriore difficoltà nell'implementazione della misura nazionale. *"Quello che noi stiamo avvertendo è questo: da una parte i territori sono parecchio in difficoltà con la gestione di questa politica nazionale sulla povertà, e in particolare sul tema del RdC. [...] Noi abbiamo una situazione, ma non so se siamo solo noi... In Regione Lombardia abbiamo 1500 e rotti comuni dove quasi 800 sono comuni al di sotto dei 5 mila abitanti. Quindi è chiaro che non ci sono gli strumenti per poter fare un lavoro serio a livello proprio [comunale], bisogna affrontare il tema a livello di Ambito e purtroppo invece alcune indicazioni vanno nell'ottica del singolo Comune."* (Intervista n.2).

Il problema di gestione della struttura del RdC si presenta in Lombardia anche in relazione all'organizzazione dei Progetti di Utilità Collettiva (PUC): infatti nella medesima intervista emerge che questi progetti dovrebbero essere organizzati a livello di singolo comune. Di conseguenza un percettore di RdC può partecipare ai PUC solo se il Comune di residenza ne ha organizzati, altrimenti può essere esentato da questo aspetto della misura. In una Regione come la Lombardia, dove molti Comuni hanno dimensione contenuta, potrebbe quindi essere difficile gestire ed applicare tutti i passaggi richiesti dalla struttura del RdC. *"Potete immaginare che, non so, il Comune di Morterone, che è il Comune più piccolo della Lombardia, che credo abbia qualcosa come, credo, 35 abitanti... Forse non c'è nessun percettore di RdC, però diventa difficile pensare che possa mettere in piedi il progetto [...]"* (Intervista n.2).

2.4.2. Riflessioni finali

Dai paragrafi precedenti si evince come le misure nazionali di contrasto alla povertà, Rel e poi RdC, siano state concepite come "scollate" dal punto di vista della Regione Lombardia. Ciò è avvenuto per come le misure sono state "imposte" alle Regioni, ma anche perché le misure lombarde si riferiscono ad un target completamente diverso: non quello, cioè, della povertà assoluta, ma del rischio di scivolamento nella

condizione di povertà. Regione Lombardia si è interrogata sulla compatibilità tra le sue misure e quelle nazionali a sostegno del reddito (ad es. Nidi Gratis vs Bonus Nido), ma infine ha perseguito una strategia per la quale favorisce la loro co-esistenza.

“Allora qua purtroppo a partire dal Rel, ancorché il Rel con impatto meno significativo, ci siamo trovati delle politiche nazionali che ci sono passate un po' sopra la testa. [...] È chiaro che noi ci siamo trovati un po' spiazzati, no? Nel senso che non è stato facile capire come innestare su questi provvedimenti nazionali le nostre politiche e il più delle volte, appunto, essendo stati scavalcati, ci siamo trovati in un contesto dove facevamo fatica, anche in prima battuta, a capire come poter mantenere le politiche regionali, se le politiche regionali potessero andare a compensare alcuni elementi rispetto alle politiche nazionali... [...] Ci si chiede: ma sono compatibili? non sono compatibili? possono essere erogati entrambi? [...] Per cui in termini anche – speriamo – di valore aggiunto, in questa fase sostanzialmente siamo ancora in un contesto in cui alla fine vengono erogate entrambe le cose. Giusto, non giusto, non lo so. Forse, speriamo che questo doppio canale possa, come dire, suscitare delle opportunità in più, insomma, per le persone e per le famiglie.” (Intervista n.2).

La scelta di far coesistere misure regionali che afferiscono a tipologie di fragilità assimilabili a quelle considerate dalle misure nazionali ha, però, creato una maggiore confusione e frammentarietà al sistema di welfare lombardo, già caratterizzato da numerose micro-misure con target molto specifici (paragrafo 2.1.2). Sarebbe necessaria una ricomposizione della frammentarietà, al fine di superare tutta una serie di conseguenze negative per il cittadino (Guidetti 2020). Tra queste, le principali sono:

1. **L'eccessiva complessità del sistema:** un sistema di welfare come quello lombardo, con tanti strumenti e con un'assenza di governance, potrebbe creare difficoltà ai soggetti più fragili nell'accesso alle misure (Ibid.). Essi, infatti, potrebbero non essere nelle condizioni di riuscire a gestire la mole di informazioni utili per comprendere se possono fare domanda per una determinata forma di supporto e in quali modalità e termini (Ibid.). Così una parte di potenziali beneficiari, quella che necessiterebbe maggiormente di un aiuto, è esclusa dai processi di selezione, mentre vi accedono prevalentemente soggetti già conosciuti dagli operatori e dai servizi sociali perché presi in carico precedentemente (Ibid.);
2. **La presa in carico frammentata:** i soggetti e le famiglie prese in carico non ricevono una risposta globale e organica alle loro esigenze, ma singole forme di sostegno separate che non permettono di offrire un adeguato accompagnamento al superamento della condizione di fragilità (Ibid.);
3. **L'approccio sperimentale:** molte misure regionali non sono strutturali, ma continuano ad essere concepite come “sperimentali” anche dopo diversi anni di implementazione; pertanto sono approvate con cadenza annuale (Ibid.). A causa di questa gestione, tali strumenti hanno un minor impatto sulle scelte di lungo periodo dei soggetti beneficiari, che potrebbero quindi optare per una maggiore prudenza (ad esempio relativamente alle scelte riproduttive), perché non hanno garanzia che una certa forma di sostegno possa essere rinnovata anche l'anno successivo (Ibid.);
4. **La mancata presa in considerazione dei singoli casi:** alcune misure, soprattutto a livello regionale, hanno la tendenza a trattare nel medesimo modo situazioni di fragilità molto diverse tra loro (Ibid.). Esistono infatti contributi economici erogati a tantum che presentano lo stesso ammontare, senza che sia applicata una scala di equivalenza con importi differenti a seconda della fascia di reddito dei soggetti richiedenti; diventa così impossibile ottenere un trattamento equo dei beneficiari (Ibid.). Allo stesso modo sia il Rel che il RdC penalizzano i soggetti poveri residenti nelle Regioni del Centro- Nord, dato che non tengono in considerazione la variabilità del costo della vita sul territorio nazionale: questa caratteristica ha penalizzato la loro efficacia nel contesto lombardo (Gori 2019);

5. **La variabilità nella quantità e qualità dei servizi:** si rileva non solo una discrepanza negli indicatori di policy locale, ma anche nella quantità e qualità di servizi messi a disposizione a seconda del territorio in cui essi vengono erogati (Guidetti 2020). In altri termini, in Lombardia è presente una disuguaglianza di accesso per persone con uguali bisogni, ma residenti in aree differenti (Ibid.). Anche solo abitare in un determinato Comune rispetto ad un altro potrebbe fare la differenza in maniera rilevante circa la possibilità o meno di ricevere un servizio e di riceverlo con modalità adeguate (Ibid.).
6. **Le sovrapposizioni e le mancanze:** è possibile che singoli soggetti diventino destinatari di più provvedimenti, anche sovrapposti e dedicati alla medesima forma di fragilità. Al contrario, altri soggetti che necessiterebbero un sostegno non sono adeguatamente presi in considerazione a causa della scarsa attenzione legislativa nei loro confronti (es. famiglie numerose) (Ibid.);

A quest'ultima conseguenza per il cittadino, cioè la sovrapposizione e coesistenza di misure simili, bisogna collegare un altro impatto negativo per l'intero sistema di welfare: lo spreco e l'allocatione non efficiente di risorse che ne deriva. Un esempio significativo che è stato citato nelle interviste riguarda l'interazione tra il "Bonus nido" nazionale e il "Nidi gratis" lombardo. In particolare, si è evidenziato come queste misure vanno a sommarsi ad un sostegno ai genitori più fragili effettuato già ad opera dei Comuni attraverso la riduzione o l'azzeramento, in base al reddito, delle tariffe per la frequenza del nido.

Un altro problema legato alle misure sia nazionali che regionali riguarda il mancato monitoraggio della loro implementazione. Rispetto alle misure regionali, diversi tra i testimoni privilegiati intervistati hanno citato il fatto di aver fatto richiesta a Regione Lombardia, in diverse occasioni, di dati sui risultati del Reddito di Autonomia o di altri strumenti di contrasto alla povertà, come i piani povertà locali, senza avervi accesso (Intervista n.5). Si riscontra che, anche a livello nazionale, i diversi governi che si sono succeduti non hanno effettuato monitoraggi completi e pubblici sull'implementazione delle misure (Lombardia Sociale 2019a). I monitoraggi disponibili, infatti, sono effettuati ad opera di altri soggetti come, ad esempio, l'Alleanza contro la povertà. Il disinteresse a livello centrale per l'attività di monitoraggio rappresenta una mancanza rilevante che non permette una completa comprensione dei risultati a livello locale (Ibid.). Ciò non consente, inoltre, un miglioramento delle misure stesse, perché non è possibile superare eventuali problematiche che potrebbero invece emergere dalle indagini (Ibid.).

Infine, la natura sperimentale delle misure e/o il susseguirsi di riforme sia a livello nazionale che regionale non crea solo un disagio al potenziale beneficiario, ma suscita anche un disinteresse da parte delle realtà locali e degli stessi operatori a cercare di ricomporre la frammentarietà del sistema e organizzare delle risposte adeguate alle difficoltà riscontrate (Intervista n.3).

"Secondo me abbiamo pagato lo scotto... Allora, quando è partito il SIA, si sapeva che era una sperimentazione abbastanza limitata, quindi anche noi operatori abbiamo detto "Il SIA parte, ma non stiamo qua a diventare troppo matti sulla parte, appunto, progettuale, perché comunque poi si trasformerà, probabilmente, in qualcosa d'altro". E così è stato. Questa cosa è successa anche dopo, perché quando c'è stato il Rel, essendo poi cambiato il governo, si è capito che avrebbero rimesso mano anche a questa misura. E quindi anche lì, probabilmente anche noi, ma in generale si è pensato "Bon, c'è stato... Adesso hanno cominciato ad erogare il Rel, tanto poi arriverà quello di Cittadinanza e cambieranno delle cose... [...] E quindi questo, secondo me, non ha creato l'iniziativa, sia negli operatori che anche nelle figure istituzionali o negli enti." (Intervista n.3)

Capitolo 3 - La ricostruzione della dimensione sub-regionale: la variabilità dei contesti territoriali e la distribuzione territorializzata del RdC/PdC

3.1. L'analisi dei sistemi locali di welfare e la variabilità sub-regionale

3.1.1. Gli indicatori di vulnerabilità in Lombardia

Le regioni di interesse per lo studio, tra cui è compreso il caso lombardo, sono state analizzate anche attraverso l'utilizzo di indicatori in grado di indagare il fenomeno della povertà a livello territoriale. Ciò è stato possibile attraverso la definizione di un indicatore sintetico di vulnerabilità nel quale sono state incluse alcune dimensioni chiave che incidono sulla povertà e l'emarginazione sociale, come le condizioni socio-demografiche, socio-economiche e politico-istituzionali. Per approfondire la costruzione dell'indicatore sintetico e delle tre dimensioni che lo compongono, si rimanda alla nota metodologica, sulla quale si basa l'analisi contenuta in questo capitolo³⁹ (Polimi 2020).

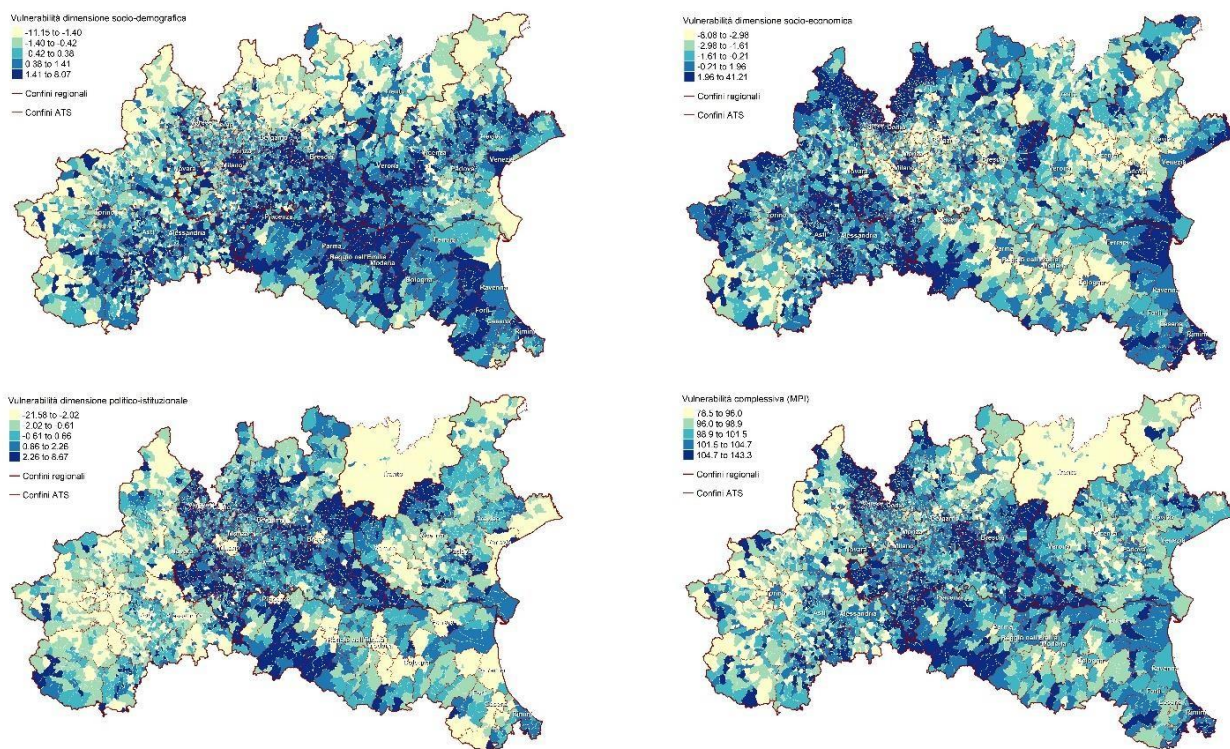
Analizzando i risultati ottenuti utilizzando l'indicatore sintetico di vulnerabilità e delle sue dimensioni, osservabili in figura 3.1, è possibile indicare alcune caratteristiche peculiari della Lombardia in confronto alle altre regioni comprese nella ricerca:

- **La vulnerabilità socio-demografica:** le aree lombarde maggiormente interessate dal fenomeno comprendono la fascia centrale della regione (in particolare l'hinterland milanese, l'area attorno a Bergamo e Brescia) e le province più a sud (in particolare l'Oltrepò Pavese, Mantova, Cremona e Lodi). Considerando tutte le regioni comprese nello studio, le aree più vulnerabili rispetto a questa dimensione sono collocate in prevalenza nella parte orientale della pianura padana, con alcune eccezioni in Veneto e Emilia Romagna.
- **La vulnerabilità socio-economica:** questa dimensione di vulnerabilità è particolarmente elevata nella Lombardia orientale e al confine meridionale con il Piemonte, in corrispondenza con la provincia di Pavia. A queste aree si aggiungono, nel resto delle regioni considerate, la provincia di Alessandria e parte di Asti e Vercelli in Piemonte assieme alla fascia appenninica dell'Emilia-Romagna. Anche i comuni collocati sul lago di Garda e sul litorale adriatico presentano valori elevati per questa dimensione, ma ciò potrebbe essere dovuto all'importanza del settore turistico nella zona, caratterizzato da occupazione non stabile.
- **La vulnerabilità politico-istituzionale:** quest'ultima dimensione di vulnerabilità risulta avere valori più elevati nei comuni lombardi, in confronto alle altre regioni di interesse. Le uniche aree esterne alla Lombardia con valori altrettanto elevati corrispondono all'appennino emiliano e dell'alto vicentino.

³⁹ Ciascun indicatore relativo alle dimensioni di vulnerabilità è costruito attraverso la combinazione di più variabili. Ad esempio, la vulnerabilità socio-demografica si ottiene dagli indicatori elementari: 1) Popolazione residente con età superiore ai 75 anni; 2) Popolazione residente concittadinanza straniera; 3) Famiglie anagrafiche con almeno un componente in età 0-14 (dati Istat, ARCH.I.M.E.DE). La vulnerabilità socio-economica deriva, invece, da: 1) Iscritti in anagrafe occupati non stabili; 2) Iscritti all'anagrafe in età 20-64 occupati; 3) Famiglie anagrafiche con intensità lavorativa inferiore al 20% del proprio potenziale; 4) Famiglie anagrafiche con reddito lordo equivalente inferiore all'importo dell'assegno sociale (Ibid.). Infine, la vulnerabilità politico-istituzionale si ottiene dalla combinazione dei seguenti indicatori elementari disponibili nell'Indagine sugli interventi e servizi sociali dei Comuni singoli o associati di Istat: 1) Rapporto fra spesa sociale dei Comuni e popolazione di riferimento; 2) Spesa sociale dei Comuni sostenuta dagli Enti associativi; 3) Spesa sociale nell'area povertà, disagio adulti e senza fissa dimora.

La maggior parte delle aree che presentano valori elevati dell'indicatore sintetico di vulnerabilità è concentrata in Lombardia, in particolare in provincia di Pavia, sulla parte occidentale dell'arco alpino e nella pianura orientale. Queste aree sono tutte indicate come fragili anche all'interno del Piano Territoriale Regionale (PTR) (Regione Lombardia 2019). In particolare, è l'economia di stampo rurale a caratterizzare l'area del pavese e la pianura orientale, mentre l'arco alpino occidentale manifesta la sua fragilità economica attraverso un'elevata presenza di lavoratori atipici (Ibid.). Il documento conferma anche che tutte queste zone presentano una tendenza allo spopolamento e all'invecchiamento della popolazione residente (Ibid.). Le altre regioni manifestano, invece, delle zone più circoscritte dove la vulnerabilità complessiva è elevata: ad esempio, la fascia appenninica in Emilia-Romagna oppure la fascia a nord della provincia del Verbano-Cusio-Ossola in Piemonte.

Figura 3.1 – Distribuzione territoriale dimensioni di vulnerabilità e indicatore sintetico di vulnerabilità



Fonte: POLIMI 2020

3.1.2. I cluster territoriali in Regione Lombardia

Attraverso l'utilizzo dell'indicatore sintetico di vulnerabilità è stato possibile individuare, per ciascuna regione, alcune aree di interesse caratterizzate da livelli molto elevati o molto contenuti di "fragilità sociale". Questi cluster si dividono in due categorie principali:

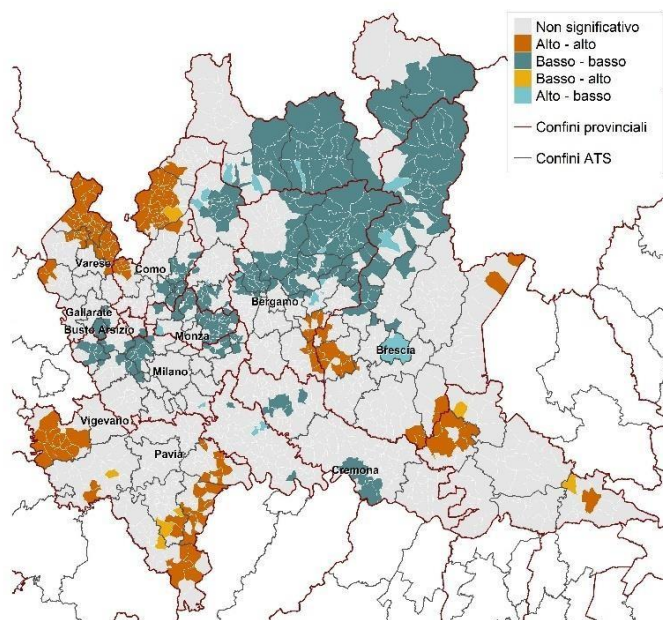
- **Cluster "Alto-alto"** costituiti da gruppi di comuni confinanti con valori elevati dell'indicatore di vulnerabilità;
- **Cluster "Basso-basso"** formati da gruppi di comuni confinanti con valori bassi dell'indicatore di vulnerabilità;

A queste realtà si aggiungono due tipologie di outlier:

- **Outlier “Alto-basso”** costituiti da singoli comuni con valori elevati dell’indicatore di vulnerabilità che confinano con comuni in cui i valori dell’indicatore sono bassi;
- **Outlier “Basso-alto”** formati da singoli comuni con valori bassi dell’indicatore di vulnerabilità che confinano con comuni in cui i valori dell’indicatore sono elevati;

Le aree di maggior interesse per lo studio appartengono ai cluster “alto-alto” e “basso-basso”. I cluster lombardi sono osservabili in figura 3.2, da cui si evince che i cluster “basso-basso” sono per la maggior parte situati nel nord-est della regione (Lecco, Sondrio, Brescia e Bergamo), assieme ad alcune aree attorno Milano (Varese, Monza-Brianza e Como) e nel Cremonese. I cluster alto-alto si concentrano invece in provincia di Pavia, a nord di Varese e Como, nel mantovano e al confine tra Brescia e Bergamo.

Figura 3.2 - Cluster e outlier territoriali (livello di significatività 0,05) in Lombardia



Fonte: Polimi 2020

Per tutti i comuni compresi nei cluster si è inoltre rilevata la classificazione SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne). La SNAI offre una classificazione dei comuni italiani in relazione alla loro distanza rispetto ai poli, cioè i centri che offrono determinati servizi essenziali. I comuni, a seconda della distanza che presentano rispetto a tali realtà, sono definiti in base a 4 fasce: aree di cintura, aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-periferiche. Tale distinzione avviene prendendo in considerazione, come indicatore di accessibilità, i minuti di percorrenza necessari per raggiungere il polo più vicino (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica 2014).

3.1.3. I cluster alto-alto (elevata vulnerabilità)

I cluster alto-alto rappresentano le aree con l'indicatore di vulnerabilità più elevato. Pertanto sono caratterizzati, in media, da livelli elevati anche per quanto riguarda le sottocategorie di vulnerabilità oggetto dello studio (socio-demografica, socio-economica e politico-istituzionale), anche se è possibile che alcune realtà abbiano livelli intermedi oppure anche contenuti per una specifica dimensione di vulnerabilità; le diverse combinazioni nei valori delle sotto-categorie riflettono le specificità di ogni area presa in considerazione. Ad esempio, è possibile che un'area compresa nel cluster abbia livelli elevati di vulnerabilità demografica e politico-istituzionale, ma che presenti allo stesso tempo una fragilità socio-economica contenuta. Un caso simile potrebbe verificarsi se, per esempio, l'area fosse caratterizzata da un mercato del lavoro e/o un tessuto economico efficienti. Come indicato in tabella 3.1, i cluster alto-alto in Lombardia sono in tutto 11 ed interessano ambiti territoriali appartenenti a 6 province. I comuni inclusi nei cluster sono prevalentemente di piccole dimensioni. Inoltre i comuni clusterizzati tra i più vulnerabili sono prevalentemente appartenenti alla classe SNAI intermedia e di cintura, con alcuni casi classificati come periferici nel cluster n. 3 in provincia di Varese e nel cluster bresciano n. 8.

Tabella 3.1 – Cluster alto-alto in Lombardia: provincia, ambiti e morfologia

N. cluster	N. comuni	Posizione/unità amministrativa		Morfologia	
		Provincia	Ambiti	Dimensione comuni	Classe. SNAI
1	22	Pavia	ATS Voghera, ATS Broni, ATS Casteggio, ATS Corteolona	Prevalenza piccoli comuni (media: 1.529)	Preval. Intermedio cintura
2	14	Pavia	ATS Garlasco, ATS Mortara	Prevalenza piccoli comuni (media: 2.189)	Preval. Intermedio cintura
3	45	Varese	ATS Luino, ATS Arcisate, ATS Varese, ATS Laveno	Piccoli e medi comuni (media: 2.913)	Periferico, Intermedio e cintura
4	3	Varese	ATS Sesto Calende	Piccoli comuni (media: 4.035)	Intermedio
5	24	Como	ATS Como, ATS Dongo, ATS Menaggio	Piccoli comuni (media: 1.143)	Prevalenza Periferico
6	8	Como	ATS Comasco	Prevalenza piccoli comuni (media: 4.309)	Cintura
6	9	Bergamo	ATS Romano di Lombardia, ATS Grumello	Piccoli e medi comuni (media: 4.749)	Cintura
7	8	Brescia	ATS Monte Orfano, ATS Oglio Ovest, ATS Bassa Bresciana Occidentale	Medi comuni (media: 8.378)	Preval. Cintura
8	2	Brescia	ATS Garda-Salò	Piccoli comuni (media: 1.193)	Periferico

9	4	Brescia	ATS Bassa Bresciana Orientale, ATS Bassa Bresciana Centrale	Prevalenza piccoli comuni (media: 5.339)	Preval. Intermedio
10	5	Mantova	ATS Asola	Prevalenza piccoli comuni (media: 5.867)	Preval. Intermedio
11	1	Mantova	ATS Ostiglia	Piccoli comuni (5.529)	Missing

Elaborazione POLIMI

Ciascun cluster “alto-alto” racchiude i comuni confinanti con un indicatore sintetico di vulnerabilità elevato, mentre i risultati inerenti alle singole dimensioni di vulnerabilità non sempre sono coerenti. Si può osservare in tabella 3.2 che, rispetto alle dimensioni socio-economica e politico-istituzionale, i cluster “alto-alto” risultano avere livelli coerenti con la condizione di fragilità complessiva per cui sono stati classificati. Le uniche eccezioni si riscontrano nel cluster bergamasco, nei due cluster mantovani e nel cluster della provincia di Brescia riferito all’ambito di Garda Salò, dove invece la vulnerabilità socio-economica presenta valori anche intermedi e contenuti. Invece, nei due cluster comensi è la fragilità politico istituzionale a presentare performance variabili. Tuttavia la dimensione di fragilità più variabile nei cluster “alto-alto” risulta quella socio-demografica per un totale di 4 aree disallineate: i dati risultano bassi o intermedi in entrambi i cluster comensi, nel cluster n. 3 in provincia di Varese e nel cluster n. 2 in provincia di Pavia, corrispondente a gran parte dell’ambito di Mortara e a 2 comuni dell’ambito di Garlasco. Ne consegue che le aree con le performance più coerenti con l’indicatore sintetico di vulnerabilità, ed evidenziate in tabella, sono il cluster n. 1 del pavese, il cluster in provincia di Varese corrispondente a 3 comuni dell’ambito di Sesto Calende e i cluster n. 8 e 9 situati in provincia di Brescia.

Tabella 3.2 - Cluster alto-alto in Lombardia: le dimensioni di vulnerabilità

N. cluster	Provincia	ATS	sint_sociodem o	sint_socioeco	sint_polist
1	Pavia	ATS Voghera, ATS Broni, ATS Casteggio, ATS Corteolona	Preval. Alto	Preval. Alto	Alto
2	Pavia	ATS Garlasco, ATS Mortara	Preval intermedio e basso	Preval. Alto	Preval. Alto
3	Varese	ATS Luino, ATS Arcisate, ATS Varese, ATS Laveno	Preval. Basso e intermedio	Alto	Preval. Alto
4	Varese	ATS Sesto Calende	Alto	Alto	Alto
5	Como	ATS Como, ATS Dongo, ATS Menaggio	Preval. Basso	Alto	Preval. Basso e alto
6	Como	ATS Comasco	Preval. Basso	Alto	VARIABILE
7	Bergamo	ATS Romano di Lombardia, ATS Grumello	Alto	VARIABILE	Alto
8	Brescia	ATS Monte Orfano, ATS Oglio Ovest, ATS Bassa Bresciana Occidentale	Alto	Alto	Preval. Alto

9	Brescia	ATS Garda-Salò	Alto	Alto	Intermedio e alto
10	Brescia	ATS Bassa Bresciana Orientale, ATS Bassa Bresciana Centrale	Alto	Preval. intermedio e basso	Alto
11	Mantova	ATS Asola	Alto	Preval. intermedio e basso	Alto
12	Mantova	ATS Ostiglia	Alto	Basso	Alto

Elaborazione POLIMI

Le testimonianze raccolte tramite le interviste a testimoni privilegiati confermano in parte i risultati ottenuti dalla cluster analysis: le province di Pavia e Mantova sono citate come aree problematiche, mentre Brescia e Bergamo risultano come esempi di aree virtuose. Le province di Pavia e Mantova sono confermate come aree fragili anche nel Piano Territoriale Lombardo: in particolare l’Oltrepò pavese è descritto come un’area caratterizzata da una forte marginalità e da una struttura economica debole a causa della limitata varietà di impiego ed attrattività per i giovani (Regione Lombardia 2019). Anche nel resto del pavese e della provincia di Mantova si manifesta un limitato ricambio generazionale nel settore agricolo, su cui si basa gran parte dell’economia: per ovviare a questa difficoltà si ricorre all’utilizzo di manodopera straniera, ma con condizioni e modalità che rischiano di innescare e cronicizzare ulteriori processi di marginalizzazione per la categoria (Ibid.). Il sistema imprenditoriale di queste due aree viene inoltre descritto come poco aperto nei confronti dell’innovazione e dei mercati internazionali; condizioni che si sommano alla carenza di servizi alle imprese (Ibid.). Nel documento si trova conferma anche delle fragilità che caratterizzano il nord della provincia di Varese e l’area del Comasco: ad esempio, dal punto di vista economico, le due aree sono state interessate dalla crisi della manifattura della grande fabbrica e dall’elevata presenza di lavoratori atipici (Ibid.). A ciò si aggiunge la carenza di servizi pubblici sul breve e medio raggio (Ibid.).

3.1.4. Cluster “basso-basso” (vulnerabilità contenuta)

All’interno dei cluster “basso-basso” sono comprese le aree del territorio regionale che registrano i livelli più contenuti di vulnerabilità. È tuttavia possibile che alcuni di questi territori presentino un indicatore sintetico di vulnerabilità con valori non contenuti, ma intermedi. Questa apparente contraddizione deriva dal fatto che, rispetto alle altre regioni prese in considerazione nella ricerca, e sulla base dell’insieme delle quali sono calcolati i quintili che permettono la classificazione “alto-intermedio-basso” dei valori, la Lombardia registra una vulnerabilità più elevata. Pertanto un comune lombardo può risultare virtuoso rispetto agli altri comuni nella sua regione, ma allo stesso tempo può sembrare meno performante se confrontato con i valori dei comuni virtuosi delle altre regioni oggetto della ricerca. Come osservabile in tabella 3.3, in Lombardia i cluster “basso-basso” sono in totale 13 ed interessano 10 province. In questo caso i comuni presentano dimensioni variabili. Rispetto alla classificazione SNAI i comuni sono prevalentemente intermedi e di cintura, con alcune aree periferiche e ultra-periferiche nei cluster di Sondrio, Bergamo e Brescia.

Tabella 3.3 – Cluster basso-basso in Lombardia: provincia, ambiti e morfologia

N. cluster	N. comuni	Posizione/unità amministrativa		Morfologia	
		Provincia	Ambiti	Dimensione comuni	Classe comuni
1	41	Sondrio	ATS Bormio, ATS Tirano, ATS Sondrio, ATS Morbegno	Prevalentemente piccoli comuni (media: 2.609)	Preval. Intermedio e Cintura
2	46	Brescia	ATS Valcamonica, ATS Sebino, ATS Valle Trompia	Piccoli comuni (media: 2.562)	Preval. Periferico e Ultra-periferico
3	82	Bergamo	ATS Valle Seriana Superiore, ATS Valle Brembana, ATS Alto-Sebino, ATS Monte Bronzone - Basso Sebino, ATS Valle Cavallina, ATS Albino, ATS Villa d'Almè, ATS Valle Trompia	Piccoli comuni (media: 3.034)	Preval. Periferico, Intermedio e Cintura
4	10	Lecco	ATS Bellano	Piccoli comuni (media: 1.264)	Preval. Intermedio e Cintura
5	12	Lecco	ATS Merate, ATS Lecco	Piccoli e medi comuni (media: 5.566)	Cintura
6	16	Como	ATS Erba, ATS Mariano Comense, ATS Cantù	Piccoli e medi comuni (media: 8.739)	Cintura
7	3	Varese	ATS Castellanza	Medi comuni (media: 36.222)	Cintura
8	28	Monza-Brianza	ATS Seregno, ATS Carate-Brianza, ATS Vimercate	Medi comuni (media: 10.013)	Cintura
9	4	Cremona	ATS Crema	Piccoli comuni (media: 10.438)	Cintura
10	4	Cremona	ATS Cremona	Piccoli comuni (media: 19.250)	Cintura
11	21	Milano	ATS Castano Primo, ATS Legnano, ATS Rho, ATS Magenta, ATS Corsico, ATS Garbagnate Milanese	Preval. medi e grandi comuni (media: 14.084)	Preval. Cintura
12	9	Milano	ATS Trezzo sull'Adda, ATS Cernusco sul Naviglio	Preval. medi e grandi comuni (media: 9.609)	Cintura
13	2	Lodi	ATS Casalpusterlengo Lodi Sant'Angelo Lodigiano	Piccoli comuni (media: 1.596)	Cintura

Elaborazione POLIMI

Come per i cluster “alto-alto”, anche dall’indagine dei cluster “basso-basso” è possibile individuare alcune aree che presentano, per la maggior parte dei comuni che le compongono, dei livelli di fragilità non coerenti per alcune dimensioni di vulnerabilità. Ad esempio, come si può evincere dalla tabella 3.4, nonostante tali territori siano indicati come cluster “virtuosi”, la fragilità socio-demografica risulta elevata nel cluster n. 10, relativo all’ambito di Cremona ed intermedia nel cluster n. 12 in provincia di Milano e nel n. 7 per l’ambito di Castellanza. Per questa dimensione vi sono poi cluster in cui i valori contenuti di alcuni comuni si accompagnano a valori elevati o intermedi di altri: è il caso dei cluster situati in provincia di Lecco, Como, Varese e Monza-Brianza. La fragilità socio-economica presenta invece valori intermedi o elevati nei cluster presenti nelle province di Sondrio, Brescia. Da questo punto di vista, l’insieme dei comuni bergamaschi non presenta un trend univoco poiché sono presenti in maniera consistente tutte le diverse fasce di valore. La dimensione di fragilità che però risulta meno coerente con la virtuosità delle aree clusterizzate è quella politico-istituzionale: solamente i cluster riferiti all’ATS Cremona e alla provincia di Sondrio presentano, per la maggior parte dei comuni che li compongono, una vulnerabilità contenuta.

Nel complesso risulta quindi difficile osservare un cluster “basso-basso” che presenti dei valori perfettamente coerenti riferiti alle 3 dimensioni di fragilità analizzate. Ne consegue che in tutte le aree prese in considerazione anche l’indicatore sintetico di vulnerabilità non risulti contenuto per tutti i comuni coinvolti. I valori poco omogenei sia delle singole dimensioni di vulnerabilità che dell’indicatore sintetico sono spiegabili sempre dal fatto che la fragilità in Lombardia presenta in media dei valori più elevati rispetto al resto delle aree incluse nello studio e sulla base delle quali sono stati individuati i quintili di riferimento.

Tabella 3.4 - Cluster basso-basso in Lombardia: le dimensioni di vulnerabilità

N. cluster	Provincia	Ambiti	sint_sociodemo	sint_socioeco	sint_polist	Comuni MPI non coerente
1	Sondrio	ATS Bormio, ATS Tirano, ATS Sondrio, ATS Morbegno	Basso	Preval. Intermedio e alto	Preval. basso	8 intermedi e 3 alti
2	Brescia	ATS Valcamonica, ATS Sebino, ATS Valle Trompia	Preval basso	Intermedio, basso e alto	Preval basso ed intermedio	11 intermedi e 5 alti
3	Bergamo	ATS Valle Seriana Superiore, ATS Valle Brembana, ATS Alto-Sebino, ATS Monte Bronzone - Basso Sebino, ATS Valle Cavallina, ATS Albino, ATS Villa d'Almè, ATS Valle Trompia	Preval. basso	VARIABILE	Preval intermedio e alto	9 alti e 22 intermedi
4	Lecco	ATS Bellano	Preval basso e intermedio	Preval. basso	Preval intermedio	5 intermedi
5	Lecco	ATS Merate, ATS Lecco	Preval basso e alto	Basso	Preval. Alto	3 alto
6	Como	ATS Erba, ATS Mariano Comense, ATS Cantù	Preval. Basso e alto	Basso	Preval. Alto	7 intermedi e 1 alto

7	Varese	ATS Castellanza	Intermedio	Basso	Preval. alto	2 comuni su 3
8	Monza-Brianza	ATS Seregno, ATS Carate-Brianza, ATS Vimercate,	Preval intermedio e alto	Preval. basso	Preval intermedio e alto	12 intermedio e 2 alto
9	Cremona	ATS Crema	Preval basso	Preval basso	Preval. alto	2 intermedi
10	Cremona	ATS Cremona	Preval alto	Preval basso	Preval. Basso	1 intermedio
11	Milano	ATS Castano Primo, ATS Legnano, ATS Rho, ATS Magenta, ATS Corsico, ATS Garbagnate Milanese	Intermedio e basso	Preval. basso	Preval. Basso e alto	4 intermedi e 5 alti
12	Milano	ATS Trezzo sull'Adda, ATS Cernusco sul Naviglio	Preval intermedio e alto	basso	Preval intermedio e alto	4 intermedi e 2 alti
13	Lodi	ATS Casalpusterlengo Lodi Sant'Angelo Lodigiano	basso	basso	alto	1 intermedio su 2

Elaborazione POLIMI

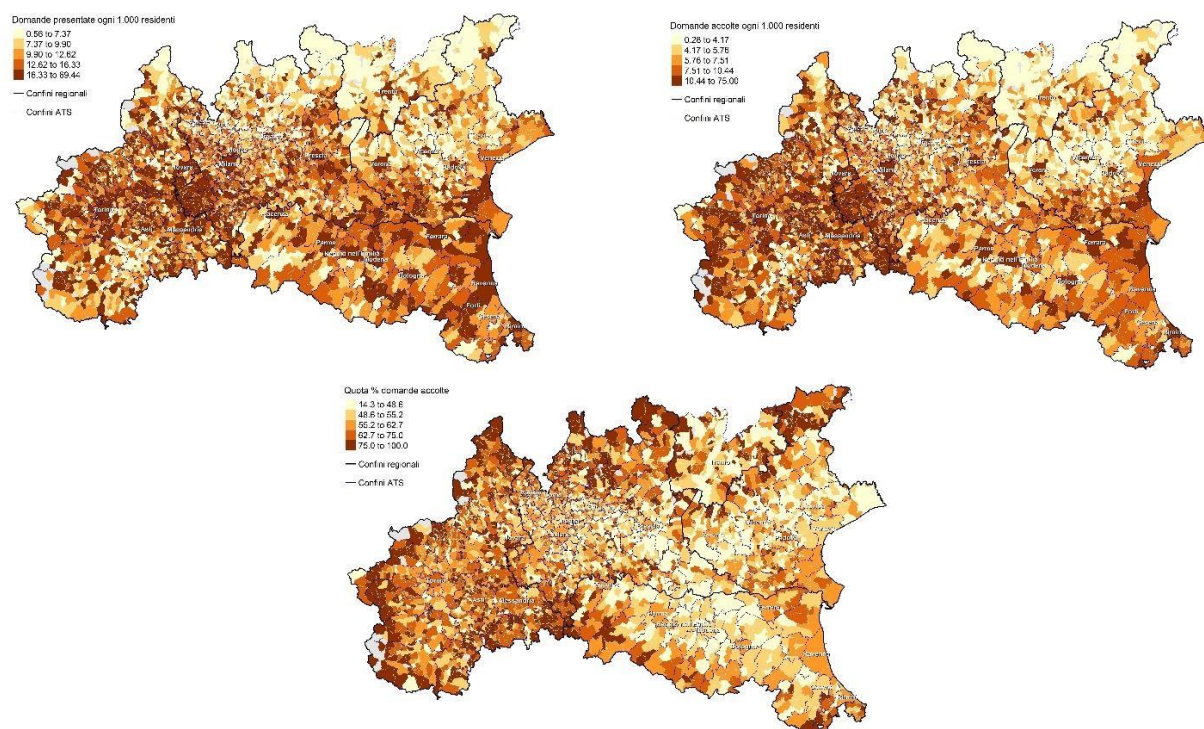
Nelle interviste ai testimoni privilegiati è possibile trovare conferma ai risultati ottenuti attraverso l'uso degli indicatori. In riferimento più alla dimensione politico-istituzionale, per esempio, la provincia di Brescia è stata indicata nel corso delle interviste come virtuosa, soprattutto in merito alla sua attenzione alla formazione degli operatori e alla gestione dei rapporti tra i diversi attori coinvolti nelle strategie sociali locali (**Intervista n.4**). A Lecco, invece, è stata segnalata la gestione a livello di Ambito dei rapporti con il privato sociale: la città di Lecco e gli altri 29 comuni hanno costituito l'impresa sociale Girasole (a maggioranza privata) assieme a realtà cooperative ed associative della zona (**Intervista n.7**). Infine, sono citati la provincia di Monza-Brianza e l'Ambito di Rho, quest'ultimo in riferimento alla gestione del Piano di Zona da parte dell'Azienda Speciale Ser.Co.P (**Intervista n.4**). Il Piano Territoriale Regionale fornisce un'ulteriore conferma rispetto alla natura virtuosa di queste aree. Ad esempio il documento iscrive il triangolo industriale Varese-Lecco-Milano e i poli di Bergamo e Brescia all'interno del Sistema Territoriale Metropolitano, che rappresenta una delle aree più sviluppate della Regione (Regione Lombardia 2019). Ciò è possibile per la presenza nella macro-area di un apparato produttivo diversificato, innovativo ed avanzato, che spicca a livello nazionale rispetto a diversi settori (ad es. cultura, moda e design) (ibid.). Nonostante si tratti, però, di una macro-area virtuosa, il PTR riconosce al suo interno la presenza di sacche di marginalità sociale, soprattutto nelle grandi città.

3.2. Il RdC/Pdc a livello territoriale: l'analisi della distribuzione sub-regionale

Nel processo di selezione dei cluster in base all'indicatore sintetico di vulnerabilità è stata inclusa anche un'analisi di tre ulteriori indicatori per indagare alcuni primi esiti con riferimento all'implementazione del reddito di cittadinanza in Lombardia e nelle altre regioni di interesse. I tre indicatori sono stati calcolati utilizzando i dati Inps a livello comunale che rappresentano lo stato di implementazione del RdC e Pdc a Novembre 2019 e sono:

- il numero di domande presentate ogni 1.000 residenti;
- il numero di domande accolte ogni 1.000 residenti;
- la quota percentuale di domande accolte sul totale delle domande presentate.

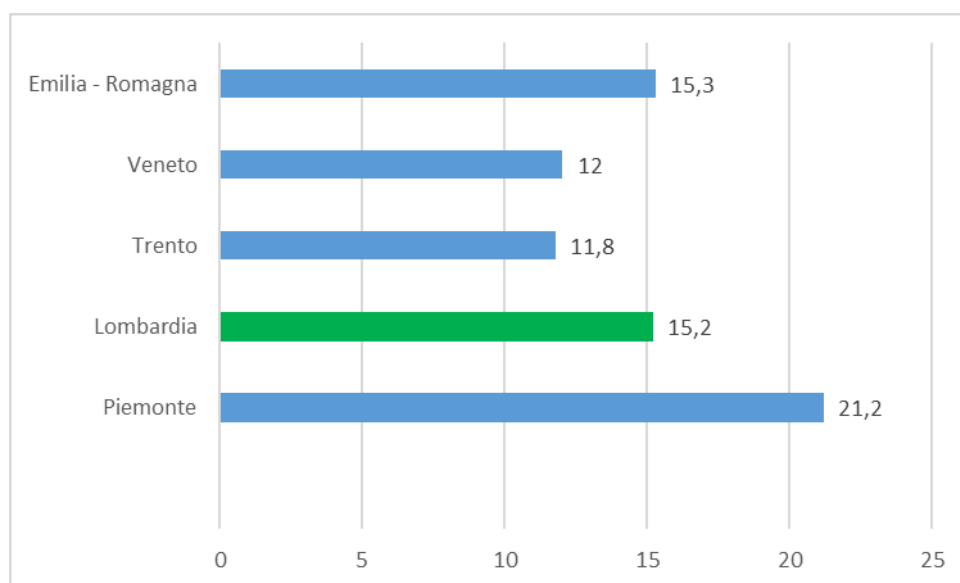
Figura 3.3 – Distribuzione territoriale domande RdC presentate e accolte ogni 1.000 residenti e quota percentuale domande RdC accolte



Fonte: Polimi 2020

Essi permettono di indagare quanto la misura nazionale abbia avuto presa nei diversi cluster e in che misura è riuscita a diffondersi nei contesti più problematici o in quelli più virtuosi. Prendendo in considerazione tutte le regioni di interesse per lo studio, si può notare come la Lombardia registri il maggior numero di domande RdC presentate, in tutto 153.285, un primato dovuto al peso demografico della popolazione lombarda, di gran lunga superiore rispetto alle altre regioni considerate. La situazione varia, invece, per quanto riguarda il numero di domande RdC presentate ogni 1.000 abitanti. Come osservabile in figura 3.4, in questo caso la Lombardia si posiziona a livello intermedio, con una media di 15,2 domande. Il valore colloca la Regione al terzo posto dopo il Piemonte (21,2) e l'Emilia-Romagna (15,3).

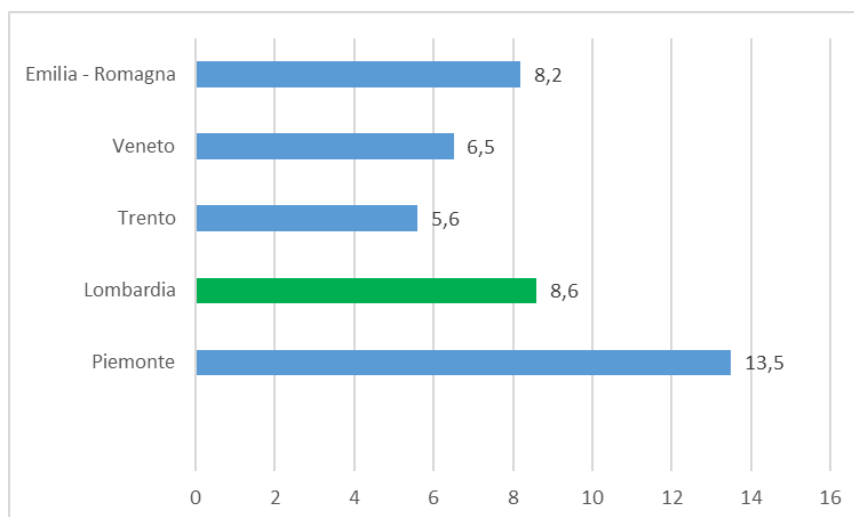
Figura 3.4 – Domande RdC presentate ogni 1.000 abitanti per Regione



Elaborazione dati Polimi 2020

Allo stesso modo la realtà lombarda si colloca in una posizione intermedia per quanto riguarda il numero di domande accolte ogni 1.000 abitanti, con una media di 8,6. Dalla figura 3.5 si evince che anche in questo caso il Piemonte risulta la regione con il maggior numero di domande accolte su 1.000 abitanti, mentre la Lombardia risulta seconda, con uno scarto minimo rispetto all'Emilia-Romagna.

Figura 3.5 – Domande RdC accolte ogni 1.000 abitanti per Regione

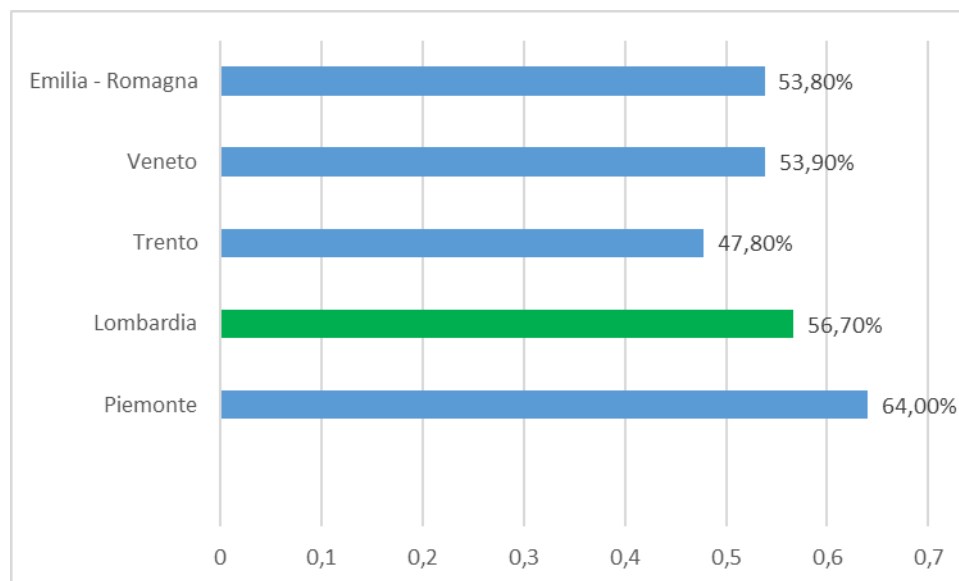


Elaborazione dati Polimi 2020

Tra i territori di interesse per lo studio la Lombardia risulta seconda anche per la quota di domande accolte in proporzione alle domande presentate. Come indicato in figura 3.6, infatti, la Lombardia ha una percentuale pari a 56,70%, inferiore solamente al caso piemontese (64%). Emilia-Romagna e Veneto si collocano entrambi poco al di sotto del valore lombardo. Trento è invece l'unico territorio con una quota di domande accolte

inferiore alla metà (47,8%). Dati più recenti, aggiornati a Marzo 2020, mostrano quanto tale quota sia successivamente aumentata in Lombardia arrivando al 58,25%. Si tratta sempre di un valore in linea con la media del Nord Italia (59,19%), ma inferiore rispetto al dato nazionale (67,52%). I nuovi dati confermano la Lombardia come seconda regione inclusa nella ricerca per quota di domande accolte, mentre il Piemonte rimane con il dato più elevato (64,77%). Il dato risulta aumentato in tutte le altre aree di interesse: rispetto alla rilevazione precedente l'Emilia-Romagna (55,19%) supera il Veneto (54,75%), mentre la Provincia di Trento rimane la zona con la quota minore (47,11%).

Figura 3.6 – Quota domande RdC accolte per Regione (in percentuale)



Elaborazione dati Polimi 2020

La Lombardia, quindi, non risulta avere una percentuale contenuta di domande accolte in relazione a quelle presentate rispetto al settentrione. Il fatto che il dato sia inferiore rispetto alla media nazionale e alla media delle altre macro-aree (rispettivamente 62,95% nel Centro e 72,98% nel Sud e Isole). Questo fenomeno potrebbe essere correlato alla struttura del RdC, ereditata dal Rel, che utilizza le medesime soglie economiche di accesso a livello nazionale: in tal modo non verrebbe riconosciuta la specificità dei soggetti in condizione di povertà residenti nel nord del paese, che devono confrontarsi con un costo della vita più elevato (Gori 2020).

Risulta elevata anche l'incidenza delle domande in lavorazione (circa il 9%, rispetto al 6% del dato nazionale), che si ricollega alla maggior presenza di residenti di origine straniera in Lombardia: infatti le domande di questa parte di popolazione è in sospenso in attesa di definire le modalità di verifica dei loro patrimoni presenti in paesi terzi (Ibid.).

In tabella 3.5 è possibile invece osservare come gli indicatori si differenziano all'interno del territorio lombardo, con dettaglio provinciale. In valori assoluti, come prevedibile, è la provincia di Milano a registrare valori più elevati, trattandosi della provincia più popolosa della Lombardia. Tuttavia, se si confrontano i valori espressi ogni 1.000 abitanti o le quote di domande accolte, Milano non è mai la prima provincia. Ad esempio, analizzando il numero di domande presentate ogni 1.000 abitanti è possibile notare come Pavia sia la provincia con il numero più elevato, 21,1, a cui segue Milano con 18,4 domande presentate. Allo stesso modo Pavia si conferma la provincia con il maggior numero di domande accolte ogni 1.000 abitanti, con una media del 12,7, seguita da 10,6 di Milano. La situazione è diversa invece per quanto riguarda la quota di

domande accolte, in cui prevale la provincia di Sondrio con una percentuale pari al 66,1%, a cui segue Pavia, ma con un dato inferiore di quasi 6 punti percentuali (60,3%). In questo caso la provincia di Milano risulta quinta per quota di domande accolte, presentando lo stesso valore della provincia di Varese (57,8%).

Tabella 3.5 – Domande RdC in Lombardia per Provincia

Provincia			presentate	accolte	quota
	presentate	accolte	(ogni 1.000 residenti)	(ogni 1.000 residenti)	domande accolte (%)
Lombardia	153.285	86.941	15,2	8,6	56,7%
Milano	59.654	34.507	18,4	10,6	57,8%
Brescia	19.746	10.481	15,6	8,3	53,1%
Varese	12.500	7.222	14,0	8,1	57,8%
Bergamo	12.973	7.141	11,6	6,4	55,0%
Pavia	11.523	6.948	21,1	12,7	60,3%
Monza e Brianza	10.450	5.756	12,0	6,6	55,1%
Como	6.146	3.648	10,3	6,1	59,4%
Mantova	6.862	3.549	16,6	8,6	51,7%
Cremona	5.112	2.972	14,2	8,3	58,1%
Lodi	3.420	1.865	14,9	8,1	54,5%
Lecco	3.242	1.757	9,6	5,2	54,2%
Sondrio	1.657	1.095	9,1	6,0	66,1%

Fonte: Polimi 2020

I dati appena analizzati si riferiscono ai risultati di implementazione del RdC in Lombardia risalenti a Novembre 2019 (Inps). Per il periodo marzo-agosto 2019 è possibile integrarli con i dati, forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, che Regione Lombardia ha diffuso nell'aggiornamento delle Linee Guida di contrasto al fenomeno della povertà (Dgr 3152/2020). Questi dati permettono di delineare le caratteristiche principali dei soggetti che presentano domanda per ottenere l'RdC. Dai dati ministeriali risulta che in Lombardia i richiedenti:

- sono donne per il 55,8% (70,8% per PdC);
- hanno un'età media di 34,9 anni (75,3 anni per PdC);
- sono per l'84,6% italiani, per il 3,2% provenienti da paesi UE e per l'8,8% da paesi extra UE;

Per quanto riguarda i beneficiari di RdC, per il 53% presentano un ISEE inferiore ai 1.000€, mentre il 70% dei beneficiari PdC dichiara un ISEE superiore ai 3.000€ (più precisamente, il 40% nella fascia 3.000-5.999€ e il 31% in quella 6.000-10.500€).

Secondo la stessa fonte, la composizione familiare dei beneficiari si articola come segue:

- Il 50,4% dei richiedenti costituisce una famiglia monocomponente;
- Il 30,2% delle famiglie ha almeno un membro minore;
- Il 9,5% delle famiglie è composta da almeno un minore tra gli 0 e i 3 anni;
- l'8,4% delle famiglie è monoparentale;
- Il 13% delle famiglie ha almeno un membro affetto da disabilità (21,7% per i nuclei richiedenti PdC).

3.3. Configurazione dei sistemi locali di welfare e distribuzione RdC/PdC: un confronto

3.3.1. Il Reddito di Cittadinanza nei cluster ad alta vulnerabilità

Attraverso l'incrocio dei dati disponibili circa l'implementazione del RdC/PdC con i risultati ottenuti dall'analisi dell'indicatore sintetico di vulnerabilità, è possibile notare alcune tendenze nei cluster lombardi, a seconda che essi siano caratterizzati da livelli molto alti o molto bassi di vulnerabilità. Le domande presentate ogni 1.000 abitanti risultano elevata in 5 cluster, in particolare nelle province di Pavia, Brescia (ad eccezione del cluster ATS Garda Salò) e di Mantova, per quanto riguarda l'ATS Asola. Nelle aree rimanenti le domande presentate hanno, invece, un'incidenza contenuta. I medesimi risultati si osservano rispetto alle domande accolte ogni 1.000 abitanti, mentre sono presenti alcune variazioni per quanto riguarda la quota di domande accolte. Questo indicatore risulta elevato nei cluster n. 2 (afferre alla ATS Mortara e Garlasco), n. 4 (ATS Sesto Calende), n. 9 (ATS Garda Salò) e nei due cluster comensi. Negli altri territori selezionati i risultati sono meno omogenei o presentano quote basse di domande accolte.

Tutti gli indicatori presi in considerazione per l'analisi dell'implementazione del RdC in Lombardia presentano valori molto variabili all'interno del cluster n. 3 in provincia di Varese: la scarsa omogeneità potrebbe essere legata al numero elevato di comuni che lo compongono.

Tabella 3.6 – Cluster alto-alto in Lombardia: Incidenza domande RdC presentate e accolte, quota di domande RdC accolte

N. cluster	Provincia	ATS	Presentate X1000	Accolte X1000	Quota Accolte
1	Pavia	ATS Voghera, ATS Broni, ATS Casteggio, ATS Corteolona	Preval. Alto	Preval. Alto	VARIABILE
2	Pavia	ATS Garlasco, ATS Mortara	Alto	Alto	Preval. Alto
3	Varese	ATS Luino, ATS Arcisate, ATS Varese, ATS Laveno	VARIABILE	VARIABILE	VARIABILE
4	Varese	ATS Sesto Calende	Preval. Basso	Preval. basso	Preval. Alto
5	Como	ATS Como, ATS Dongo, ATS Menaggio	Preval. Basso	Preval. Basso	Preval. Alto
6	Como	ATS Comasco	Preval. Basso	Preval. Basso	Preval. Alto e intermedio
7	Bergamo	ATS Romano di Lombardia, ATS Grumello	Preval. Basso	Preval. Basso	VARIABILE
8	Brescia	ATS Monte Orfano, ATS	Preval. Alto	Preval. Alto	Preval. Basso

		Oglio Ovest, ATS Bassa Bresciana Occidentale			
9	Brescia	ATS Garda-Salò	Basso	Basso	Alto
10	Brescia	ATS Bassa Bresciana Orientale, ATS Bassa Bresciana Centrale	Preval. Alto	Preval. Intermedio	Preval. Basso
11	Mantova	ATS Asola	Alto	Intermedio	Basso
12	Mantova	ATS Ostiglia	Intermedio	Intermedio	Basso

Elaborazione Polimi

3.3.2. Il Reddito di Cittadinanza nei cluster virtuosi

Le domande presentate ogni 1.000 abitanti sono contenute nella maggior parte dei cluster virtuosi: il dato è elevato solo nel cluster n. 2 in provincia di Brescia (ATS Valcamonica e ATS Sebino) e nel n. 11, relativo agli ambiti situati a nord-ovest della provincia di Milano. Allo stesso modo, solamente in due cluster i risultati relativi alle domande accolte ogni 1.000 abitanti sono elevati: tra questi compare sempre il cluster bresciano n. 2 assieme al cluster lodigiano. I risultati sono meno omogenei per quanto riguarda la quota di domande RdC accolte sul totale delle presentate: in questo caso l'indicatore risulta elevato per 6 cluster e contenuto o con valori intermedi per 5 cluster.

Si segnalano, invece, i due cluster cremonesi per la variabilità per tutti gli indicatori utilizzati per studiare l'implementazione del RdC. I comuni che compongono questa area sono limitati e hanno risultati molto differenziati; pertanto non è possibile individuare delle tendenze.

Tabella 3.7 – Cluster basso-basso in Lombardia: Incidenza domande RdC presentate e accolte, quota di domande RdC accolte

N. cluster	Provincia	Ambiti	Presentate X1000	Accolte X1000	Quota Accolte
1	Sondrio	ATS Bormio, ATS Tirano, ATS Sondrio, ATS Morbegno	Preval. Basso (ATS Morbegno con diversi intermedi e alti)	Preval. Basso (ATS Morbegno invece a maggioranza intermedi e alti)	Preval. Alto e intermedio
2	Brescia	ATS Valcamonica, ATS Sebino, ATS Valle Trompia	Preval. Alto	Preval. Alto	Preval. Alto
3	Bergamo	ATS Valle Seriana Superiore, ATS Valle Brembana, ATS Alto-Sebino, ATS Monte Bronzone - Basso Sebino, ATS Valle Cavallina, ATS Albino, ATS Villa d'Almè, ATS Valle Trompia	Preval. Basso	Preval. Basso	Preval. Alto

4	Lecco	ATS Bellano	Preval. Basso e intermedio	Preval. Basso	Preval alto
5	Lecco	ATS Merate e ATS Lecco	Preval. Basso	Preval. Basso	Preval. Basso
6	Como	ATS Erba, ATS Mariano Comense, ATS Cantù	Preval. Basso e intermedio	Preval. Basso e intermedio	Preval. Intermedio e alto
7	Varese	ATS Castellanza	Intermedio	VARIABILE	VARIABILE
8	Monza-Brianza	ATS Seregno, ATS Carate-Brianza, ATS Vimercate,	Preval. Basso e intermedio	Preval. Basso e intermedio	Preval. Basso e intermedio
9	Cremona	ATS Crema	VARIABILE	Preval. basso	VARIABILE
10	Cremona	ATS Cremona	VARIABILE	VARIABILE	VARIABILE
11	Milano	ATS Castano Primo, ATS Legnano, ATS Rho, ATS Magenta, ATS Corsico, ATS Garbagnate Milanese	Preval. Alto e basso	Preval. Basso e intermedio	Preval. Basso e intermedio
12	Milano	ATS Trezzo sull'Adda, ATS Cernusco sul Naviglio	Preval. Basso	Preval. Basso	Preval. Basso e intermedio
13	Lodi	ATS Casalpusterlengo Lodi Sant'Angelo Lodigiano	Basso e intermedio	Basso e alto	Alto

Elaborazione Polimi

3.4. Riflessioni finali

Attraverso la costruzione di un indicatore sintetico di vulnerabilità che includesse gli aspetti socio-demografici, socio-economici e politico-istituzionali della fragilità, è stato possibile individuare dei cluster sul territorio delle regioni di interesse per la ricerca. Questi insiemi sono costituiti da quei comuni confinanti con i livelli più elevati (alto-alto) o contenuti (basso-basso) di fragilità. Nel caso della Lombardia sono stati individuati 11 cluster alto-alto, per un totale di 6 province coinvolte. Tali cluster sono costituiti da comuni soprattutto di dimensione ridotta e classificabili prevalentemente come intermedi o di cintura secondo la classificazione SNAI. Le uniche eccezioni sono alcuni comuni “periferici” in provincia di Varese e di Brescia. I cluster “basso-basso” individuati in Lombardia sono, invece, 13 e coinvolgono in tutto 10 province. In questo caso la dimensione dei comuni è variabile con la presenza, anche, di comuni medi. La maggior parte dei comuni dei cluster virtuosi sono, rispetto alla SNAI, intermedi e di cintura, ad eccezione di alcuni comuni periferici ed ultra-periferici nelle province di Sondrio, Bergamo e Brescia. Rispetto ai cluster “alto-alto”, i cluster “basso-basso” presentano degli indicatori sintetici di vulnerabilità apparentemente non coerenti con la loro presenza tra le aree più virtuose del territorio lombardo. Ciò in realtà accade perché rispetto alle altre aree di interesse per lo studio, e sulla base delle quali sono stati definiti i quintili di riferimento, la Lombardia presenta, in media, valori di fragilità più elevati.

Attraverso l’analisi dei dati a livello comunale non è possibile trovare una forte correlazione tra l’indicatore sintetico di vulnerabilità e i risultati di implementazione del RdC (Polimi 2020).

Tabella 3.8 - Coefficienti di correlazione fra indicatori di vulnerabilità e indicatori sul take-up del Reddito di Cittadinanza - Lombardia

	presentate (ogni 1.000 residenti)	accolte (ogni 1.000 residenti)	quota domande accolte (%)
sociodemo01_over75	0,164	0,298	0,293
sociodemo02_stran	0,369	0,167	-0,309
sociodemo03_fam_0_14	-0,182	-0,415	-0,454
vulnerabilità socio-demografica	0,248	0,001	-0,392
socioeco01_occ_nonstab	0,194	0,169	0,052
socioeco02_occ_20_64	0,049	0,145	0,261
socioeco03_bassa_intlav	0,070	0,194	0,297
socioeco04_sotto_assoc	0,043	0,168	0,266
vulnerabilità socio-economica	0,082	0,191	0,278
polist01_spesa_poprif	0,038	0,181	0,267
polist02_quota_entiasso_adj03	0,146	0,091	-0,102
polist03_quota_areapov	-0,052	-0,070	-0,052
vulnerabilità politico-istituzionale	0,089	0,111	0,030
vulnerabilità complessiva	0,210	0,195	0,044

Fonte: Polimi 2020

Ciò è in gran parte riconducibile al fatto che, mentre il RdC è una misura incentrata soprattutto sul contrasto alla povertà derivante da difficoltà economica, l'indicatore sintetico di vulnerabilità qui utilizzato inquadra in senso più ampio la questione della vulnerabilità dei sistemi di welfare locale, includendo per esempio anche la dimensione demografica e politico-istituzionale (Ibid.). Non a caso, emerge una maggiore correlazione tra l'incidenza di domande di RdC accolte e l'indicatore sintetico di vulnerabilità in quelle aree in cui la dimensione socio-economica dell'indicatore sintetico risulta avere i valori più elevati (Ibid.).

Ciò è vero in particolar modo per quanto riguarda le variabili inerenti alle famiglie con bassa intensità lavorativa e le famiglie con reddito inferiore all'assegno sociale: sono infatti questi i nuclei familiari che plausibilmente presentano richiesta di misure di sostegno al reddito. Inoltre la mancanza di una correlazione forte tra i valori di vulnerabilità e quelli relativi alle performance del RdC in Lombardia può anche essere legata alla natura dei due fenomeni che gli indicatori rilevano (Ibid.). Infatti, mentre l'indicatore di vulnerabilità intercetta una fragilità potenziale, i dati riferiti alle domande di RdC presentate e accolte manifestano la richiesta esplicita di una forma di sostegno al reddito (Ibid.). Non è automatico, inoltre, che i soggetti che manifestano una condizione di povertà siano portati ad esplicitare la loro necessità di supporto facendo domanda per il contributo o, in generale, rivolgendosi ai servizi sociali (Ibid.). Pertanto la relazione tra vulnerabilità e reddito di cittadinanza richiede di essere indagata attraverso ulteriori approfondimenti.

Per quanto riguarda, invece, i dati relativi al RdC/PdC all'interno dei cluster alto-alto, le domande presentate ogni 1.000 abitanti risultano poco omogenee, con circa metà cluster con valori elevati e l'altra metà con valori contenuti. Risultati analoghi si hanno per le domande accolte ogni 1.000 abitanti e per la quota di domande accolte sul totale delle presentate. Nei cluster virtuosi, invece, le domande presentate su 1.000 abitanti risultano contenute per la maggior parte delle aree individuate, con solamente due eccezioni relative alle

province di Brescia e di Milano. La medesima dinamica si presenta rispetto alle domande accolte ogni 1.000 abitanti: il dato è basso con le sole due eccezioni nella provincia di Brescia e in quella di Lodi. Invece, la quota di domande accolte sul totale delle presentate si suddivide tra valori elevati ed intermedi per tutti i cluster virtuosi.

Capitolo 4 - Considerazioni conclusive e ipotesi di selezione dei contesti locali per l'indagine sul campo

4.1. Considerazioni conclusive

Come esposto nel capitolo 2, l'impostazione del sistema di policy lombardo e dei suoi assetti di governance multi-livello per quanto riguarda il fronteggiamento delle condizioni di povertà, presenta delle caratteristiche che traggono la loro origine dal periodo precedente all'introduzione delle misure nazionali di sostegno al reddito.

Dal punto di vista della logica di interventi, per esempio, la Lombardia si è sempre caratterizzata per la mancanza di un approccio di policy unitario al tema del contrasto alla povertà e per l'adozione, invece, di diversi interventi frammentati e con target molto specifici. Il fenomeno non è stato dunque mai affrontato tramite una misura né una strategia organica. A partire dal 2015 alcune misure sono state ricondotte entro la cornice nominale del Reddito di Autonomia (RdA) regionale, mantenendo però tutte le differenziazioni in termini di ambito e logica di intervento e di criteri di accesso. La parziale riorganizzazione non è stata perciò sufficiente a rendere il sistema più organico ed efficiente (**Intervista n.1 e 2**).

La frammentazione tipica delle misure e della governance lombarde si è manifestata anche dal punto di vista della governance verticale, nell'organizzazione dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali coinvolti nella lotta contro la povertà: si tratta di una caratteristica riscontrabile già a partire dalla mancanza di un unico assessorato dedicato al welfare o al tema della povertà, come invece era previsto dalla l.r. 23/2015. (Ghetti 2018c). Sono invece previsti diversi assessorati che faticano a creare un dialogo costante sulla strategia da sviluppare per arginare la vulnerabilità sociale (Ibid.). In aggiunta a ciò, la stessa Regione ha, nel tempo, generato malcontento in alcuni degli altri attori coinvolti nell'implementazione di misure di contrasto alla povertà, come ad esempio ANCI Lombardia, che spesso non ha né interpellato né invitato nelle occasioni di convocazione degli Ambiti (Ghetti 2017b).

Questa dinamica sembrerebbe, però, essere superata, almeno sulla carta, dalle nuove linee guida di contrasto alla povertà pubblicate recentemente, in cui Regione Lombardia prospetta di costruire un confronto stabile con gli Ambiti anche attraverso la collaborazione con ANCI Lombardia (Dgr 3152/2020). Dalle interviste emerge tuttavia che la Regione in passato non ha dimostrato di voler assumere un ruolo programmatico rilevante rispetto al fenomeno della povertà e alla gestione del welfare: di conseguenza la governance si è evoluta in maniera frammentaria anche a livello locale (Ghetti 2018c).

Queste caratteristiche tipiche della struttura della governance verticale lombarda sono state amplificate dall'introduzione e implementazione sul territorio delle misure nazionali di contrasto al fenomeno (**Intervista n.3**). Le misure nazionali, prima il Rel ora il RdC, si sono inserite nel contesto regionale senza che fossero previste forme di integrazione con le misure messe in campo dalla Regione. Come conseguenza, alla frammentazione dovuta alla presenza in Lombardia di diverse misure con target molto specifici, si è aggiunta ulteriore frammentazione e sovrapposizione con nuove risorse (nazionali) dedicate alle stesse tematiche (**Intervista n.3**). Allo stesso modo per i territori le difficoltà di gestione delle misure nazionali si sono aggiunte a quelle già esistenti relative alle misure regionali. La stessa Regione non ha favorito i contesti locali nell'implementazione delle novità che sono state introdotte. Per esempio, la Lombardia ha approvato tardi le prime linee guida regionali di contrasto alla povertà, il cui scopo principale era quello di definire la distribuzione delle risorse nazionali dedicate all'implementazione del Rel e al potenziamento dei servizi (Melzi 2019). Di conseguenza gli ambiti si sono ritrovati ad avere delle tempistiche molto ristrette per definire e approvare i loro piani locali (Ibid.). Analogamente i territori non sono stati accompagnati dalla Regione nell'individuazione e reclutamento delle nuove professionalità richieste dalle misure nazionali e nella

gestione delle risorse nazionali messe a disposizione per il potenziamento dei servizi (Dessi & Guidetti 2018). Inoltre, con l'introduzione del Rel gli Enti locali si sono trovati a dover gestire un numero ben superiore di beneficiari rispetto al passato, mentre con l'introduzione del RdC i Comuni più piccoli hanno riscontrato diverse difficoltà ad organizzare ed implementare i Progetti di Utilità Collettiva (PUC) previsti dalla misura⁴⁰ (Gori 2020; [Intervista n.2](#)).

Allo stesso modo, anche a livello della governance orizzontale, Regione Lombardia non ha avviato fino ad ora un dialogo costante e costruttivo con tutti gli enti coinvolti nell'erogazione dei servizi, arrivando di fatto a spogliare il terzo settore del suo ruolo di *advocacy* (Ghetti 2018c). Questa mancanza si è manifestata non solo in riferimento alla definizione ed implementazione delle misure regionali, ma anche con l'introduzione di quelle nazionali. Il Rel aveva infatti previsto la definizione di una Cabina di Regia per ogni regione che raggruppasse tutti i soggetti coinvolti nella lotta alla povertà: dalle interviste è emerso come questa novità avrebbe potuto rappresentare un'occasione per rendere più incisivo il ruolo del terzo settore a livello regionale. Tuttavia l'organo non è mai stato convocato perché non è stato riconfermato nella struttura del RdC, subentrato nel frattempo. Il Rel è riuscito, però, ad avere un impatto positivo sul ruolo del terzo settore a livello locale, fornendo nuove risorse dedicate al potenziamento dei servizi e definendo un approccio innovativo al fenomeno della povertà che ha innescato un maggior sviluppo dei sistemi locali di welfare (Gori 2019). Questa dinamica positiva si è poi combinata con la caratteristica tipica del RdC di esplicitare la collaborazione e i progetti con il terzo settore attraverso la realizzazione di patti specifici, che appunto sanciscono la collaborazione con esso ([Intervista n.8](#)). Di conseguenza, le misure nazionali hanno nel complesso permesso un miglioramento dei rapporti orizzontali a livello territoriale. Dall'altra parte, la mancanza in Lombardia di arene istituzionalizzate per il dialogo tra le diverse aree di policy coinvolte nella lotta alla povertà non ha favorito il dialogo tra i Comuni e i Centri per l'Impiego, che si occupano delle due tipologie di fragilità (sociale e lavorativa) che la misura nazionale dell'RdC affronta ([Intervista n.2](#)).

L'incastro tra il sistema di welfare regionale e le misure nazionali di sostegno al reddito porta quindi alla creazione di una struttura di contrasto alla povertà non sempre lineare, dal punto di vista dell'impatto sui beneficiari effettivi e potenziali. I cittadini si ritrovano a confrontarsi con un sistema frammentato, dove è molto probabile che i soggetti più fragili risultino penalizzati nell'accesso alle informazioni e alle misure in essere (Guidetti 2020). Di conseguenza, queste fragilità estreme potrebbero rimanere escluse dalle misure, mentre verrebbero favoriti all'accesso i soggetti già conosciuti e presi in carico precedentemente dai servizi sociali (Ibid.). Tuttavia la frammentarietà manifesta degli impatti anche nei confronti dei cittadini che riescono ad accedere alle forme di sostegno: essi infatti potrebbero non ricevere una risposta organica alle loro fragilità, ma una serie di micro-misure sconnesse, elemento che potrebbe minare la definizione di un percorso di sostegno lineare e ridurre il potenziale impatto nella direzione del superamento della condizione di difficoltà (Ibid.). Inoltre, è possibile che diverse misure nazionali e regionali si sovrappongano verso target specifici per non considerare invece altre forme di vulnerabilità, con conseguente allocazione non ottimale delle risorse (Ibid.). I soggetti beneficiari, inoltre, non hanno garanzie rispetto alla continuità della forma di sostegno che ricevono, poiché la maggior parte delle misure lombarde di contrasto alla povertà continua ad assumere un carattere sperimentale e condizionato a rinnovo, spesso con cadenza annuale (Ibid.). Infine, la mancanza di un ruolo forte di coordinamento da parte della Regione ha avuto come conseguenza la disomogeneità sul territorio nella qualità e quantità di servizi a cui i cittadini possono accedere (Ibid.).

⁴⁰ I soggetti beneficiari del RdC sono tenuti a partecipare a progetti di utilità collettiva per almeno 8 ore settimanali presso il comune di residenza. Sono i singoli Comuni ad organizzare e gestire i progetti.

4.2. Ipotesi di selezione dei contesti locali per l'indagine sul campo

Nel progetto Prin Coping si è teso ad adottare un approccio “contestualizzato” nell'analisi dei processi di implementazione delle misure nazionali di contrasto alla povertà, ponendo particolare attenzione alle caratteristiche dei contesti territoriali specifici entro cui l'implementazione ha luogo. In tale ottica il progetto propone di selezionare in ciascuna delle regioni di interesse 3 contesti locali in cui effettuare un'analisi empirica dei processi di implementazione delle misure nazionali di contrasto alla povertà. Per procedere alla selezione dei contesti si è previsto di utilizzare i dati relativi all'indicatore sintetico di vulnerabilità e ai cluster individuati tramite esso (per l'analisi e la discussione dei dati si veda il capitolo 3), integrando tali elementi con le osservazioni raccolte attraverso le interviste effettuate ai testimoni privilegiati, utilizzate anche per la ricostruzione del sistema di welfare lombardo e dell'approccio al fenomeno della povertà (si veda il capitolo 2). Oltre a questi dati, il progetto intende selezionare i contesti locali da approfondire ponendo attenzione anche alle caratteristiche urbane degli stessi: in estrema sintesi, l'obiettivo è quello di articolare la selezione dei contesti individuando almeno un contesto metropolitano, un contesto medio/urbano e, infine, un contesto periferico/rurale.

A partire da quest'ultimo criterio di selezione, il primo contesto, quello metropolitano, appare “pre-definito” in tutte le regioni di interesse e nel caso lombardo coincide con il capoluogo regionale, Milano. Per selezionare i due contesti rimanenti (cioè quello medio/urbano e quello periferico/rurale) le UdR hanno concordato di procedere adottando un criterio di “contrasto” fra casi, puntando dunque a selezionare da una parte un contesto che potrebbe essere definito “avverso”, cioè ad elevata vulnerabilità dal punto di vista delle dinamiche socio-economiche e politico-istituzionali come descritte ed analizzate nel capitolo 2, e dall'altra parte un contesto “virtuoso”, cioè con elementi di caratterizzazione inversi. L'obiettivo è quello di indagare come le misure nazionali di sostegno al reddito si sono inserite rispettivamente nei contesti dove le condizioni di disagio socio-economico sono più spinte e l'articolazione delle politiche di welfare più problematica, e nei contesti dove invece il disagio è decisamente più contenuto mentre i sistemi locali di protezione sociale ben sviluppati. In questa cornice, ci si chiede anche se si riscontrano differenze negli impatti sui cittadini e in particolare sui beneficiari, ovvero come le misure nazionali – nella loro interazione con gli interventi regionali e locali e con le condizioni di contesto – “trattano” i cittadini e i beneficiari nell'ambito di welfare locali diversi.

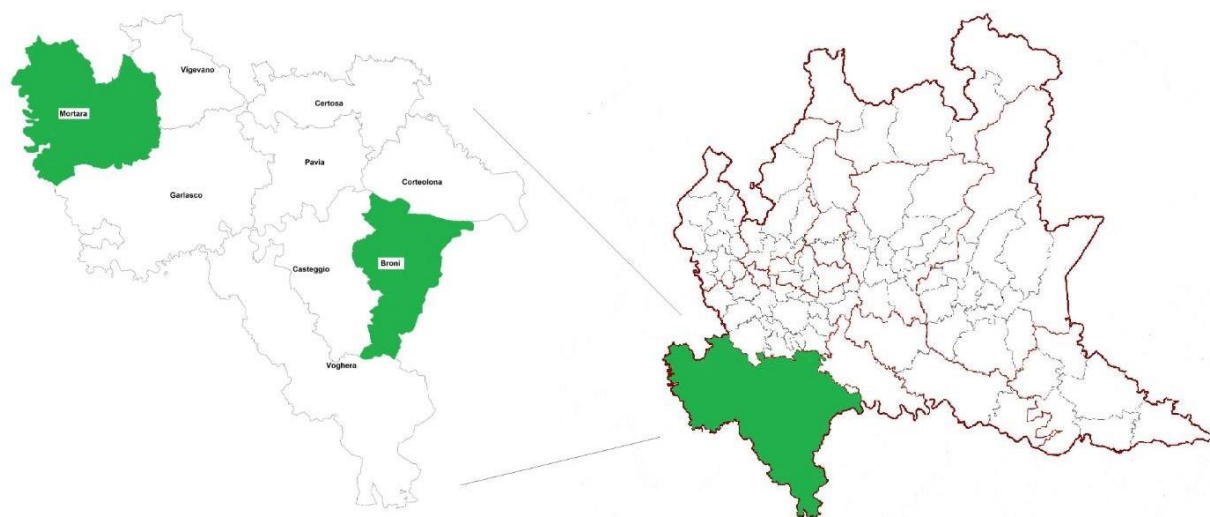
L'individuazione dei contesti locali potenzialmente interessanti per un'analisi approfondita avviene, dunque, attraverso l'utilizzo dei risultati delle cartografie e dei dati relativi alla vulnerabilità, a cui si aggiungono le osservazioni raccolte durante le interviste ai testimoni privilegiati e i dati disponibili circa le domande di RdC presentate e accolte. L'unità di analisi sono i singoli comuni, ma si è deciso di considerare nel suo insieme la scala di governo sovra-locale delle politiche sociali così come istituzionalmente definita in ciascuna regione; in Lombardia: gli ambiti sociali. Si è così proceduto nel caso lombardo ad individuare gli ambiti sociali comprendenti i comuni classificati all'interno dei cluster “alto-alto” e “basso-basso”. Alla luce di ciò, dalla nostra analisi emergono come maggiormente rispondenti ai criteri illustrati gli ambiti di Mortara e Broni per il cluster “avverso” e gli ambiti di Rho e Vimercate per il cluster “virtuoso”, di cui diamo conto qui di seguito.

4.2.1. Proposte di caso “alto-alto” per i contesti dell'avversità: gli ambiti di Broni e Mortara

I due Ambiti proposti per il caso locale appartenente al cluster “alto-alto” sono entrambi in provincia di Pavia. La scelta di questa zona è legata sia ai risultati che si sono ottenuti dall'analisi degli indicatori di vulnerabilità a livello comunale, sia in riferimento alle indicazioni raccolte durante le interviste ai testimoni privilegiati. Rispetto all'indicatore sintetico di vulnerabilità, è stato possibile individuare circa 35 comuni in provincia di Pavia che sono inclusi nel cluster “alto-alto”, cioè nelle aree più vulnerabili della regione. I comuni afferiscono ad ambiti diversi e la scelta è ricaduta sulle due aree che presentano all'interno del cluster almeno un comune

con un numero di abitanti compreso tra i 10.000 e i 15.000, in modo tale da rendere più efficace la successiva analisi in loco. Per quanto riguarda i risultati ottenuti attraverso le interviste si è rilevata una certa ritrosia nei soggetti intervistati a suggerire territori meno “virtuosi”; tuttavia, coloro che hanno avanzato delle ipotesi in questo senso hanno citato la provincia di Pavia nel suo complesso. La provincia presenta 9 ambiti, osservabili in figura 4.1. I due ambiti proposti per lo studio, Broni e Mortara, sono inclusi entrambi nell’ATS Pavia e ASST Pavia, che corrispondono al territorio della Provincia.

Figura 4.1 – La provincia di Pavia e i suoi ambiti



Fonte: elaborazioni Udr POLIMI

4.2.2. L’ambito di Broni

L’Ambito di Broni è composto da un totale di 24 comuni, di cui 8 inscrivibili all’interno del cluster “alto-alto”, come indicato in tabella 4.1. Di questi 8 comuni tutti presentano livelli elevati e coerenti con la condizione di fragilità sia per quanto riguarda l’indicatore sintetico di vulnerabilità, sia per la dimensione socio-economica. Quindi l’analisi degli indicatori scelti per lo studio conferma che si tratta di un’area fragile. L’unico valore intermedio⁴¹ presente nei comuni del cluster di Broni è quello afferente alla dimensione socio-demografica del comune di San Damiano al Colle, che registra un livello intermedio rispetto al resto dell’area. Per tutti i comuni presi in considerazione si è inoltre rilevata la classificazione SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne)⁴² per la quale la maggior parte dei comuni interni al cluster risultano intermedi, ad eccezione di Stradella e di Arena Po. Tale condizione si inverte per i 16 comuni dell’Ambito non appartenenti al cluster: questi, infatti, sono prevalentemente classificabili come aree di cintura secondo la SNAI, mentre i comuni identificati come intermedi sono 3 (Golferenzo, Rocca de’ Giorgi e Volpara). I comuni non considerati interni al cluster registrano comunque valori elevati dell’indicatore sintetico, con qualche eccezione: Castano e Volpara

⁴¹ Nelle tabelle i casi sono classificati in relazione alla collocazione nei quintili di distribuzione dei singoli casi con riferimento ai singoli indicatori: basso (1 e 2 quintile); intermedio (3 quintile), alto (4 e 5 quintile).

⁴² Come evidenziato all’interno del capitolo 3, la SNAI è un sistema di classificazione dei comuni italiani basato sulla loro distanza rispetto ai poli, cioè i centri che offrono determinati servizi essenziali. Rispetto a questo criterio, i comuni possono essere definiti in 4 modi: aree di cintura, aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-periferiche. (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica 2014).

presentano infatti una vulnerabilità complessiva intermedia, mentre Albaredo Arnaboldi risulta l'unico comune dell'ambito con un valore contenuto. I risultati sono invece meno omogenei per quanto riguarda i valori relativi alle dimensioni di vulnerabilità: per ciascuna di esse circa una decina di comuni registra dei valori elevati, mentre i restanti presentano dati intermedi o contenuti.

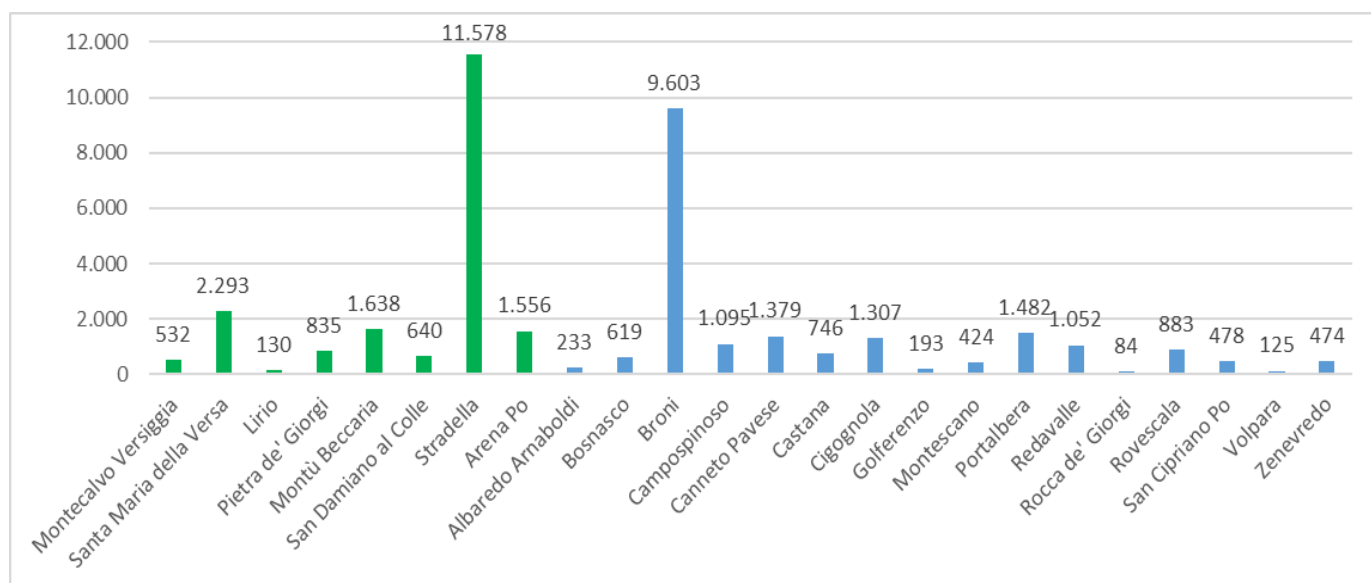
Tabella 4.1 – Classificazione SNAI e quintili dimensioni vulnerabilità ed indicatore sintetico per comuni cluster. Ambito di Broni.

Comune cluster	class. SNAI	sint_sociodemo	sint_socioeco	sint_polist	MPI
Comuni interni al cluster					
Montecalvo Versiggia	Intermedio	alto 5	alto 5	alto 4	alto 5
Santa Maria della Versa	Intermedio	alto 5	alto 4	alto 5	alto 5
Lirio	Intermedio	alto 5	alto 4	alto 5	alto 5
Pietra de' Giorgi	Intermedio	alto 4	alto 5	alto 5	alto 5
Montù Beccaria	Intermedio	alto 4	alto 5	alto 5	alto 5
San Damiano al Colle	Intermedio	Intermedio 3	alto 5	alto 5	alto 5
Stradella	Cintura	alto 5	alto 4	alto 4	alto 5
Arena Po	Cintura	alto 5	alto 4	alto 5	alto 5
Comuni esterni al cluster					
Albaredo Arnaboldi	Cintura	basso 1	Basso 1	Intermedio 3	basso 1
Bosnasco	Cintura	alto 5	Basso 1	alto 5	alto 5
Broni	Cintura	alto 5	alto 5	basso 1	alto 5
Campospinoso	Cintura	alto 5	basso 2	Intermedio 3	alto 5
Canneto Pavese	Cintura	Intermedio 3	alto 4	Intermedio 3	alto 4
Castana	Cintura	Intermedio 3	basso 2	alto 4	Intermedio 3
Cigognola	Cintura	alto 4	alto 5	Intermedio 3	alto 4
Golferenzo	Intermedio	Intermedio 3	alto 5	alto 5	alto 5
Montescano	Cintura	alto 5	alto 5	Intermedio 3	alto 5
Portalbera	Cintura	Intermedio 3	basso 2	alto 5	alto 4
Redavalle	Cintura	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5
Rocca de' Giorgi	Intermedio	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5
Rovescala	Cintura	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5
San Cipriano Po	Cintura	alto 5	alto 4	alto 5	alto 5
Volpara	Intermedio	basso 1	Intermedio 3	alto 5	Intermedio 3
Zenevredo	Cintura	basso 2	Basso 1	alto 5	alto 5

Fonte: Elaborazione UdR POLIMI di dati Istat e SNAI

Tutti i comuni dell'ambito di Broni, anche quelli non inclusi nel cluster, presentano un numero contenuto di residenti: si tratta di una caratteristica tipica della zona. La provincia di Pavia, infatti, è caratterizzata da un elevato numero di comuni di dimensione inferiore ai 3.000 o ai 1.000 abitanti. Come mostrato in figura 4.2, 14 comuni hanno una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti; tra i comuni inclusi nel cluster Lirio è il più piccolo, con solo 130 residenti. Invece tra i comuni non inclusi nel cluster, indicati in blu nella figura, Rocca de Giorgi è quello con il minor numero di abitanti, con un totale di 84. Il comune più grande dell'Ambito è quello di Stradella, incluso nel cluster, con i suoi 11.578 residenti; numeri simili sono registrati solamente a Broni con 9.603 abitanti: tutti gli altri comuni dell'ambito hanno numeri di gran lunga inferiori, con un ammontare di abitanti massimo di 2.293 presso Santa Maria della Versa. Complessivamente l'area registra 39.379 residenti.

Figura 4.2 – Popolazione per comune. Ambito di Broni.



Fonte: Elaborazione UdR POLIMI su dati Istat *in verde: comuni appartenenti al cluster alto-alto

Per quanto riguarda il grado di diffusione del RdC/PdC nell'ambito di Broni, si può osservare in tabella 4.2 come l'ammontare delle domande presentate su 1.000 abitanti registri prevalentemente valori elevati, corrispondenti al 4° e 5° quintile. Ciò avviene soprattutto per i comuni appartenenti al cluster, mentre per i restanti dell'ambito, alcuni presentano un numero di domande medio (3° quintile) oppure basso. Rimane generalmente elevato anche il numero di domande accolte ogni 1.000 abitanti per entrambi i gruppi di comuni, con alcune eccezioni. La particolarità dell'area afferente al cluster consiste invece nel fatto che a fronte di un numero medio-alto di domande presentate, la quota delle accolte sul totale è contenuta: la maggior parte dei comuni presenta, infatti, delle percentuali molto basse, afferenti al 1° e 2° quintile. All'interno del cluster solamente Lirio presenta un valore elevato di questo dato, mentre Montecalvo Versiggia e Montù Beccaria registrano valori intermedi. Diversa è la situazione analizzando i comuni dell'ambito non inclusi nel cluster: in questo caso la maggior parte dei comuni presenta percentuali elevate e intermedie di domande accolte.

Tabella 4.2 – Domande RdC/PdC presentate e accolte per comune. Ambito di Broni.

Comune	presentate_1000	accolte_1000	quota_accolte
Comuni interni al cluster			
Montecalvo Versiggia	alto 4	alto 4	intermedio 3
Santa Maria della Versa	basso 2	basso 1	basso 1
Lirio	alto 4	alto 5	alto 5
Pietra de' Giorgi	alto 4	intermedio 3	basso 1
Montù Beccaria	alto 4	alto 4	intermedio 3
San Damiano al Colle	basso 2	basso 2	basso 2
Stradella	alto 5	alto 4	basso 2
Arena Po	alto 4	alto 4	basso 2
Comuni esterni al cluster			
Albaredo Arnaboldi	alto 5	alto 5	intermedio 3

Bosnasco	basso 1	basso 1	Alto 5
Broni	alto 5	alto 5	intermedio 3
Campospinoso	alto 4	alto 4	intermedio 3
Canneto Pavese	alto 4	alto 4	intermedio 3
Castana	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3
Cigognola	intermedio 3	alto 4	intermedio 3
Golferenzo	intermedio 3	alto 5	alto 5
Montescano	alto 5	alto 5	basso 2
Portalbera	intermedio 3	alto 4	alto 5
Redavalle	alto 5	alto 5	basso 2
Rocca de' Giorgi	intermedio 3	alto 5	alto 5
Rovescala	alto 4	alto 4	intermedio 3
San Cipriano Po	alto 5	intermedio 3	basso 1
Volpara	basso 2	alto 5	alto 5
Zenevredo	alto 4	alto 4	alto 4

Fonte: Elaborazione Udr POLIMI di dati Istat

L'ambito di Broni definisce e gestisce il Piano di Zona assieme all'Ambito di Casteggio, nella definizione di un unico Ambito Distrettuale⁴³. Pertanto, nei principali organi di governance locale (Assemblea dei Sindaci, Tavolo politico-tecnico e Ufficio di Piano) sono inclusi rappresentanti di entrambe le aree. Non è previsto un tavolo aggiuntivo dedicato al Terzo Settore, ma alcuni rappresentanti sono inclusi nel Tavolo politico-tecnico e dell'Ufficio di Piano. I servizi sociali dell'ambito sono gestiti in maniera associata attraverso la definizione di un programma condiviso degli interventi e delle prestazioni erogate dai singoli comuni. Nell'ambito di Broni sono incluse anche quattro unioni di comuni, indicate in tabella 4.3. Tre unioni su quattro gestiscono i servizi sociali e assistenziali dei comuni che le compongono. I comuni appartenenti al cluster e compresi all'interno delle unioni di comuni sono tre, evidenziati in grassetto nella tabella: Montecalvo Versiggia, Lirio e Pietra de Giorgi⁴⁴.

Tabella 4.3 – Unioni di comuni dell'Ambito di Broni

Unione di comuni	Comuni inclusi	Progettazione e gestione servizi sociali ed assistenziali
Unione Campospinoso-Albaredo	Campospinoso e Albaredo Arnaboldi	Sì
Unione di comuni lombarda di Prima Collina	Canneto Pavese, Castana e Montescano	Sì
Unione comuni Alta Valle Versa	Golferenzo, Montecalvo Versiggia e Volpara;	No
Unione di comuni lombarda Colline d'Oltrepò	Pietra de Giorgi , Rocca de Giorgi e Lirio .	Sì

Fonti: PdZ Ambito Distrettuale Broni-Casteggio e Statuti delle Unioni

⁴³ Come accennato nel capitolo 2 (box 2.1), Regione Lombardia incentiva la gestione associata di più Ambiti Territoriali all'interno di un unico Ambito Distrettuale. È prevista, infatti, una quota premiale per i comuni che si associano in un'unica programmazione zonale per sviluppare obiettivi strategici comuni (Dgr 7631/17).

⁴⁴ Per quanto riguarda la presenza di Comunità Montane, all'interno del distretto solamente il comune di Fortunago appartiene alla Comunità Montana dell'Oltrepò Pavese; tuttavia, il comune non rientra nell'Ambito di Broni.

Si segnala anche la presenza di una convenzione tra tutti i comuni dell'ambito distrettuale Broni-Casteggio con la Cooperativa Finis Terrae per la gestione delle attività dello Sportello Stranieri e della mediazione culturale e linguistica attraverso lo sportello di Casteggio (PdZ Broni-Casteggio 2019/2020)⁴⁵.

4.2.3. L'ambito di Mortara

Il secondo ambito proposto come caso studio di un contesto locale di "aversità" è quello di Mortara, sempre in Provincia di Pavia. Su 19 comuni da cui l'ambito è composto, 12 sono inclusi nel cluster e indicati in tabella 4.4. Di questi 12 comuni tutti presentano livelli coerenti per l'indicatore di vulnerabilità sintetico e anche per quanto riguarda la dimensione socio-economica, con la sola eccezione di Robbio. La dimensione di vulnerabilità che presenta, invece, dei risultati più disomogenei è quella socio-demografica: infatti 5 comuni hanno livelli contenuti per questa dimensione di vulnerabilità, mentre 4 comuni presentano risultati di fascia intermedia. Questi risultati sono dovuti principalmente ai valori contenuti dell'indicatore elementare relativo ai nuclei famigliari con almeno un componente di età compresa tra gli 0 e i 14 anni. Rispetto alla classificazione SNAI, la maggior parte dei comuni interni al cluster risulta di cintura, a cui si aggiungono 4 comuni intermedi (Zeme, Sant'Angelo Lomellina, Castelnovetto e Rosasco). Anche i 7 comuni dell'ambito esterni al cluster rientrano prevalentemente nella categoria di cintura con i soli 2 comuni di Nicorvo e Torre Beretti e Castellaro classificati come intermedi.

Tabella 4.4 - Classificazione SNAI e quintili dimensioni vulnerabilità ed indicatore sintetico per comuni cluster. Ambito di Mortara.

Comune cluster	class. SNAI	sint_sociodemo	sint_socioeco	sint_polist	MPI
Comuni interni al cluster					
Candia Lomellina	Cintura	Intermedio 3	alto 5	alto 5	alto 5
Langosco	Cintura	basso 2	alto 5	alto 5	alto 5
Cozzo	Cintura	basso 2	alto 5	alto 5	alto 5
Zeme	Intermedio	alto 4	alto 5	alto 5	alto 5
Olevano di Lomellina	Cintura	Intermedio 3	alto 5	alto 5	alto 5
Castello d'Agogna	Cintura	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5
Mortara	Cintura	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5
Ceretto Lomellina	Cintura	basso 1	alto 5	alto 5	alto 5
Sant'Angelo Lomellina	Intermedio	Intermedio 3	alto 5	alto 5	alto 5
Castelnovetto	Intermedio	basso 1	alto 4	alto 5	alto 5
Rosasco	Intermedio	basso 2	alto 5	alto 5	alto 5
Robbio	Cintura	Intermedio 3	Intermedio 3	alto 5	alto 4
Comuni esterni al cluster					
Albonese	Cintura	alto 5	basso 2	alto 4	alto 4
Cernago	Cintura	basso 1	alto 4	alto 5	alto 5
Cilavegna	Cintura	basso 2	Intermedio 3	alto 5	alto 4
Nicorvo	Intermedio	basso 1	alto 5	alto 5	alto 5

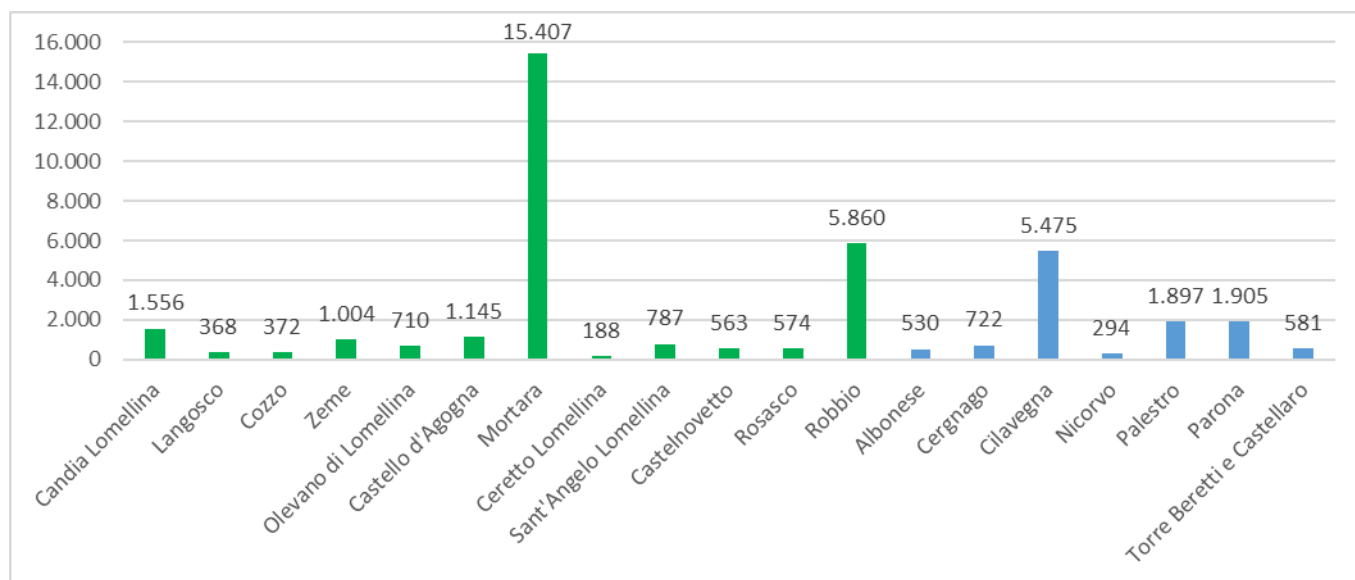
⁴⁵ Dal Piano di Zona del distretto emerge anche la volontà di definire una convenzione per la gestione dello sportello anti violenza. Rispetto a questo tema è già presente una rete interistituzionale territoriale anti violenza che interessa tutta l'area della provincia di Pavia.

Palestro	Cintura	alto 4	alto 5	alto 5	alto 5
Parona	Cintura	alto 4	alto 4	alto 5	alto 5
Torre Beretti e Castellaro	Intermedio	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5

Fonte: Elaborazione POLIMI di dati Istat e SNAI

Come per l'Ambito di Broni, anche nel caso dell'Ambito di Mortara la dimensione dei comuni è contenuta: come indicato in figura 4.3, 11 comuni presentano un numero di abitanti inferiore ai 1.000. Il comune più piccolo è quello di Ceretto Lomellina, appartenente al cluster alto-alto, con 188 residenti totali. Sono invece 5 i comuni compresi tra i 1.000 e 2.000 abitanti, mentre i comuni di Robbio e Cilavegna si attestano al di sopra dei 5.000 abitanti. Il comune più popoloso risulta essere quello di Mortara, con 15.407 residenti totali: un dato di gran lunga superiore rispetto al resto dell'area di interesse. L'ambito registra, nel suo complesso, 39.938 abitanti.

Figura 4.3 – Popolazione per comune. Ambito di Mortara.



Fonte: Elaborazione POLIMI di dati Istat *in verde: comuni appartenenti al cluster alto-alto

Come osservabile in tabella 4.5, anche nell'ambito di Mortara le domande di RdC/PdC presentate su 1.000 abitanti registrano dei valori elevati. In questo caso, però, quasi tutti i comuni presentano questo dato come afferente al 5° quintile, il più elevato, ad eccezione di Albonese, che non è compreso nel cluster. Si tratta quindi di un ambito con un'incidenza superiore di domande presentate rispetto all'area di Broni. Anche le domande accolte su 1.000 abitanti hanno dei valori elevati per tutti i comuni dell'ambito, afferenti o meno al cluster. La percentuale di domande accolte su quelle presentate rimane elevata nella maggior parte dei comuni considerati, ma nel cluster circa 5 comuni su 12 registrano percentuali basse o intermedie. All'esterno del cluster il comune di Cernago presenta una quota contenute di domande accolte, mentre tale valore risulta intermedio per i comuni di Cilavegna e Parona.

Tabella 4.5 – Domande RdC/PdC presentate e accolte per comune. Ambito di Mortara.

Comune	PresentateX1000	AccolteX1000	% Accolte
Comuni interni al cluster			
Candia Lomellina	alto 5	alto 5	alto 4
Langosco	alto 5	alto 5	alto 4
Cozzo	alto 5	alto 5	basso 2
Zeme	alto 5	alto 5	alto 4
Olevano di Lomellina	alto 5	alto 5	alto 4
Castello d'Agogna	alto 5	alto 5	intermedio 3
Mortara	alto 5	alto 5	intermedio 3
Ceretto Lomellina	alto 5	alto 5	alto 5
Sant'Angelo Lomellina	alto 5	alto 5	alto 4
Castelnovetto	alto 5	alto 5	alto 5
Rosasco	alto 5	alto 5	intermedio 3
Robbio	alto 5	alto 4	basso 2
Comuni esterni al cluster			
Albonese	intermedio 3	alto 4	alto 4
Cernago	alto 4	alto 4	basso 2
Cilavegna	alto 5	alto 4	intermedio 3
Nicorvo	alto 5	alto 5	alto 5
Palestro	alto 5	alto 5	alto 4
Parona	alto 5	alto 5	intermedio 3
Torre Beretti e Castellaro	alto 5	alto 5	alto 4

Fonte: Elaborazione POLIMI di dati Istat

La gestione del piano di zona dell'ambito di Mortara è cambiata a partire dal 2018, da quando è stato definito un Piano di Zona comune tra gli ambiti di Mortara, Vigevano e Garlasco. Pertanto, anche in questo caso, come nell'esempio degli ambiti di Broni e Casteggio, i principali organismi di governance del territorio (Assemblea dei Sindaci, Ufficio di Piano e il Tavolo tecnico-politico) include rappresentanti di tutti i territori inclusi nella nuova organizzazione del Piano. Questa gestione comprende, però, anche un tavolo specifico dedicato al dialogo con il Terzo Settore.

Oltre alla presenza della gestione in forma associata dei servizi di segretariato sociale e del servizio sociale professionale nei comuni privi di assistenti sociali propri, sono presenti 5 convenzioni tra l'Ambito di Mortara e altri enti per quanto riguarda la gestione di servizi di inserimento lavorativo, di tutela dei minori e di supporto alla popolazione straniera (tabella 4.6).

Tabella 4.6 – Convenzioni Ambito di Mortara

Ente partner	Area di policy	Note
SIL Vigevano	Inserimento lavorativo	Obiettivo: raggiungimento annuale della soglia del 30% delle segnalazioni con borse lavoro attivate
ATS (con l'Ambito Distrettuale)	Minori	Mantenimento banca dati relativa ai minori in strutture residenziali a causa di abusi e/o maltrattamenti

Comune di Vigevano	Minori	Servizio “Spazio Neutro” per garantire un rapporto tra il minore e i genitori in caso sussistano situazioni di disagio
Fondazione “Le Vele”	Inserimento lavorativo	Gestione attività del “Punto Lavoro”
Associazione “Caleidoscopio”	Immigrazione	Gestione attività dello sportello stranieri

Fonte: PdZ Ambito Distrettuale della Lomellina

4.2.4. Prima proposta caso basso-basso: Ambito di Rho

L’ambito di Rho, in provincia di Milano, rappresenta la prima proposta di contesto locale appartenente al cluster “basso-basso”. Sui 9 comuni che compongono l’Ambito territoriale di Rho, 7 sono inclusi nel cluster secondo l’analisi dell’indicatore sintetico di vulnerabilità. Come osservabile in tabella 4.7, inoltre, tutti i comuni rientranti nel cluster “basso-basso”, ad eccezione di Rho, presentano una classificazione della dimensione socio-economica coerente con una definizione di contesto non problematico. Tutti i comuni inclusi nel cluster presentano, inoltre, livelli contenuti di vulnerabilità politico-istituzionale. Diversi sono invece i risultati circa la dimensione socio-demografica: in questo caso i comuni di Arese, Rho e Vanzago presentano livelli intermedi per quanto riguarda questa tipologia di fragilità⁴⁶. Secondo la classificazione SNAI, l’ambito presenta al suo interno un polo corrispondente al comune di Rho, mentre tutti gli altri comuni dell’ambito, risultano definiti come aree di cintura. Sono solo 2 i comuni esterni al cluster: Pero e Settimo Milanese. Di questi, Settimo Milanese presenta dei valori dell’indicatore sintetico e delle dimensioni di vulnerabilità contenuti e quindi in linea con il resto dell’area. Al contrario, Pero registra una vulnerabilità complessiva intermedia, dovuta dalla combinazione di valori elevati per quanto riguarda la dimensione socio-demografica e quella socio-economica.

L’ambito è stato citato sia nelle interviste a testimoni privilegiati, sia nella letteratura⁴⁷, come un’area virtuosa, specialmente in riferimento alla sua esperienza legata alla gestione da parte dell’azienda speciale Ser.Co.P, nonché con riferimento alle connessioni che si sono rafforzate nel contrasto alla povertà attraverso la collaborazione con Fondazione Cariplo, tramite il bando “Welfare in Azione”, per il progetto #oltreiperimetri⁴⁸. Il progetto, infatti, ha lo scopo di oltrepassare i tradizionali confini dell’intervento sociale, permettendo il coinvolgimento anche di attori non convenzionali nella governance dei sistemi locali di welfare e promuovendo nuove collaborazioni allo scopo di intervenire in modo innovativo nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità (Motta 2016).

⁴⁶ Dagli indicatori sintetici emergono infatti valori medio-alti rispetto alla presenza di over 75 ad Arese, mentre a Rho il valore anomalo riguarda la presenza di popolazione straniera che risulta superiore rispetto alla media dell’ambito. Per quanto riguarda il comune di Vanzago, invece, è l’incidenza di famiglie con componenti di età compresa tra i 0 e 14 anni ad incidere su valori della vulnerabilità socio-demografica anomali rispetto al cluster.

⁴⁷ Il Rhodense è un’area citata come innovativa rispetto alla gestione sia delle politiche abitative (Gaeta, Pontiggia e Torri 2018) sia delle politiche sociali (Gatti e Rossi 2010; Cicero, Cau e Maino 2019)

⁴⁸ Come già accennato all’interno del capitolo 2 (paragrafo 2.3.3), il progetto “Welfare in Azione” promosso dalla Fondazione Cariplo ha il duplice obiettivo di contribuire all’innovazione del sistema di welfare sostenendo le sperimentazioni nate dal basso e di studio dell’efficacia degli approcci finanziati tramite monitoraggio e condivisione del know-how (cfr. welfareinazione.fondazionecariplo.it). Le quattro edizioni hanno permesso il finanziamento di 37 progetti, di cui 35 in Lombardia, per un totale di 83 milioni di euro stanziati, di cui 36,5 direttamente dalla fondazione: rappresenta la sperimentazione di welfare comunitario più rilevante a livello nazionale (Ghetti 2019a).

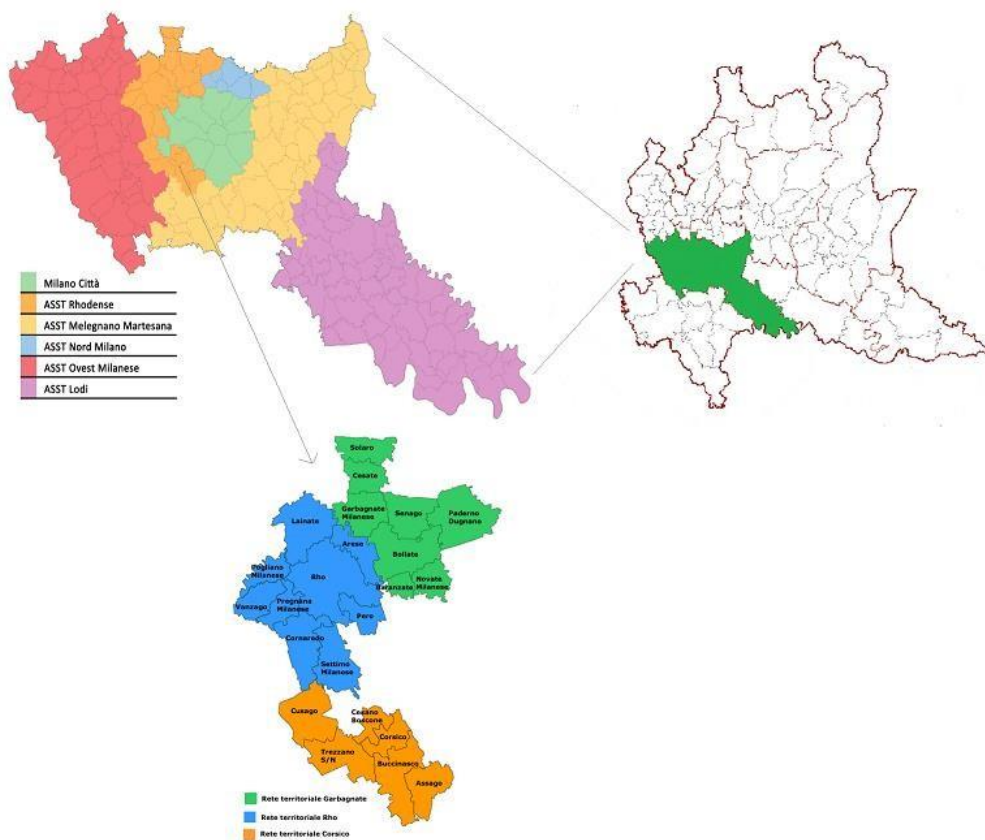
Tabella 4.7 – Classificazione SNAI e quintili dimensioni vulnerabilità ed indicatore sintetico per comuni cluster. Ambito di Rho.

Comune cluster	class. SNAI	sint_sociodemo	sint_socioeco	sint_polist	MPI
Comuni interni al cluster					
Lainate	Cintura	basso 2	basso 1	basso 1	basso 1
Arese	Cintura	Intermedio 3	basso 2	basso 2	basso 2
Rho	Polo	Intermedio 3	alto 4	basso 1	basso 2
Pogliano Milanese	Cintura	basso 2	basso 1	basso 2	basso 1
Vanzago	Cintura	Intermedio 3	basso 1	basso 1	basso 1
Pregnana Milanese	Cintura	basso 2	basso 1	basso 2	basso 1
Cornaredo	Cintura	basso 2	basso 2	basso 1	basso 1
Comuni esterni al cluster					
Pero	Cintura	alto 4	alto 4	basso 2	Intermedio 3
Settimo Milanese	Cintura	basso 2	Basso 1	basso 1	basso 1

Fonte: Elaborazione POLIMI di dati Istat e SNAI

Come indicato in figura 4.4. l'ambito di Rho è iscritto all'interno dell'ASST rhodense assieme agli ambiti di Garbagnate e di Corsico. A sua volta, l'ASST rhodense è parte dell'ATS città metropolitana in cui rientrano anche gli ASST di Melegnano Martesana, di Nord Milano, dell'Ovest Milanese e di Lodi.

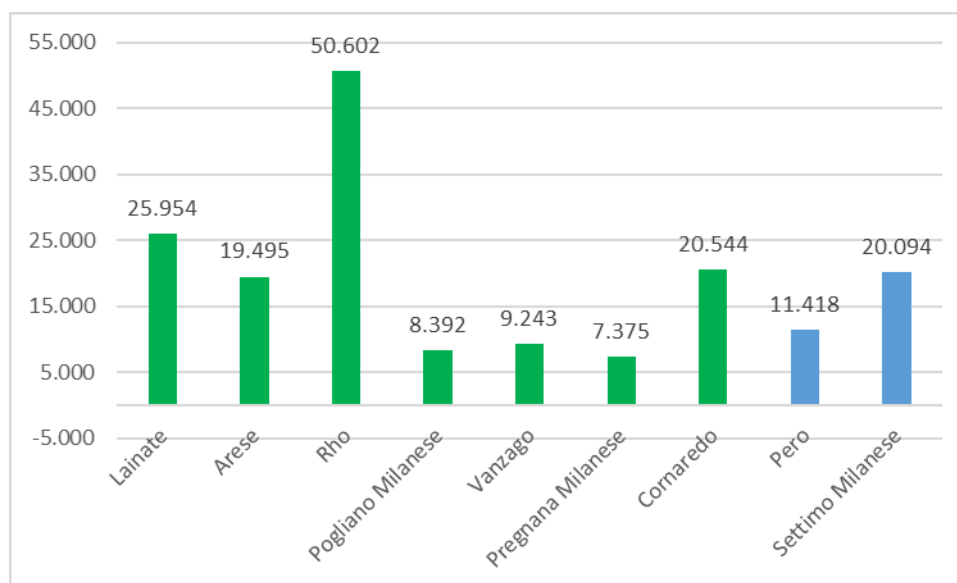
Figura 4.4. – ASST Rhodense e ATS Città Metropolitana



Fonte: Elaborazione POLIMI, asst-rhodense.it e ats-milano.it

L'Ambito presenta una dimensione media dei comuni superiore rispetto ai dati osservati in provincia di Pavia. In figura 4.5 è possibile osservare, per esempio, che i comuni di Pogliano Milanese, Vanzago e Pregnana Milanese presentano un numero di residenti inferiore a 10.000 abitanti. I comuni di Arese, Cornaredo e Settimo Milanese si collocano, invece, attorno ai 20.000 abitanti. A questi si aggiunge Lainate con quasi 26.000 abitanti. Il comune più grande è Rho con un totale di 50.602 residenti. Complessivamente l'ambito ha 173.117 abitanti.

Figura 4.5 – Popolazione per comune. Ambito di Rho.



Fonte: Elaborazione POLIMI di dati Istat *I comuni indicati in verde appartengono al cluster basso-basso

Per quanto riguarda invece gli indicatori relativi al reddito e alla pensione di cittadinanza, il numero di domande presentate è variabile: dalla tabella 4.8 è possibile individuare che 3 comuni su 7 del cluster registrano un numero contenuto, 2 comuni un numero intermedio e altrettanti un ammontare di domande elevato. I comuni non afferenti al cluster hanno valori intermedi sia per quanto riguarda il numero delle domande presentate che delle domande accolte ogni 1.000 abitanti, ma le percentuali di domande accolte sulle presentate risultano basse. Nel complesso le domande accolte ogni 1.000 abitanti rimangono contenute anche per 4 comuni appartenenti al cluster; fanno eccezione Pregnana Milanese e Cornaredo con livelli intermedi e Rho con livelli elevati di questo indicatore. La quota di domande accolte sul totale delle presentate registra invece valori intermedi per 4 comuni: in questo caso le eccezioni sono rappresentate da Lainate, Vanzago e Cornaredo, che registrano, invece, percentuali con valori contenuti.

Trattandosi di un'area caratterizzata da livelli contenuti di vulnerabilità in ipotesi ci si sarebbe potuti attendere un'incidenza limitata di domande presentate: elemento che, invece, si riscontra solo in tre comuni dell'ambito. Al contempo, è interessante evidenziare come la presentazione delle domande trova solo parzialmente sbocco in un accoglimento effettivo delle stesse (i quintili di classificazione risultano infatti in questo caso "bassi" e "intermedi").

Tabella 4.8 – Domande RdC/PdC presentate e accolte per comune. Ambito di Rho

Comune	PresentateX1000	AccolteX1000	% Accolte
Comuni interni al cluster			
Lainate	Intermedio 3	basso 2	basso 2
Arese	basso 2	basso 2	intermedio 3
Rho	alto 5	alto 4	intermedio 3
Pogliano Milanese	Basso 1	basso 1	intermedio 3
Vanzago	basso 2	basso 2	basso 2
Pregnana Milanese	Intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3
Cornaredo	alto 4	intermedio 3	basso 2
Comuni esterni al cluster			
Pero	intermedio 3	intermedio 3	basso 2
Settimo Milanese	intermedio 3	intermedio 3	basso 2

Fonte: Elaborazione POLIMI di dati Istat

Tutti i comuni dell'ambito fanno parte dell'azienda speciale consortile Ser.Co.P., l'azienda è il capofila tecnico del Piano di Zona e Ufficio di Piano ed è l'ente gestore dei servizi in forma associata dell'area. Dall'esperienze Ser.Co.P emergono tre principali caratteristiche che hanno favorito la buona riuscita della gestione del Piano di Zona (**Ghetti 2019c**):

- 1) Permettere la definizione e il controllo del budget direttamente ai coordinatori dei servizi, invece che all'area finanziaria/contabile dell'azienda;
- 2) La definizione di indicatori gestionali per monitorare la performance aziendale;
- 3) Il vantaggio generato dalla convergenza delle funzioni di programmazione e gestione in un unico ente, essendo Ser.Co.p sia ente gestore dei servizi in forma associata sia ente capofila del Piano di zona.

L'azienda è inoltre partner del progetto “#oltreiperimetri - Generare capitale sociale nel Rhodense”, finanziato attraverso il bando “Welfare in Azione” di Fondazione Cariplo. Il progetto presenta tre linee di intervento (cfr. sercop.it):

- Azione “Indebitamento consapevole”, volta a ridurre l'impatto del sovraindebitamento;
- Azione “Job Community”, finalizzata ad incrementare l'offerta di luoghi (fisici) di comunità, centrati sulla capacità di affrontare i problemi concreti;
- Azione “Smart House”, orientata ad incrementare la possibilità di accedere a forme di abitare, inizialmente temporanee, con investimenti e costi contenuti rispetto alle modalità tradizionali di accesso alla casa.

L'azienda ha anche pubblicato un libro nel 2019, edito da Maggioli Editore, in merito alla sua esperienza più che decennale sul territorio.

Il Piano di Zona segnala la presenza di due convenzioni, rispettivamente per il contrasto all'indebitamento e per la gestione dell'emergenza abitativa (tabella 4.9).

Tabella 4.9 – Convenzioni Ser.Co.P e comuni afferenti all’Ambito di Rho

Ente partner	Area di Policy	Note
Fondazione S. Bernardino e BCC di Sesto S. Giovanni	Contrasto all’indebitamento come elemento di impoverimento	Il progetto è stato integrato attraverso una partnership con progetto “Welfare per tutti” di Milano per la formazione di educatori finanziari
ALER	Emergenza abitativa e Housing sociale temporaneo	Definizione nuovo regolamento dell’ambito inerente al welfare abitativo

Fonte: PdZ Ambito di Rho 2018-2020

4.2.5. Seconda proposta caso basso-basso: Ambito di Vimercate

La seconda proposta di contesto locale “virtuoso” dove approfondire l’implementazione delle misure di contrasto alla povertà riguarda l’Ambito di Vimercate. Come si evince dalla tabella 4.10, l’ambito presenta 22 comuni, di cui 18 inclusi nel cluster “basso-basso”. Di questi comuni 11 presentano un indicatore sintetico di vulnerabilità coerente con la virtuosità attribuita all’area, mentre 6 dei restanti registrano una vulnerabilità intermedia e Mezzago una vulnerabilità elevata. Degli 11 comuni più virtuosi, solamente il comune di Aicurzio presenta un livello medio (e non basso) di fragilità socio-economica. La dimensione meno coerente è quella politico-istituzionale per cui circa 9 comuni degli 11 più performanti hanno valori intermedi⁴⁹. Si tratta tuttavia di un ambito inserito in una provincia, quella di Monza-Brianza, segnalata nelle interviste come virtuosa e ben organizzata nella gestione del contrasto al fenomeno della povertà. Tutti i comuni più virtuosi inclusi nel cluster risultano come aree di cintura rispetto alla classificazione SNAI, mentre, per quanto riguarda gli altri comuni, alle aree di cintura si aggiungono 3 poli (Arcore, Carnate e Vimercate). Degli 11 comuni non inclusi nel cluster, la maggior parte registra dei livelli intermedi di vulnerabilità complessiva: le uniche eccezioni riguardano Busnago, Concorezzo e Ronco Briantino con valori contenuti mentre solo Mezzago presenta un indicatore sintetico elevato. La dimensione più virtuosa è quella socio-economica, mentre la maggior parte dei comuni presenta un’elevata vulnerabilità socio-demografica e una vulnerabilità politico-istituzionale intermedia.

Tabella 4.10 - Classificazione SNAI e quintili dimensioni vulnerabilità ed indicatore sintetico per comuni cluster. Ambito di Vimercate.

Comune cluster	class SNAI	sint_sociodemo	sint_socioeco	sint_polist	MPI
Comuni interni al cluster con MPI coerente					
Lesmo	Cintura	basso 2	basso 2	Intermedio 3	basso 2
Camparada	Cintura	Intermedio 3	basso 1	Intermedio 3	basso 2
Usmate Velate	Cintura	Intermedio 3	basso 1	basso 2	basso 2
Bernareggio	Cintura	Intermedio 3	basso 1	Intermedio 3	basso 2
Aicurzio	Cintura	basso 2	Intermedio 3	Intermedio 3	basso 2
Sulbiate	Cintura	basso 2	basso 1	Intermedio 3	basso 2
Burago di Molgora	Cintura	basso 2	basso 2	Intermedio 3	basso 2

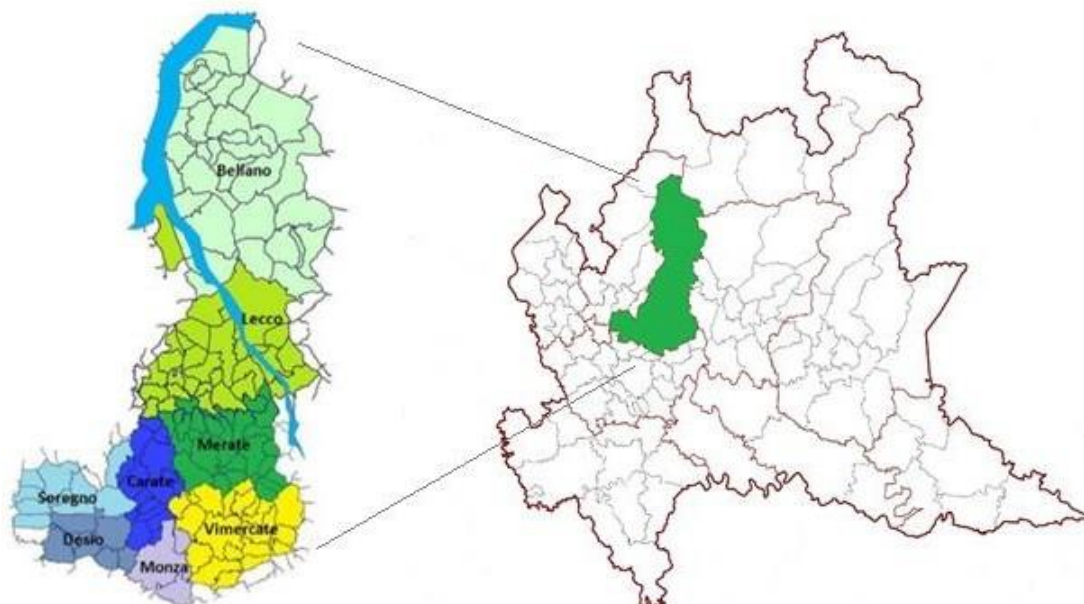
⁴⁹ La vulnerabilità politico-istituzionale è in media più elevata in Lombardia rispetto alle altre regioni di interesse per il progetto di ricerca: tale risultato deriva dai valori medio-alti di vulnerabilità per gli indicatori sintetici relativi alla spesa sociale sostenuta da enti associativi e alla spesa dedicata all’area povertà. La stessa dinamica si manifesta nei comuni appartenenti all’ambito di Vimercate.

Ornago	Cintura	basso 2	basso 1	Intermedio 3	basso 1
Roncello	Cintura	Intermedio 3	basso 1	alto 4	basso 2
Agrate Brianza	Cintura	alto 4	basso 1	Intermedio 3	basso 2
Cavenago di Brianza	Cintura	alto 4	basso 1	Intermedio 3	basso 2
Comuni interni al cluster con MPI non coerente					
Arcore	Polo	alto 4	basso 2	Intermedio 3	Intermedio 3
Correzzana	Cintura	Intermedio 3	Intermedio 3	alto 4	Intermedio 3
Carnate	Polo	alto 4	Intermedio 3	Intermedio 3	Intermedio 3
Cornate d'Adda	Cintura	alto 4	basso 2	Intermedio 3	Intermedio 3
Mezzago	Cintura	alto 4	Intermedio 3	alto 4	alto 4
Bellusco	Cintura	Intermedio 3	basso 2	Intermedio 3	Intermedio 3
Caponago	Cintura	alto 4	Basso 1	Intermedio 3	Intermedio 3
Comuni esterni al cluster					
Busnago	Cintura	Intermedio 3	basso 2	Intermedio 3	basso 2
Concorezzo	Cintura	alto 4	Basso 1	Intermedio 3	basso 2
Ronco Briantino	Cintura	basso 2	Basso 1	Intermedio 3	basso 2
Vimercate	Polo	alto 4	Intermedio 3	basso 2	Intermedio 3

Fonte: Elaborazione POLIMI di dati Istat e SNAI

L'ambito è inserito all'interno dell'ASST di Vimercate, che include gli ambiti di Carate Brianza e Seregno. A sua volta l'ASST Vimercate è inserito all'interno ATS Brianza assieme agli ambiti di Bellano, Lecco, Merate, Monza, Desio e Seregno.

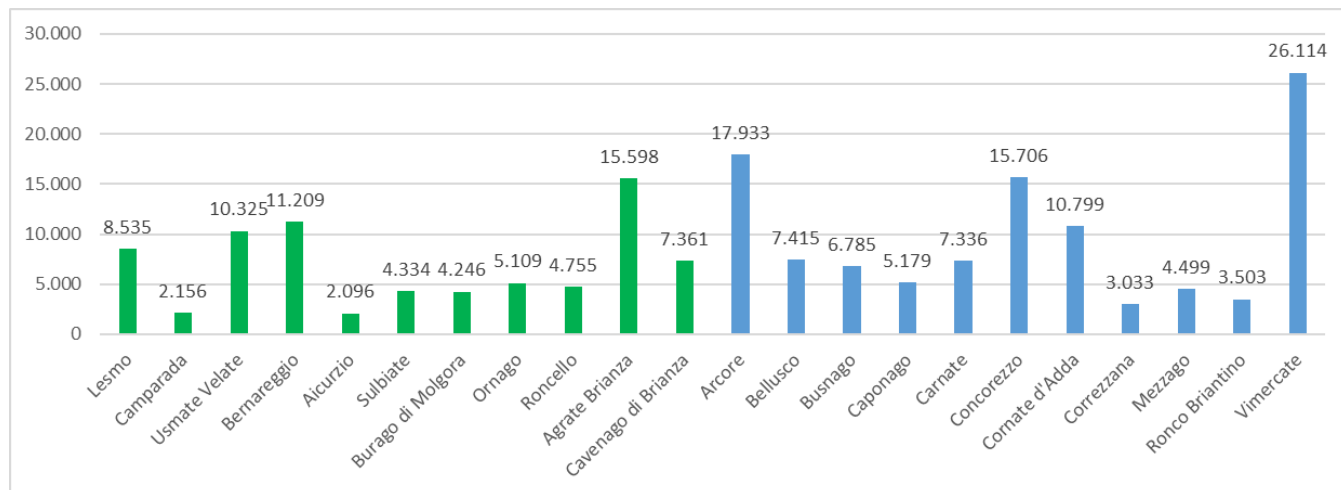
Figura 4.6 – ATS Brianza e relativi ambiti



Fonte: Elaborazione POLIMI, merateonline.it

L'ambito presenta un totale di 184.026 abitanti circa, distribuiti su 22 comuni. Di questi, 8 hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, mentre 10 comuni sono compresi tra i 5.000 e gli 11.000 residenti. Bernareggio, invece, supera di poco gli 11.000 abitanti. A questi comuni si aggiungono i più grandi: Agrate Brianza e Concorezzo, attorno ai 15.000 residenti, e Arcore con quasi 18.000 unità. Vimercate risulta, infine, il comune più popoloso con un totale di 26.114 abitanti.

Figura 4.7 – Popolazione per comune. Ambito di Vimercate.



Fonte: Elaborazione POLIMI di dati Istat * I comuni indicati in verde rappresentano i più virtuosi appartenenti al cluster basso-basso.

Per quanto riguarda i dati disponibili sull'accesso all'RdC/PdC a livello comunale, sia all'interno che all'esterno del cluster, la maggior parte dei comuni presenta valori relativi alle domande presentate su 1.000 abitanti bassi o intermedi. Solamente in due comuni è stato presentato un numero elevato di domande ogni 1.000 residenti: Cavenago di Brianza e Mezzago. In questi stessi comuni risulta elevato anche il numero di domande accolte ogni 1.000 abitanti, mentre le percentuali di accolte sulle presentate sono basse o intermedie. In tutto l'ambito i valori delle domande accolte ogni 1.000 abitanti sono prevalentemente bassi o intermedi, così come la percentuale di domande accolte. All'interno del cluster sono solo i comuni di Camparada, Correzzana ed Arcore a presentare una percentuale di domande accolte elevate. Anche in questo caso, similmente a quanto visto per l'ambito precedente, la misura non sembra essere accompagnata da quote elevate di domande accolte: circa 13 comuni presentano una percentuale contenuta di domande accolte, mentre 7 arrivano al livello intermedio. Diversamente rispetto al caso di Rho, però, qui l'incidenza di domande presentate risulta più coerente con la contenuta vulnerabilità del territorio poiché circa la metà dei comuni dell'ambito registra dei valori contenuti.

Tabella 4.11 – Domande RdC/PdC presentate e accolte per comune. Ambito di Vimercate.

Comune	PresentateX1000	AccolteX1000	% Accolte
Comuni interni al cluster			
Lesmo	basso 2	basso 1	basso 2
Camparada	Basso 1	basso 1	alto 4
Usmate Velate	basso 2	basso 1	basso 1
Bernareggio	basso 2	basso 2	basso 1

Aicurzio	Intermedio 3	basso 2	basso 1
Sulbiate	basso 2	intermedio 3	intermedio 3
Burago di Molgora	Intermedio 3	basso 2	intermedio 3
Ornago	Basso 1	basso 1	basso 1
Roncello	basso 2	basso 1	basso 1
Agrate Brianza	Intermedio 3	basso 2	basso 2
Cavenago di Brianza	alto 4	alto 4	intermedio 3
Comuni interni al cluster con MPI non coerente			
Arcore	intermedio 3	intermedio 3	alto 4
Correzzana	basso 2	intermedio 3	alto 4
Carnate	intermedio 3	basso 2	basso 2
Cornate d'Adda	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3
Mezzago	alto 4	alto 4	basso 2
Bellusco	intermedio 3	basso 2	basso 1
Caponago	basso 1	basso 1	basso 1
Comuni esterni al cluster			
Busnago	basso 2	basso 2	basso 2
Concorezzo	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3
Ronco Briantino	basso 2	basso 1	basso 1
Vimercate	basso 2	basso 2	intermedio 3

Fonte: Elaborazione POLIMI di dati Istat

Il Piano di Zona dell'ambito di Vimercate è gestito dal 2003 da parte dell'Azienda Speciale consortile "Offerta sociale" a cui aderiscono tutti i comuni dell'ambito. L'azienda rappresenta l'ente gestore dei servizi in forma associata dell'ambito. Precedentemente all'istituzione dell'azienda i comuni collaboravano a livello sociale attraverso una convenzione intercomunale. Gli obiettivi dell'azienda e dei comuni che ne fanno parte sono (Offerta Sociale 2018):

- 1) Garantire un adeguato scambio di informazioni tra tutte le istituzioni con funzione di vigilanza della rete dei servizi sociali;
- 2) Semplificare i procedimenti burocratici attraverso l'interpretazione uniforme della normativa di interesse;
- 3) Garantire una gestione amministrativa trasparente;
- 4) Monitorare la qualità dei servizi regionali territoriali.

L'azienda partecipa inoltre a diversi progetti in collaborazione con altri ambiti limitrofi. I progetti attualmente in corso sono (cfr. offertasociale.it):

1. **Bruciare i tempi:** finanziato attraverso il Fondo Sociale Europeo. L'obiettivo del progetto, di cui l'azienda è capofila, è quello di facilitare l'intervento tempestivo dei servizi sociali nei confronti dei minori che hanno compiuto un reato o nei confronti delle vittime. Al progetto partecipano, oltre all'Ambito di Vimercate, gli Ambiti di Carate Brianza, Desio, Seregno, Monza, Trezzo sull'Adda, Pioltello, Garbagnate Milanese, Legnano, Magenta, Melzo, Rho, Lodi, Casalpusterlengo.
2. **T.O.T.E.M.:** per interventi a favore di minori o giovani adulti sottoposti a procedimenti penali al fine di prevenire la recidiva e risolvere la situazione di disagio. Anche in questo caso i partner del progetto sono diversi ambiti limitrofi (ad es. l'ambito di Carate, di Desio, di Monza e di Seregno) assieme a diverse istituzioni e onlus del territorio.

3. **Lab Impact:** assieme agli ambiti di Seregno e Carate Brianza. In questo caso l'obiettivo è quello di facilitare l'accesso ai servizi dedicati ai cittadini di paesi terzi per favorire la loro integrazione e i finanziamenti provengono dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI).

Inoltre nel vimercatese è attivo anche il progetto di Fondazione Cariplo "Valorizziamoli" in collaborazione con la cooperativa sociale Aeris per la creazione e gestione di cinque spazi di aggregazione giovanile in altrettanti comuni della zona. Il 30 giugno è anche scaduto il bando "Let's go", sempre su fondi di Fondazione Cariplo, per il finanziamento e sostegno agli enti del terzo settore in ambito culturale, ambientale e di welfare.

4.3. Conclusioni

In tabella 4.12 sono indicate in sintesi le aree proposte per l'analisi dei contesti locali in Lombardia, mentre in figura 4.8 è possibile osservare la loro posizione sul territorio regionale. Gli ambiti di Broni e Mortara, entrambi situati in provincia di Pavia, sono caratterizzati dalla presenza di comuni inclusi nei cluster "alto-alto", che registrano valori elevati sia dell'indicatore sintetico di vulnerabilità, sia della dimensione di fragilità socio-economica. Tali contesti di "avversità" si distinguono per un'elevata incidenza di domande di RdC a fronte di una quota contenuta di domande accolte (in particolare nel caso dell'Ambito di Broni). Le due aree presentano comuni di dimensione contenuta ed identificabili come intermedi e di cintura secondo la classificazione SNAI.

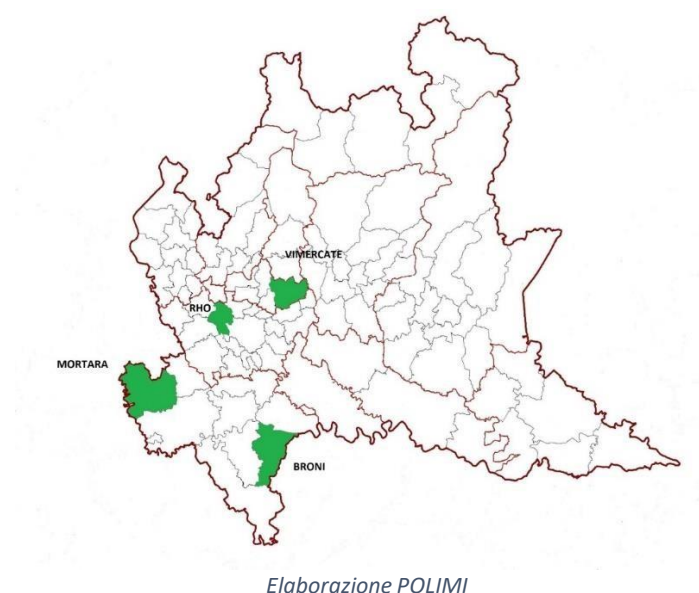
Al contrario, gli ambiti di Rho e Vimercate rappresentano i territori proposti come contesti "virtuosi", pertanto hanno al loro interno comuni inclusi nei cluster "basso-basso". Nel caso di Rho tutti i comuni clusterizzati sono coerenti nei livelli dell'indicatore sintetico e della vulnerabilità socio-economica, ad eccezione del comune di Rho, mentre nel caso di Vimercate sono 11 su 18 i comuni del cluster con una fragilità complessiva contenuta. La quota di domande RdC accolte sul totale delle presentate risulta contenuta nella maggior parte dei comuni del cluster di Vimercate, mentre nel caso di Rho i valori dei comuni clusterizzati sono per la maggior parte intermedi, a cui seguono poi i valori bassi. Le domande presentate ogni 1.000 abitanti sono contenute ed intermedie sia nel caso di Vimercate che nel territorio di Rho. I comuni delle aree virtuose presentano una dimensione maggiore rispetto a quelli compresi nei territori avversi; inoltre sono prevalentemente comuni di cintura secondo la classificazione SNAI. Fanno eccezione solamente i comuni di Rho, Arcore e Carnate, interni ai cluster, e classificati come Poli. Vi è poi un altro polo, l'unico esterno al cluster: il comune di Vimercate.

Tutti e quattro gli ambiti proposti sono all'interno di aree citate come interessanti durante le interviste effettuate ai testimoni privilegiati, rispettivamente in quanto poco dinamiche le prime due e virtuose le ultime due.

Tabella 4.12 – Ambiti lombardi proposti per indagine sul campo

Ambito	Contesto	SNAI	Dimensioni e comuni	Comuni totali	Comuni cluster	Comuni cluster con MPI coerente	Coerenza dimensione socio economica	Citazione nelle interviste	Rdc Pdc
Broni (PdZ distretto Broni e Casteggio)	Avverso rurale	Cluster: prev. Intermedio Altro: prev. Cintura	Prev. piccoli	24	8	8	Sì	Sì	D presentateX1000 elevata; % D accolte preval. contenuta
Mortara (PdZ Distretto della Lomellina)	Avverso rurale	Prev. Cintura e intermedio	Prev. piccoli	19	12	12	Sì	Sì	D presentateX1000 elevata; % D accolte preval. contenuta
Rho	Virtuoso urbano	Prev. Cintura 1 Polo interno al cluster	Prev. medi	9	7	7	Sì	Sì	D presentateX1000 alta per metà cluster e bassa per i comuni rimanenti; % D accolte preval. bassa
Vimercate	Virtuoso urbano	Prev. Cintura 2 Poli interni al cluster, 1 Polo esterno	Prev. medi e piccoli	22	18	11	Sì	Sì	D presentateX1000 preval. bassa/intermedia; % D accolte preval. bassa

Figura 4.8 – Ambiti proposti per l'indagine sul campo in Lombardia



Bibliografia

Agostini C. (2019), Alleanza contro la povertà in Lombardia: troppo debole la risposta della Regione, Percorsi di Secondo Welfare

Alleanza contro la povertà – Lombardia (2018), Valutazioni delle linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà 2018-2020

Ambito Distrettuale della Lomellina (2018), Piano di Zona dell’Ambito Distrettuale della Lomellina, triennio 2018-2020

Ambito Distrettuale di Broni e Casteggio (2018), Piano di Zona Ambito Distrettuale di Broni e Casteggio, programmazione 2019-2020

Amendola N., Rossi C., Vecchi G. (2012), Vulnerability to poverty in Italy, Link: <https://www.siecon.org/sites/siecon.org/files/oldfiles/uploads/2012/08/Amendola-Rossi-Vecchi.pdf>

ANCI Lombardia - IFEL (2019), I Comuni della Lombardia 2019, Link: https://anci.lombardia.it/documenti/8326-COMUNI_LOMBARDIA%20IFEL.pdf

Arpa (2012), Rapporto sullo stato dell’ambiente in Lombardia 2010-2011, Link: http://ita.arpalombardia.it/ita/RSA_2010-2011/pdf/home/contesto_economico/arpa_1.1_popolazione.pdf

Avanzini K., Ghetti V. (2010), La programmazione territoriale, in Gori C. (a cura di), Come cambia il welfare lombardo, Maggioli, Rimini.

Camera dei Deputati (2020), Riforma del Terzo Settore, Link: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105128.pdf?_1586206675475

Carabelli G., Facchini C. (a cura di) (2011), Il modello di welfare lombardo. Continuità, riassetamenti e prospettive, Franco Angeli, Milano

Ciceri G., Cau M. e Maino G. (2019), Welfare dei servizi e welfare di comunità. L’esperienza di Sercop azienda speciale consortile per i servizi alla persona del rhodense, Maggioli editore

CISL LOMBARDIA (2019), Povertà e Reddito di Cittadinanza, Link: <http://lombardia.cisl.it/wp-content/uploads/2019/03/Valutazioni-Povert%C3%A0-e-Rdc.pdf>

Colombo A., (2008), *The “Lombardy Model”: Subsidiarity-informed Regional Governance*, in “Social Policy and Administration, Vol. 42, No. 2, Aprile 2008, pp. 177–196

Dessi C. (2015), Quale direzione per le politiche di contrasto alla povertà in Regione Lombardia?, Lombardia Sociale

Dessi C. (2016), Come è andata la sperimentazione del voucher per l’autonomia?, Lombardia Sociale

Dessi C. (2018a), Come prosegue l’implementazione dei Rel?, Lombardia Sociale

Dessi C. (2018b), Presente e futuro del Rel in Regione Lombardia, Lombardia Sociale

Dessi C. (2019a), Rel e Rdc in Lombardia. La “parola” ai dati, Lombardia Sociale

Dessi c. (2019b), Sei mesi di Reddito di Cittadinanza. Aspettando i percorsi personalizzati di inserimento sociale e lavorativo, Lombardia Sociale

Dessi C., Guidetti C. (2018), Il contrasto all'esclusione sociale, in Gori C. (a cura di), "Il welfare delle riforme? Politiche lombarde tra norme ed attuazione", Maggioli Editore

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), Le aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree, DPS, link: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_Aree_interne.pdf

Dodi E. (a cura di) (2017), Esiste un modello lombardo di welfare di comunità?, Lombardia Sociale

Dotti C., Fazzone U. (2003), Le politiche sociosanitarie in Lombardia, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, N. 1, IRS, Milano

Èupolis Lombardia (2016), Il Reddito di Autonomia lombardo. Evidenze dalla prima fase di sperimentazione, Èupolis Lombardia, Milano

Èupolis Lombardia (2017), Il problema della denatalità in correlazione alle politiche di sostegno alla famiglia e di conciliazione in Lombardia, Èupolis Lombardia, Milano

Fanelli L., Ferrucci G., Catania D. (2019), Il Rel negli Ambiti Territoriali Sociali: una survey nazionale, in Alleanza contro la povertà (a cura di), Reddito di Inclusione (Rel). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà, Maggioli Editore, Rimini

Formigoni R., Del Debbio P. (2005), Una rivoluzione possibile, Mondadori, Milano

Gaeta L., Pontiggia A. e Torri R. (2018), La dimensione territoriale delle politiche per l'affitto: il caso del Rhodense, Franco Angeli

Gatti D., Rossi P. (2010), Esperienze di welfare locale. Le aziende speciali e la gestione dei servizi sociali nei Comuni Lombardi, Maggioli Editore

Ghetti V. (2011), Il terzo settore nel modello di welfare lombardo, Lombardia Sociale

Ghetti V. (2012a), Due anni di legislatura. Come sta il welfare lombardo, Lombardia Sociale

Ghetti V. (a cura di) (2012b), Gli scenari e le prospettive per la cooperazione sociale nel welfare lombardo, Lombardia Sociale

Ghetti V. (2015a), Riforma socio-sanitaria: come cambia la legge regionale 3/2008?, Lombardia Sociale

Ghetti V. (2015b), Come cambia l'organizzazione dell'offerta di servizi nella nuova riforma, Lombardia Sociale

Ghetti V. (2017a), Voucher per l'autonomia: decollano o no?, Lombardia Sociale

Ghetti V. (a cura di) (2017b), Nuova governance territoriale: l'impegno di ANCI Lombardia, Lombardia Sociale

Ghetti V. (2017c), Nuovi assetti di governance post-riforma: cosa sta cambiando per il sociale?, Lombardia Sociale

Ghetti V. (a cura di) (2017d), Il peso del nuovo codice degli appalti, Lombardia Sociale

Ghetti V. (2018a), Il governo degli interventi, in Gori C. (a cura di), "Il welfare delle riforme? Politiche lombarde tra norme ed attuazione", Maggioli Editore

- Ghetti V. (2018b)**, Il sistema di governance in Lombardia, Welforum
- Ghetti V. (2018c)**, La governance lombarda, in Gori C. (a cura di), "Il welfare delle riforme? Politiche lombarde tra norme ed attuazione", Maggioli Editore
- Ghetti V. (a cura di) (2018d)**, I servizi al centro, a partire dal Rel per andare oltre, Lombardia Sociale
- Ghetti V. (a cura di) (2018e)**, Rel: quali cambiamenti per il lavoro sociale?, Lombardia Sociale
- Ghetti V. (2019a)**, Diario di viaggio. L'esperienza di Welfare in Azione continua, Lombardia Sociale
- Ghetti V. (2019b)**, Welfare di comunità. Cosa rimane?, Lombardia Sociale
- Ghetti V. (2019c)**, Gestione associata e aziende consortili, quali apprendimenti?, Lombardia Sociale
- Girotti F. (2007)**, *Amministrazioni Pubbliche*, Carocci, Roma
- Gorga A. (2019)**, Reddito di Cittadinanza: generoso con i single e parsimonioso con le famiglie numerose, Osservatorio Conti Pubblici Italiani, Università Cattolica, Milano
- Gori C. (2005)**, Gli obiettivi della riforma, in Gori C. (a cura di) (2005), Politiche sociali di centro-destra. La riforma del welfare lombardo, Carocci Editore, Roma
- Gori C. (2014)**, Giunta Maroni, un primo bilancio, Lombardia Sociale
- Gori C. (2015)**, Il Reddito di Autonomia della Regione Lombardia non è quello della Caritas, Lombardia Sociale
- Gori C. (2019)**, Il bilancio complessivo del Rel, in Alleanza contro la povertà (a cura di), Reddito di Inclusione (Rel). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà, Maggioli Editore, Rimini
- Gori C. (2020)**, Il Reddito di Inclusione. Un bilancio utile per l'attuale RdC, Lombardia Sociale
- Guidetti C. (2015a)**, La via lombarda al Reddito di Autonomia, Lombardia Sociale
- Guidetti C. (2015b)**, Dalla co-progettazione alla co-gestione tra enti pubblici e terzo settore, Lombardia Sociale
- Guidetti C., Dodi E. (2016)**, Da Nasko e Cresco al Bonus Famiglia: cosa cambia?, Lombardia Sociale
- Guidetti C. (a cura di) (2020)**, Misure di sostegno al cittadino: un'analisi degli assistenti sociali, Lombardia Sociale
- Impicciatore R., Ghigi R. (2016)**, L'inverno demografico. Dinamiche familiari e migratorie nell'Italia della crisi, in "Quaderni di Sociologia", n. 72, pp.7-29, Rosenberg & Sellier
- INPS (2019)**, Reddito di cittadinanza (RdC) e pensione di cittadinanza (PdC), Link: https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/Manuale_RdC_maggio_19.pdf
- IRER (2010a)**, "The region of Lombardy, Italy: Self- Evaluation Report", OECD Reviews of Higher Education in Regional and City Development, IMHE, Link: <http://www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopment>
- Irer (2010b)**, Lombardia 2010. Rapporto di fine legislatura, Guerini e Associati, Milano.
- Istat (2011)**, Bilancio demografico nazionale. Anno 2010, Istat, Roma

Istat (2019), Rapporto annuale 2019. La situazione del Paese, Istat, Roma

Kazepov Y. (2009), La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia, in Kazepov Y. (a cura di), La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia, Carocci, Roma

Longo F., Orlandi A. (2013), Sistemi e politiche sociali regionali: cinque casi a confronto, in Fosti G. (a cura di), Rilanciare il welfare locale. Ipotesi e strumenti: una prospettiva di management delle reti, Egea S.p.a., Milano

Lombardia Sociale (2018), Le attese sul percorso di attuazione del Rel, Lombardia Sociale

Lombardia Sociale (2019a), Monitorare le misure per migliorare le politiche, Lombardia Sociale

Lombardia Sociale (2019b), Nella fatica, comunque un'opportunità da non sprecare. I territori alla prova dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza, Lombardia Sociale

Lombardia Sociale (2020), Rinnovate le linee guida regionali sul contrasto alla povertà, Lombardia Sociale

Mariani R. (2018), Coprogettazione e non solo. L'intervento del Comune di Lecco, Welforum.it

Marocchi G. (2018), La co-progettazione è in azione, Welforum.it

Marotta R. (2010), *Gli obiettivi della Regione*, in Gori C. (a cura di), "Come cambia il Welfare Lombardo", Maggioli Editore

Melzi A. (2018), Il "Piano regionale" lombardo di contrasto alla povertà, Lombardia Sociale

Melzi A. (2019), Il ruolo della Regione nella lotta alla povertà, Lombardia Sociale

Mesini D. (2018), Il rafforzamento dei servizi territoriali contro la povertà, Lombardia Sociale

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018), Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà. 2018-2020, Link: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rel/Documents/Piano-interventi-servizi-poverta.pdf>

Motta O. (2016), #Oltreiperimetri: comunità locali alla prova della vulnerabilità, Lombardia Sociale

Motta M. (2019), Il Reddito di Inclusione: principali caratteristiche e confronto con il Reddito di Cittadinanza, in Alleanza contro la povertà (a cura di), Reddito di Inclusione (Rel). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà, Maggioli Editore, Rimini

Natili M. (2016), Reddito di Autonomia: nuova formula, ma criticità antiche?, Lombardia Sociale

Offerta Sociale (2018), Piano di Zona dell'Ambito Distrettuale di Vimercate 2018-2020, offertasociale.it

Osservatorio di Politica Internazionale (2012), L'impatto delle Primavere Arabe sui flussi migratori regionali verso l'Italia, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), Roma

Palombo S., Poli C., Minicucci C. (2019), Il ruolo dei Comuni nel Reddito di Cittadinanza, in 3/2019 Welfare Oggi

POLIMI (2020), Individuazione dei cluster di comuni a elevata vulnerabilità nell'ambito del progetto PRIN CoPlnG. Costruzione di un indicatore sintetico di vulnerabilità e analisi della sua distribuzione spaziale finalizzata all'individuazione dei cluster, Politecnico di Milano

Polis Lombardia (2018), La vulnerabilità alla povertà in Lombardia, Polis Lombardia, Milano

Polizzi E., Tajani C., e Vitale T. (2018), Programmare i territori del welfare. Attori, meccanismi ed effetti, Carocci editore, pp.238, 2013, Studi Economici e Sociali Carocci

Ranci Ortigosa E., Ghetti V. (2010), Il governo e la governance regionali, in Gori C. (a cura di), Come cambia il welfare lombardo, Maggioli, Rimini.

Ranci Ortigosa E., Lo Schiavo M. (2005), I ruoli di governo, in Gori (a cura di) (2005), "Politiche sociali di centro-destra", Carocci Editore, Roma

Regione Lombardia, Giunta Regionale (2000), Programma regionale di sviluppo 2000-2005, Regione Lombardia, Milano

Regione Lombardia. Consiglio Regionale (2011), Il governo dei servizi sociali e sanitari in Lombardia, Nota informativa sull'attuazione delle politiche regionali n. 20.

Regione Lombardia. Consiglio Regionale (2018), Il Reddito di Autonomia della Lombardia: misure per famiglie, anziani e disabili a rischio povertà, Nota informativa sull'attuazione delle politiche regionali n. 27.

Regione Lombardia (2019), Il Piano Territoriale Regionale, Regione Lombardia, Link: <https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/6c3d50bb-ed45-4f93-8474-2bbda07d8d58/PTR+-+2+Documento+di++Piano+%28aggiornamento+2019%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-6c3d50bb-ed45-4f93-8474-2bbda07d8d58-m.8wtKF>

Sabatinelli S. (2009), Assistenza sociale e politiche locali di contrasto alla povertà, in Kazepov Y. (a cura di), La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia, Carocci, Roma

Sabatinelli, S., Villa, M. (2015), Happy ever after in the quasi-market place? The dowry logic of active labour policy in the Lombardy Region, in "International Journal of Sociology and Social Policy", Vol. 35 No. 11/12, pp. 812-827.

Saraceno C. (2015), Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi, Giangiaco Feltrinelli Editore, Milano

Ser.Co.P. (2018), Piano Sociale di Zona 2018-2020. Comuni del Rhodense, sercop.it

Testa M.R. (2012), Family sizes in Europe: evidence from the 2011 Eurobarometer survey, «European Demographic Research Paper», 2, Vienna Institute of Demography, Austrian Academy of Sciences.

Trivellato, B., Bassoli, M., Catalano, S. (2015), Can Quasi-market and Multi-level Governance Co-exist? Insights from the Case of Lombardy's Employment Services System, in Social Policy & Administration.

Ufficio Studi Idealista (2019), "I prezzi degli affitti sono cresciuti del 4,6% nell'ultimo anno: la mappa delle regioni", Link: <https://www.idealista.it/news/immobiliare/residenziale/2019/09/09/136019-i-prezzi-degli-affitti-sono-cresciuti-del-4-6-nellultimo-anno-la-mappa-delle>

Unione di comuni lombarda Campospinoso-Albaredo Arnaboldi (2013), Statuto

Unione di comuni lombarda Colline d'Oltrepo' (2013), Statuto dell'Unione di comuni lombarda Colline d'Oltrepo'

Unione di comuni lombarda dell'Alta Valle Versa (2011), Atto Costitutivo dell'Unione dell'Alta Valle Versa dei comuni di Montecalvo Versiggia, Golferenzo e Volpara

Unione di Comuni Lombarda di Prima Collina (2015), Statuto dell'Unione di Comuni Lombarda di Prima Collina

Villa M. (2018), Coprogettazione e non solo. L'intervento di Fondazione Cariplo, Welforum.it

Violini L. (a cura di) (2004), L'attuazione della sussidiarietà in Lombardia, Giuffrè, Milano

Vittadini G. (2002), (a cura di), Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society, Etas, Milano

Fonti dati

ISTAT, ARCH.I.M.E.DE

ISTAT, Censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati.

ISTAT, Censimento permanente delle istituzioni non profit

ISTAT, Health for All

ISTAT, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

ISTAT, Indagine forze lavoro

ISTAT, Demolstat

Sitografia

Offertasociale.it

Sercop.it

Welfareinazione.fondazionecariplo.it

Riferimenti normativi

D.lgs 163/2006 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"

l.r. 3/2008 "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale"

DGR 4152/2015, "Reddito di Autonomia: determinazioni in merito a misure a sostegno della famiglia per favorire il benessere e l'inclusione sociale"

l.r. 23/2015 "Evoluzione del sistema socio-sanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)"

LR 34/2015. "Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo"

D.lgs 50/2016 "Codice dei contratti pubblici"

L. 106/2016 "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale"

L.R. 16/2016 "Disciplina regionale dei servizi abitativi"

DGR 5448/2016 "Criteri di riparto per il contributo regionale di solidarietà agli assegnatari dei servizi abitativi pubblici in comprovate difficoltà economiche di carattere transitorio"

DGR 7631/2017 "Approvazione del documento "Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2018-2020" – (di concerto con l'Assessore Gallera)

Dlgs 147/2017. "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, Pubblicato nella Gazz. Uff. 13 ottobre 2017, n. 240."

DGR 606/2018. "Approvazione linee guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e al mantenimento dell'alloggio in locazione per il triennio 2018-2020"

DGR 662/2018. "Adempimenti riguardanti il d.lgs. n. 147/2017 e successivi decreti ministeriali attuativi in materia di contrasto alla povertà e linee di sviluppo delle politiche regionali"

DGR 914/2018. "Sostegno agli sportelli per l'assistenza familiare e istituzione del «Bonus assistenti familiari» in attuazione della l.r. 15/2015 "Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari"

DGR 2065/2019. "Approvazione linee guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e al mantenimento dell'alloggio in locazione – Anno 2019"

D.L. 4/2019. "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni."

D.L. 124/2019 "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili"

L. 157/2019 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili"

DGR 3152/2020 "Fondo Povertà annualità 2019: aggiornamento della DGR n. 662 del 16 ottobre 2018 – Adempimenti riguardanti il D.Lgs n. 147/2017 e successivi decreti ministeriali attuativi in materia di contrasto alla povertà e linee di sviluppo delle politiche regionali" (di concerto con gli Assessori De Nichilo, Rizzoli e Piani"

Appendice 1 – Schede di analisi delle misure regionali di contrasto alla povertà

Scheda 1 – Promozione delle attività di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo

Regione	Lombardia
Nome della misura	Promozione delle attività di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo
Obiettivi principali della misura	<p>Gli obiettivi indicati delineano due macro azioni fondamentali:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prosecuzione, consolidamento e incremento delle attività di raccolta e di distribuzione delle eccedenze alimentari; 2. Copertura dell'intero territorio regionale garantendo un coordinamento e una integrazione delle azioni sia a livello locale che a livello regionale, se pur realizzate con metodologie diverse, garantendo il rispetto della normativa igienico-sanitaria e accrescendo la consapevolezza dell'importanza di una alimentazione sana ed equilibrata;
Riferimenti normativi	<p>l.r.25/2006 “Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale”</p> <p>l.r. 34/2015 “Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo”</p> <p>DGR 1992/2014 “Piano triennale di interventi contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale”</p> <p>DGR 891/2018 “Promozione delle attività di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo biennio 2019/2020. Determinazioni”</p> <p>DGR 1683/2019 “Promozione delle attività di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo biennio 2019/2020 – Integrazione dotazione finanziaria e contestuale aggiornamento e sostituzione dello schema tipo di convenzione ex. DGR n. XI/891/2018 – (di concerto con l'Assessore Rolfi)”</p>
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	Enti iscritti nei registri del terzo settore , che operano sul territorio lombardo, con finalità civiche e solidaristiche allo scopo di raccolta e distribuzione delle derrate alimentari ai fini di solidarietà sociale. Aderiscono alla misura inviando una richiesta alla Regione tramite pec entro i termini stabiliti.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	<p>2019: € 1.000.000,00 a valere sul capitolo 12.04.104.7040 del bilancio regionale</p> <p>2020: € 1.000.000,00 a valere sul capitolo 12.04.104.7040 del bilancio regionale</p> <p>Le risorse sul biennio sono state ulteriormente integrate di € 557.056,50.</p>
Popolazione target	Target diretto: enti del terzo settore che si occupano di raccolta e distribuzione delle derrate alimentari ai fini di solidarietà sociale

Numero di beneficiari	<p>Target indiretto: soggetti in condizione di povertà alimentare. Con tale termine si indica l'incapacità delle persone di accedere ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti tali da garantire una vita sana e attiva rispetto al proprio contesto sociale.</p> <p>Beneficiari: 10 progetti ammessi per il biennio 2019-2020</p>
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	Non applicabile.
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	<p>Il finanziamento massimo assegnabile per ogni progetto è pari al 90% del costo e comunque non può essere superiore a Euro 800.000. L'ammontare massimo reso disponibile per ciascun progetto varia in base al livello di appartenenza dell'ente richiedente:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Max. € 30.000 per enti di primo livello; •Max. € 300.000 per enti di secondo livello; •Max. € 800.000 per enti di terzo livello.
Scala di equivalenza	<p>I progetti sono valutati in base a 20 indicatori riconducibili a 4 macro-categorie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Qualità dell'intervento 2) Individuazione del bisogno 3) Verifica e valutazione dell'intervento 4) Valorizzazione della rete
Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	Non applicabile.
Modalità di inoltro della domanda	L'istanza di manifestazione di interesse dovrà essere inviata dagli enti alla Regione tramite pec.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	<p>L'istruttoria si conclude entro 60 giorni lavorativi a partire dall'ultimo giorno utile per la presentazione delle domande. Il contributo regionale viene erogato in tre tranches:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La prima, pari al 50% del contributo autorizzato, a seguito di sottoscrizione della prevista convenzione; 2) La seconda, pari al 40% del contributo autorizzato, a seguito della presentazione della rendicontazione delle spese sostenute pari alla prima tranche erogata, accompagnata da una relazione illustrativa degli interventi realizzati; 3) la terza pari al 10% del contributo autorizzato, a seguito della presentazione della rendicontazione finale.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Non applicabile.
Servizi e sostegni non monetari	Non applicabile.
Eventuali incentivi	Non applicabile.
Sanzioni	Nel caso di inosservanza delle clausole previste dalla convenzione che ciascun ente stipula con la Regione, la sua risoluzione è regolata dalle norme vigenti in materia di risoluzione del contratto come prevista dal Codice Civile.

Durata della prestazione	Annuale.
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	Essere <u>enti</u> iscritti nei registri <u>del terzo settore</u> , che operano sul territorio lombardo, con finalità civiche e solidaristiche allo scopo di raccolta e distribuzione delle derrate alimentari ai fini di solidarietà sociale. Non sono ammessi al finanziamento i progetti presentati dagli enti beneficiari del finanziamento del Piano di azione precedente che non sono in regola con la rendicontazione delle risorse assegnate entro i termini di scadenza previsti.
Sistema di monitoraggio	Compare come obiettivo per l'ultimo biennio (2019/2020): cioè si prospetta l'utilizzo di un sistema di monitoraggio valido a misurare il numero e la tipologia del bisogno, tenendo conto dei modelli già esistenti. Quindi non sembra esserci ancora un sistema di monitoraggio consolidato e omogeneo: agli enti richiedenti viene infatti chiesto di fornire, al momento della domanda di adesione alla misura, gli indicatori di valutazione ed esito che intendono fornire e la metodologia che intendono utilizzare per rilevarli.
Dibattito regionale	L'attuazione della misura è stata rallentata dalla difficoltà, da parte della Giunta Regionale, di individuare il soggetto responsabile de coordinamento delle attività delle diverse Direzioni generali e stakeholders coinvolti (Regione Lombardia. Consiglio Regionale 2017). La l.r. 34/2015 sembra attribuire tale incarico alla DG Agricoltura poiché le risorse stanziare per la misura sono riferite ai capitoli di sua competenza; tuttavia gli obiettivi della legge appaiono più in linea con le tematiche in capo all'allora esistente DG Reddito di autonomia (Ibid.).
Note eventuali	<u>Ulteriori fonti utilizzate:</u> Regione Lombardia. Consiglio Regionale (2017) , REL n. 0105 - DGR n. X/6684 del 09/06/2017 Attuazione della l.r. n. 34/2015 "Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo"., Regione Lombardia

Scheda 2 – Fondo Nasko

Regione	LOMBARDIA
Nome della misura	FONDO NASKO
Obiettivi principali della misura	Eliminare i motivi di carattere economico che potrebbero portare al ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza. Il contributo può essere utilizzato per acquistare beni e servizi per la madre e per il nascituro.
Riferimenti normativi	DGR 84/2010 "Determinazioni in ordine alla sperimentazioni di interventi a tutela della maternità ed a favore della natalità" DGR 4561/2012 "Ulteriori determinazioni per l'anno 2013 in ordine alla sperimentazione di interventi a tutela della maternità (DGR n. 4226/2012) DGR 2595/2014 "Nuova disciplina delle misure Nasko e Cresco conseguenti ai risultati della sperimentazione"

	DGR 3045/2015 "Determinazioni in ordine alla prima attuazione della d.g.r. 2595 del 31 ottobre 2014 relativa alla nuova disciplina delle misure a sostegno della natalità e maternità"
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	I consulitori pubblici o i consulitori privati accreditati o i CAV ricevono le domande, ne verificano i requisiti e le caricano sull'apposito applicativo. In seguito segnalano alle ASL eventuali cause di inammissibilità delle domande. I consulitori o i CAV definiscono inoltre un progetto personalizzato per il soggetto preso in carico e ne curano il procedimento. Tale progetto prevede anche il coinvolgimento del Comune di residenza della beneficiaria. Le ASL hanno un ruolo di regia, in particolare: 1) individuano e autorizzano i consulitori pubblici e privati accreditati e a contratto a predisporre e gestire i progetti personalizzati; 2) attivano il rilascio delle carte di credito prepagate e autorizzano l'istituto di credito alla loro attivazione; 3) promuovono e verificano la collaborazione tra i diversi enti e soggetti coinvolti nel progetto personalizzato; 4) Sottoscrivono i protocolli di intesa tra ASL, enti locali e altre istituzioni pubbliche coinvolte; 5) Rendicontano l'andamento dell'iniziativa.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	2010: resi disponibili 1.000.000 euro a valere sulle disponibilità del capitolo 5109 del bilancio regionale; 2011: resi disponibili 4.000.000 euro a valere sulle disponibilità del capitolo 5109 del bilancio regionale; 2012: resi disponibili 5.000.000 euro; 2013: resi disponibili 3.600.000 euro; 2014: resi disponibili 5.500.000 euro (60% per Nasko, 40% per Cresco); 2015: resi disponibili 2.200.000 euro (60% per Nasko, 40% per Cresco) – Impiego dei residui del Fondo Nazionale Politiche Sociali di esercizi precedenti (Guidetti e Dodi 2016). Le risorse sono ripartite alle ASL sulla base di: 1) Numero di donne in età fertile (15-49 anni); 2) Numero di nati vivi; 3) Numero di donne in cerca di occupazione (dai 15 anni in su); 4) Numero di interruzioni volontarie di gravidanza.
Popolazione target Numero di beneficiari	Donne in gravidanza sole o in nucleo familiare in condizione di disagio economico tale da portare alla scelta di utilizzo dell'IVG. 2010-2013: circa 4.900 beneficiari
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	ISEE ≤ 9.000 € per nucleo familiare di più di una persona e ≤ 15.000 € per donna sola gravida. La soglia ISEE massima è introdotta a partire dal 2014, mentre in precedenza non era indicata nessuna soglia, ma era solo richiesta la presentazione di documentazione idonea ad attestare la condizione di difficoltà economica della donna o del suo nucleo familiare.
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Prima fase (2010-2011-2012): 250 € mensili erogabili per un massimo 18 mesi (tot. Max. complessivo 4.500 euro), suddivisi tra il periodo precedente il parto ed il periodo successivo alla nascita del bambino; Seconda fase (2013): ammontare massimo di € 3.000 scagionato per 18 mesi; Terza fase (2014-2015): ammontare massimo di € 3.000 scagionato per 18 mesi così suddivisi: 100 euro mensili durante i sei mesi precedenti al parto e 200 euro al mese durante i rimanenti 12 mesi successivi al parto.
Scala di equivalenza	ISEE, considerando, però, se la donna è da sola o inserita all'interno di un nucleo familiare.
Voci integrative dell'ammontare base	Non previste.

Modalità di inoltro della domanda	La richiesta di accesso al contributo è da presentare presso i consultori pubblici o i consultori privati accreditati o i CAV.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Non indicato.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Il consultorio familiare o il CAV sono titolari della presa in carico della donna beneficiaria della misura e definiscono il suo progetto personalizzato. Nella prima fase di implementazione del Fondo Nasko (2010/2011/2012) si esplicita la possibilità che la presa in carico possa avere una durata superiore a quella per la quale è prevista la somministrazione del contributo economico.
Servizi e sostegni non monetari	All'interno del Progetto Personalizzato attivato attraverso la misura, è possibile accedere, se necessario, ad ulteriori misure finalizzate all'inserimento lavorativo, al sostegno abitativo o alla crescita armonica del bambino.
Eventuali incentivi	Non previsti.
Sanzioni	L'erogazione mensile è sospesa nel caso di mancato rispetto, da parte della madre, degli impegni concordati nel "progetto di aiuto personalizzato" o nel caso di risoluzione delle cause che hanno determinato il progetto.
Durata della prestazione	Massimo 18 mesi, distribuiti tra il periodo precedente e quello successivo al parto.
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	1) Residenza in Regione Lombardia da almeno 2 anni (nelle prime fasi era almeno da un anno); 2) Certificato IVG e rinuncia alla scelta certificata da medico di fiducia o consultorio terzo; 3) Sottoscrizione di un progetto personalizzato presso un Consultorio pubblico o privato accreditato e a contratto o presso un CAV iscritto all'elenco regionale.
Sistema di monitoraggio	La Regione effettua controlli circa il corretto utilizzo del fondo e l'attuazione dei progetti personalizzati. Ogni anno la ASL di riferimento effettua controlli a campione su almeno il 20% dei progetti attivati, verificando la documentazione attestante il possesso dei requisiti attraverso il Servizio Famiglia. Attraverso il Dipartimento ASSI – Servizio di Vigilanza e Controllo, verifica: 1) l'aggiornamento del progetto tramite i risultati dei colloqui mensili e la documentazione; 2) gli impegni concordati tramite gli indicatori di monitoraggio; 3) i risultati/impatti dei progetti finanziati;
Dibattito regionale	Ha creato dibattito la forte caratterizzazione etica della misura, venuta meno nelle successive misure a sostegno della famiglia quali, ad esempio, il Bonus Famiglia (Guidetti, Dodi 2016). Il vincolare il contributo alla rinuncia all'IVG avrebbe favorito la domanda falsata all'interruzione di gravidanza. Cioè potrebbe aver portato diverse donne in attesa e in difficoltà economica a simulare di aver intrapreso le pratiche per l'aborto e di aver cambiato idea al solo scopo di ottenere il sostegno economico (Guidetti 2015).
Note eventuali	<u>Ulteriori fonti utilizzate:</u> Guidetti C. (2015) , Quale efficacia dei fondi Nasko, Cresco e Sostengo?, Lombardia Sociale Guidetti C., Dodi E. (2016) , Da Nasko e Cresco al Bonus Famiglia: cosa cambia?, Lombardia Sociale

Scheda 3 – Fondo Cresco

Regione	LOMBARDIA
Nome della misura	FONDO CRESCO
Riferimenti normativi	DGR 1005/2013 “Determinazioni in ordine agli interventi a tutela della maternità, a favore della natalità e per una corretta alimentazione” DGR 2505/2014 “Nuova disciplina delle misure Nasko e Cresco conseguenti ai risultati della sperimentazione” DGR 3045/2015 “Determinazioni in ordine alla prima attuazione della d.g.r. 2595 del 31 ottobre 2014 relativa alla nuova disciplina delle misure a sostegno della natalità e maternità”
Obiettivi della misura	Sostegno economico finalizzato alla sana ed equilibrata alimentazione delle neomamme e dei neonati, sino a 12 mesi di età, in condizioni di forte disagio economico.
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	Si presenta la domanda di contributo presso un consultorio pubblico o un consultorio privato accreditato e a contratto della ASL di residenza. Il consultorio definisce inoltre un progetto personalizzato, vincolato all'acquisto di prodotti alimentari adeguati e ne verifica il corretto procedimento. In tale progetto viene anche coinvolto il Comune di residenza della beneficiaria. Le ASL hanno un ruolo di regia, in particolare: <ol style="list-style-type: none"> 1) Individuano e autorizzano i consultori pubblici e privati accreditati e a contratto a predisporre e gestire i progetti personalizzati; 2) Attivano il rilascio delle carte di credito prepagate e autorizzano l'istituto di credito alla loro attivazione; 3) Promuove e verifica la collaborazione tra i diversi enti e soggetti coinvolti nel progetto personalizzato; 4) Sottoscrivono i protocolli di intesa tra ASL, enti locali e altre istituzioni pubbliche coinvolte; 5) Rendicontano l'andamento dell'iniziativa.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	2013: stanziati 3.400.000 euro 2014: stanziati 5.500.000 euro (da dividere tra Nasko e Cresco) 2015: stanziati 2.200.000 euro (da dividere tra Nasko, e Cresco) (Guidetti e Dodi 2016)
Popolazione target	Neomamme e neonati entro i 12 mesi in condizione di forte disagio economico.
Numero di beneficiari	2013: circa 4.500 donne beneficiarie
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura	ISEE ≤ 9.000 € (nella prima edizione il limite ISEE era 7.700€)
Indicare se la soglia varia in casi particolari	

Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Massimo 75 € al mese per 12 mesi dalla nascita del bambino.
Scala di equivalenza	ISEE
Voci integrative dell'ammontare base	Non previste.
Modalità di inoltro della domanda	La richiesta di accesso al contributo è presentata al consultorio pubblico / privato accreditato e a contratto della ASL di residenza entro due mesi dalla nascita del bambino.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Non indicato.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	I consultori familiari sono titolari della presa in carico dei beneficiari della misura e ne definiscono il relativo progetto personalizzato.
Servizi e sostegni non monetari	Eventuali forme di sostegno previste dal progetto personalizzato a seconda delle necessità individuate.
Eventuali incentivi	Non previsti.
Sanzioni	L'erogazione del contributo è sospesa nel caso in cui la beneficiaria non rispetti gli impegni previsti dal progetto personalizzato.
Durata della prestazione	12 mesi a partire dalla nascita del bambino
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	<ol style="list-style-type: none"> 1) Residenza in Regione Lombardia da almeno due anni (nella prima edizione era indicato un anno); 2) Avere un figlio di età compresa tra 0 a 12 mesi; 3) Non essere beneficiari del Fondo Nasko per il bambino per il quale viene richiesto il Fondo Cresco; 4) Autocertificazione di allattamento al seno.
Sistema di monitoraggio	L'erogazione del contributo avviene previo controllo trimestrale da parte dei consultori sugli impegni presi dal beneficiario. A seguito del controllo si sbloccano le risorse per i successivi 3 mesi. Le ASL monitorano e verificano gli interventi previsti dal progetto personalizzato e i conseguenti risultati/impatti.
Dibattito regionale	Una debolezza della misura è stata identificata nella sua specificità rispetto al tema alimentare (Guidetti, Dodi 2016).
Note eventuali	<p><u>Ulteriori fonti utilizzate:</u></p> <p>Guidetti C. (2015), Quale efficacia dei fondi Nasko, Cresco e Sostengo?, Lombardia Sociale</p> <p>Guidetti C., Dodi E. (2016), Da Nasko e Cresco al Bonus Famiglia: cosa cambia?, Lombardia Sociale</p>

Scheda 4 – Fondo Sostengo

Regione	LOMBARDIA
Nome della misura	FONDO SOSTENGO
Riferimenti normativi	<p>DGR 144/2013 “Determinazioni per l’attuazione di interventi e misure a favore dei genitori separati con figli minori, con particolare riferimento alle situazioni di fragilità”</p> <p>L.r.18/2014 “Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio, in particolare con figli minori”</p> <p>DGR 2513/2014 “Prima attuazione della L.R. 24 giugno 2014, N.18 - Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio, in particolare con figli minori – Determinazioni”.</p> <p>DGR 1501/2014 “Azioni migliorative delle iniziative a favore dei genitori separati con figli minori - determinazioni primo semestre 2014</p>
Obiettivi della misura	Dare sostegno economico, abitativo e lavorativo al coniuge che non vive più nella casa familiare e che è sottoposto all’obbligo di alimenti.
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell’erogazione/ implementazione	<p>Si fa domanda al contributo presso i consultori pubblici o privati accreditati che partecipano all’iniziativa riferiti all’ASL di residenza. Il consultorio definisce inoltre un progetto personalizzato. I consultori devono inoltre:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Aderire formalmente all’iniziativa per potervi partecipare; 2) Raccogliere le domande, caricarle sull’applicativo, verificarle e segnalare all’ASL eventuali inammissibilità; 3) Definire i progetti personalizzati in collaborazione con il beneficiario, il Comune di residenza e gli altri enti pubblici o privati coinvolti; 4) Sottoscrivere il patto e verificare il suo corretto svolgimento. <p>L’ASL ha un ruolo di regia dell’iniziativa: autorizza il contributo regionale, effettua il monitoraggio e controllo delle risorse utilizzate e dei progetti personalizzati, in collaborazione con i Comuni e gli altri enti coinvolti. In particolare le ASL:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Emanano l’avviso pubblico; 2) Individuano e autorizzano i consultori pubblici e privati a predisporre e gestire i progetti personalizzati; 3) Attivano il rilascio delle carte di credito prepagate e autorizzano l’istituto di credito ad attivarle e ad erogare le somme stabilite; 4) Verificano l’idoneità dei soggetti che richiedono il contributo; 5) Verificano e monitorano gli interventi previsti dal patto di corresponsabilità del progetto personalizzato; 6) Promuovono e verificano la collaborazione tra gli enti coinvolti, sottoscrivono i protocolli di intesa tra ASL, enti locali ed altre istituzioni pubbliche; <p>I Comuni hanno invece i compiti di:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Indicare gli elementi utili a stabilire la condizione economica del soggetto beneficiario; 2) Attivare servizi o interventi di aiuto integrato;

	3) Stipulare protocolli di intesa con le ASL e le altre istituzioni coinvolte per la definizione di alloggi a canone agevolato per i genitori separati che hanno perso l'abitazione.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	2.000.000 euro, disponibili sul capitolo 12.07.104.10518 del bilancio regionale 2014. Le risorse sono assegnate alle ASL sulla base dell'ammontare delle domande pervenute nella fase di sperimentazione della misura e sull'ammontare del numero di separazioni e divorzi registrate sul territorio di competenza dell'ASL.
Popolazione target Numero di beneficiari	Genitori separati – o in via di separazione – con figli minori (o maggiorenni gravemente disabili), con particolare riferimento alle situazioni di fragilità economica del genitore con obbligo di alimenti e senza disponibilità della casa familiare. 2014: 1.666 beneficiari (Dodi 2015) 2015: 1.468 domande (Dodi 2015)
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	ISEE ≤ 15.000€ (nella fase di sperimentazione il limite era 12.000€)
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	400 euro al mese per una spesa massima di 2.400 €
Scala di equivalenza	Sono definite delle graduatorie attraverso l'attribuzione di punteggi che prendono in considerazione l'ISEE, il valore dell'assegno per il mantenimento dei figli e la condizione abitativa del richiedente (Per approfondimenti vedi DGR 2513).
Voci integrative dell'ammontare base	Non previste.
Modalità di inoltro della domanda	Si fa domanda al contributo presso i consultori pubblici o privati accreditati che partecipano all'iniziativa riferiti all'ASL di residenza.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Entro 20 giorni dalla scadenza dell'avviso pubblico viene approvata e pubblicata la relativa graduatoria ASL.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	I consultori familiari sono titolari della presa in carico dei beneficiari della misura e ne definiscono il relativo progetto personalizzato.
Servizi e sostegni non monetari	Ulteriori servizi finalizzati al sostegno abitativo e all'inserimento lavorativo del beneficiario.
Eventuali incentivi	Non previsti.
Sanzioni	Revoca del contributo qualora il beneficiario non rispetti gli impegni concordati.
Durata della prestazione	Massimo 6 mesi
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	1) Essere in stato di separazione legale da non più di due anni o essere divorziati da non più di un anno purché non siano decorsi più di 5 anni dalla data della sentenza di separazione; 2) avere figli propri o adottati minori o maggiorenni portatori di disabilità grave; 3) essere residenti in Regione Lombardia da almeno cinque anni continuativi al momento della domanda; 4) essere destinatari di provvedimenti, anche provvisori e urgenti, ex. art. 708 codice di procedura civile,

	emessi dall'Autorità giudiziaria, che ne disciplinano gli impegni economici e/o patrimoniali.
Sistema di monitoraggio	Le ASL si occupano di effettuare la funzione di monitoraggio e controllo in riferimento alle risorse utilizzate e all'implementazione dei progetti personalizzati.
Dibattito regionale	Le domande presentate per ricevere il beneficio apparivano più legate a motivazioni strettamente di tipo economico, senza che ci fosse la volontà di intraprendere un percorso di presa in carico o bisogni di altra natura. Ciò non ha permesso ai consultori un adeguato supporto ai beneficiari più bisognosi (Guidetti 2015).
Note eventuali	Ulteriori fonti utilizzate: Dodi E. (2015) , Ultime indicazioni e nuove allocazioni in merito alla tutela dei coniugi separati o divorziati, Lombardia Sociale Guidetti C. (2015) , Quale efficacia dei fondi Nasko, Cresco e Sostengo?, Lombardia Sociale

Scheda 5 – Bonus Bebè

Regione	Lombardia
Nome della misura	BONUS BEBÈ – REDDITO DI AUTONOMIA
Riferimenti normativi	DGR 4152/2015 “Reddito di autonomia: determinazioni in merito a misure a sostegno della famiglia per favorire il benessere e l'inclusione sociale” DGR 8913/2015 “Determinazioni per l'attuazione della DGR 4152/2015 in relazione al bonus bebè per sostenere la famiglia nel percorso di crescita del bambino” DGR 1728/2019 “Misura «Bonus bebè»: modifiche alla d.g.r. 4152/2015 in esecuzione della sentenza della corte d'appello – Sezione lavoro n. 463/2019” DGR 9371/2019 “Riapertura dei termini per la presentazione delle domande per l'accesso alla misura “Bonus Bebè” (D.G.R. 4152/2015) in attuazione della D.G.R. 1728/2019”
Obiettivi della misura	Sostenere i bisogni emersi dal territorio in tema di maternità integrando la rete complessiva dei servizi e degli interventi sociali erogati a livello territoriale, in stretto raccordo con le Asl tramite la rete dei consultori. Sono destinatari del bonus bebè i secondi nati e le famiglie dal terzo figlio in poi che vivono al di sotto di una determinata condizione economica.
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	Le strutture sanitarie comunicano alla Regione la data dei nuovi nati (secondogeniti e oltre). Regione Lombardia con propria nota, informa la famiglia della possibilità di richiedere il bonus, l'entità dello stesso nonché dei requisiti necessari e delle le modalità per poterlo ottenere. I consultori familiari si impegnano a fornire tutte le ulteriori informazioni del caso nonché ad erogare le prestazioni necessarie proprie della mission consultoriale volte a sostenere la genitorialità. Le risorse sono ripartite

	alle ASL (poi ATS) in base al numero dei secondi figli e oltre. Viene implementata la piattaforma regionale web, ad accesso riservato ai consultori familiari che segnaleranno i nominativi dei beneficiari. La misura viene ripresa nel 2019 (vedi alla voce "dibattito"): L'ATS , conclusa positivamente l'istruttoria delle domande al contributo, procede alla liquidazione delle risorse disponendo un bonifico sul conto corrente postale/bancario indicato nel modulo di domanda o disponendo il ritiro del bonus presso la Tesoreria dell'ATS di residenza, se così richiesto dal genitore.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	Dotazione finanziaria per l'esercizio 2015 pari a € 3.000.000,00 disponibili al capitolo 12.05.104.7799 del bilancio regionale 2015. La ripartizione alle ASL avviene sulla base del numero di nati secondogeniti e terzogeniti per ASL di residenza nel corso dell'anno 2014. Esercizio 2019: Stanziare 471.200 euro alle ATS a valere sul capitolo 12.05.104.7799 del bilancio pluriennale 2019/2021.
Popolazione target Numero di beneficiari	Sono destinatari del bonus bebè i secondi nati e le famiglie dal terzo figlio in poi che vivono al di sotto di una determinata condizione economica. 8.200 beneficiari potenziali e 2.744 domande accolte
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	ISEE ≤ € 30.000.
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Il contributo economico è erogato una tantum, erogato in un'unica soluzione e pari a 800 euro per i secondi nati e a 1.000 euro dal terzo figlio in poi.
Scala di equivalenza	Dal secondo nato in poi l'ammontare complessivo del contributo si attesta a 1.000€ invece di 800€.
Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	Non previste.
Modalità di inoltro della domanda	Le famiglie possono far richiesta del contributo attraverso una domanda online per un periodo di tempo limitato (dal 29/10/2015 al 29/02/2016). Le domande, attraverso la piattaforma online, sono trasmesse all'ASL (poi ATS) di residenza del genitore richiedente.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Non indicato.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Non previsto.
Servizi e sostegni non monetari	Non previsti.
Eventuali incentivi	Non previsti.
Sanzioni	In caso di dichiarazioni false si è soggetti alle relative sanzioni penali. Inoltre il beneficio viene revocato.
Durata della prestazione	Una tantum

Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	1) Periodo di nascita del bambino dall'8/10/2015 al 31/12/2015; 2) Esercizio della responsabilità genitoriale sul bambino; 3) Residenza continuativa in Regione Lombardia da almeno 5 anni per entrambi i genitori; nel caso di famiglia monogenitoriale il requisito della residenza deve essere soddisfatto dal genitore richiedente il bonus. Dalla reintroduzione nel 2019 il requisito di residenza da almeno 5 anni continuativi in Lombardia è applicato ad un solo genitore e devono essere maturati al 29 febbraio 2016.
Sistema di monitoraggio	Regione Lombardia ha il compito di effettuare dei controlli a campione sulle dichiarazioni inoltrate online dai genitori. Si era previsto anche uno strumento di monitoraggio costante attraverso un sistema di verifica (es: cartella sociale).
Dibattito regionale	In data 22 dicembre 2015 hanno fatto ricorso APN – Avvocati Per Niente Onlus e ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione per l'accertamento del carattere discriminatorio nei confronti dei cittadini stranieri del requisito di cinque anni continuativi di residenza in Regione Lombardia di entrambi i genitori del nuovo nato previsto dalla d.g.r. 4152/2015, per aver accesso al Bonus Bebè regionale. Il ricorso è stato rigettato dal Tribunale Ordinario di Milano con sentenza n. 14116/2016, ma in seguito la Corte d'Appello di Milano con sentenza n. 463/2019 ha riconosciuto il carattere discriminatorio della d.g.r. 4152/2015 nella parte in cui prevede il requisito dei cinque anni continuativi di residenza nella Regione Lombardia di entrambi i genitori del nuovo nato. Pertanto ordina a Regione Lombardia di abolire il requisito e di riaprire i termini per la presentazione delle domande, consentendone la presentazione anche ai nuovi soggetti che hanno il diritto in base alla modifica.
Note eventuali	La misura è stata implementata un solo anno. È stata sostituita dal Bonus Famiglia, sempre contenuta nel Reddito di Autonomia.

Scheda 6 – Bonus Famiglia

Regione	LOMBARDIA
Nome della misura	BONUS FAMIGLIA – REDDITO DI AUTONOMIA
Obiettivi principali della misura	Fornire un sostegno economico alle famiglie in condizione di fragilità socio-economica in attesa di un nuovo figlio (anche adottivo) nel suo percorso di crescita.
Riferimenti normativi	DGR 5060/2016 “Reddito di Autonomia anno 2016: evoluzione del programma e misure innovative – (di concerto con il vicepresidente Sala e l'assessore Aprea)” DGR 5095/2016 “Determinazioni conseguenti all'adozione della d.g.r. X/5060/2016: approvazione della misura “Bonus Famiglia”” DGR 5968/2016 “Ulteriori determinazioni in ordine alla misura Bonus Famiglia del Reddito di Autonomia” DGR 6711/2017 “Determinazioni in ordine alla Misura «Bonus famiglia» Del reddito di autonomia - Anno 2017” DGR 7230/2017 “Reddito di autonomia: interventi a favore delle famiglie vulnerabili - Proroga Bonus Famiglia di cui alla d.g.r. n. 6711/2017” DGR 309/2018 “Misura Bonus Famiglia – Integrazione risorse per il completamento della copertura finanziaria delle domande presentate entro la scadenza del 30 giugno 2018 ai sensi della d.g.r. 7230/2017

	DGR 859/2018 "Bonus Famiglia: Approvazione dei nuovi requisiti di accesso e attivazione della misura per il periodo 1 gennaio 2019 - 30 giugno 2019 nell'ambito del più generale percorso di riforma degli interventi a favore della famiglia di cui alla l.r. 23/99"
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	Nella prima fase di implementazione della misura, Regione Lombardia , intesa come DG Reddito di Autonomia e Inclusione Sociale aveva il compito di avviare un'attività informativa sulla misura per le ATS, le ASST, i Consulitori, i CAV e i servizi sociali dei comuni. Le famiglie possono far domanda online attraverso la specifica piattaforma web, a cui hanno accesso le ATS, i consulitori pubblici o privati accreditati e a contratto. Le ATS hanno il compito di verificare i requisiti e approvare le domande. Provvedono, inoltre, ad erogare il contributo nelle tranches previste, ad attuare il monitoraggio e a promuovere la collaborazione tra gli enti e i soggetti di interesse per l'implementazione della misura. Sottoscrivono eventuali protocolli d'intesa tra Asst, Enti locali e altre istituzioni pubbliche a favore dell'erogazione di ulteriori interventi a sostegno delle famiglie. I consultori definiscono i progetti personalizzati e il patto etico di corresponsabilità per le famiglie richiedenti il contributo. La definizione dei progetti avviene in collaborazione con i servizi sociali dei comuni e i CAV . Gli Ambiti territoriali sottoscrivono le intese con ATS e/o ASST, identificano le associazioni familiari iscritte nei registri regionali. Supportano l'accesso alla misura da parte delle famiglie attraverso iniziative di comunicazione e spazi informativi dedicati.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	Stanziamiento di 15 milioni di euro per il 2016 sul capitolo 12.05.104.7799 del bilancio 2016. 2017: 10.800.000,00 € stanziati di cui: 2.300.000,00 € già assegnati alle ATS ai sensi della DGR 5968/2016 e decreto 13445 del 16 dicembre 2016; 8.500.000,00 € a valere sul capitolo 12.05.104.7799 del bilancio 2017. 2018: stanziamento di 10.350.000,00 €, integrati con ulteriori 1.850.000,00€ per coprire le 1027 domande ammesse e pervenute entro il 30 giugno 2018, ma che non sarebbero rientrate nel budget di partenza. 2019: Stanziamento di 5.400.000,00 € Le risorse sono ripartite alle ATS in base al numero di donne residenti in età fertile di età compresa tra i 15 e 49 anni e al numero di nascite risultante dall'ultimo dato disponibile ISTAT. Dal 2017 si aggiunge il tasso di disoccupazione all'ultima rilevazione ISTAT disponibile.
Popolazione target Numero di beneficiari	Famiglie in condizione di fragilità socio-economica in attesa di un nuovo figlio, anche adottivo. 1° edizione: 9.800 famiglie finanziate per un totale di spesa di 12.680.000,00 €; 2° edizione: dato parziale di 1.100 richieste finanziate (circa 11.000 famiglie). Non sono stati trovati altri dati relativi al numero di beneficiari intercettati dalla misura.
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	ISEE ≤ € 22.000,00 (precedentemente il limite era € 20.000,00)
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Dal 2019 contributo massimo di 1.500 € complessivi. Precedentemente si arrivava a 1.800 € complessivi (o 900€ per le famiglie adottive) suddivisi in 150 € al mese.
Scala di equivalenza	In caso di gravidanze/adozioni gemellari, il genitore riceve il contributo moltiplicato per il numero di figli.

Voci integrative dell'ammontare base	Non previste.
Modalità di inoltro della domanda	A seguito di una valutazione del bisogno presso il consultorio, le famiglie possono far domanda online attraverso la specifica piattaforma web, a cui hanno accesso le ATS, i consultori pubblici o privati accreditati e a contratto.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Prime edizioni: contributo è erogato in due tranches - € 900,00 entro 45 giorni dalla validazione della domanda da parte dell'ATS; -€ 900,00, nel rispetto dei precedenti termini di 45 giorni, in seguito alla presentazione del certificato di nascita. Edizione 2019: Entro 20 giorni dalla protocollazione della domanda, le ATS verificano le domande, le validano e le trasferiscono ai Consultori di riferimento. In caso di gravidanza: prima tranche: entro 60 giorni dalla validazione della domanda e, in ogni caso, entro 30 giorni dalla sottoscrizione del progetto personalizzato; seconda tranche: entro 30 giorni dalla presentazione del certificato di nascita o della tessera sanitaria del neonato, a nascita avvenuta; In caso di adozione: l'erogazione di un contributo di € 1.500,00 liquidato in un'unica soluzione entro 60 giorni dalla validazione della domanda.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Il richiedente riceve l'invito via mail a prendere contatto con il Consultorio di riferimento, al fine di definire e sottoscrivere il progetto personalizzato. Il progetto personalizzato è redatto dal personale del Consultorio, con la condivisione dei Comuni/CAV e con il coinvolgimento degli Ambiti. Deve essere sottoscritto dalle parti entro i successivi 20 giorni, a partire dalla presa in carico da parte del Consultorio. Inoltre il progetto contiene "un patto etico di corresponsabilità" tra la persona beneficiaria della misura ed il Consultorio di riferimento. Tale Patto comporta l'impegno da parte del beneficiario a presentarsi per verificare l'andamento della gravidanza e della crescita del neonato. Il progetto personalizzato non è previsto per le famiglie adottive.
Servizi e sostegni non monetari	In caso di gravidanza il progetto personalizzato ha lo scopo di sostenere la famiglia con servizi dedicati alle ulteriori fragilità emerse.
Eventuali incentivi	Non previsti.
Sanzioni	Esclusione dalla seconda parte del contributo nel caso in cui il certificato di nascita non sia presentato entro un mese dalla nascita del figlio. Inoltre la misura è revocata nel caso in cui le dichiarazioni rese e sottoscritte dal beneficiario risultino false, con le relative conseguenze penali.
Durata della prestazione	Una tantum
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	1)In attesa di un nuovo figlio (anche adottivo) – certificato medico o sentenza di adozione del minore; 2) Entrambi i genitori residenti in Lombardia da almeno 5 anni; 3) Scheda relativa alle condizioni di vulnerabilità socio/economica; 4) Non essere titolare di altre agevolazioni analoghe attivate a livello comunale o nazionale a sostegno della natalità.
Sistema di monitoraggio	Le ATS sono competenti alla redazione dei prospetti di sintesi relativi alla misura Bonus Famiglia da trasferire a Regione. Effettuano controlli a campione dei progetti personalizzati per valutarne l'appropriatezza e la conseguente coerenza dell'utilizzo del contributo. È previsto anche un monitoraggio periodico del progetto personalizzato da parte dei consultori famigliari assieme all'ente o all'associazione di riferimento. Il progetto prevede, infatti, due momenti di verifica nel periodo compreso tra la data di validazione della domanda ed il semestre successivo alla data di nascita del neonato.
Dibattito regionale	De facto la misura non esiste più: rimane presente nella documentazione ufficiale, ma formalmente non è stato rinnovato il finanziamento per il 2020. L'Alleanza regionale contro la povertà ha fatto presente questa mancanza e anche il Consiglio

	Regionale ha invitato la Giunta a correggere questo elemento, data anche la disponibilità di risorse da dedicare alla misura. Tuttavia ciò non è avvenuto; è stata approvata un'altra misura, la Dote Infanzia 2020, strutturata in modo diverso dal Bonus Famiglia. Si tratta di una misura una tantum che arriva a massimo 500 euro e che si rifà ad un target molto ristretto (cioè i soli bambini che compiono 4 anni nel 2020) con un ISEE massimo elevato (40.000 €). La nuova misura non prende in considerazione i suggerimenti dell'Alleanza, che invece invitava a definire una misura con un contributo maggiore e dedicata ai bambini con età compresa tra gli 0 e i 6 anni (Intervista n.5) .
Note eventuali	La misura sostituisce il Bonus Bebè all'interno del sistema del Reddito di Autonomia. Inoltre, nel periodo di copresenza con la misura Nasko, sono state rese incompatibili per la stessa gravidanza. I consultori erano incaricati di verificare il non accumulo delle due forme di sostegno.

Scheda 7 – Nidi Gratis

Regione	LOMBARDIA
Nome della misura	NIDI GRATIS (REDDITO DI AUTONOMIA)
Obiettivi principali della misura	Favorire l'inserimento del bambino all'interno dell'asilo e l'occupazione delle madri attraverso l'azzeramento quota della retta degli asili nido a carico delle famiglie. La Misura è complementare rispetto alle agevolazioni tariffarie previste dai Comuni per l'accesso ai Nidi.
Riferimenti normativi	<p>DGR 5060/2016 "Reddito di Autonomia anno 2016: evoluzione del programma e misure innovative (di concerto con il Vicepresidente Sala e l'Assessore Aprea"</p> <p>DGR 5096/2016 "Determinazioni conseguenti all'adozione della DGR X/5060/2016: approvazione della misura "Nidi Gratis" e dello schema di convenzione tra Regione Lombardia e ANCI Lombardia"</p> <p>DGR 5882/2016 "Incremento delle risorse destinate alla realizzazione della misura "Nidi Gratis" – Reddito di Autonomia 2016 – di cui alla d.g.r. n. X/5096/2016"</p> <p>DGR 6716/2017 "Approvazione della misura "Nidi Gratis" 2017-2018"</p> <p>DGR 7039/2017 "Misura "Nidi Gratis 2017-2018": approvazione dello schema di convenzione tra Regione Lombardia e ANCI Lombardia per il supporto ai comuni aderenti"</p> <p>DGR 4/2018 "Ampliamento della misura "Nidi Gratis 2018-2019"</p> <p>DGR 308/2018 "Misura "Nidi Gratis 2018-2019" di cui all'Azione 9.3.3. – Asse 2 – POR FSE 2014/2020: approvazione dello schema di convenzione tra Regione Lombardia e ANCI Lombardia per il supporto ai Comuni aderenti"</p> <p>DGR 645/2018 "POR-FSE 2014/2020 – Misura Nidi Gratis anno scolastico 2017/2018 (d.g.r. 6716/2017): incremento della dotazione finanziaria"</p>

	<p>DGR 1048/2018 "POR-FSE 2014/2020 – (Asse II – Azione 9.3.3) – Misura Nidi Gratis 2018-2019 (d.g.r. 4/2018): incremento della dotazione finanziaria"</p> <p>DGR 1668/2019 "Approvazione misura Nidi Gratis 2019/2020 – Por Fse 2014/2020 – (Asse II – Azione 9.3.3)"</p> <p>DGR 1828/2019 "Misura Nidi Gratis 2019-2020 – di cui all'azione 9.3.3 – Asse 2 – POR FSE 2014/2020: approvazione dello schema di convenzione tra Regione Lombardia e ANCI Lombardia per il supporto ai comuni aderenti"</p> <p>DGR 2117/2019 "POR FSE 2014/2020 – (Asse II – Azione 9.3.3) Misura Nidi Gratis a.s. 2018-2019 (d.g.r. 4/2018) e a.s. 2019-2020 (d.g.r. 1668/2019): incremento dotazione finanziaria"</p>
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	<p>I Comuni: 1) Fanno richiesta a Regione di aderire alla misura se possiedono le seguenti caratteristiche: essere titolari di nidi e/o micronidi pubblici o di posti nel privato convenzionato, aver adottato agevolazioni tariffarie differenziate in base all'ISEE e non aver applicato aumenti di tariffe rispetto all'anno precedente, ad eccezione di alcuni piccoli aggiustamenti; 2) Forniscono informazioni e supportano le famiglie negli adempimenti amministrativi. Raccolgono le loro domande e ne verificano i requisiti; 3) Verificano i mesi di frequenza dei bimbi al nido e rendicontano alla Regione gli importi delle rette da azzerare.</p> <p>Il ruolo di ANCI LOMBARDIA, definito dalla convenzione che sottoscrive, per ogni edizione della misura, con Regione Lombardia, consiste nel: 1) Accompagnare i Comuni nella fase di adesione e di supportarli in caso di criticità amministrative e di attuazione; 2) Elaborare e raccogliere tramite un sistema informativo i dati forniti dai comuni, trasmette a Regione l'elenco degli aventi diritto al contributo; 3) Monitorare l'avanzamento delle attività e produce report periodici.</p> <p>Regione Lombardia, oltre a predisporre le risorse per il finanziamento della misura, pubblica i bandi per la partecipazione dei Comuni e successivamente i bandi per l'adesione le famiglie.</p>
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	<p>2016/2017: 25.437.500,00 € di cui: 1) 15.000.000,00 € sulle disponibilità del capitolo 12.05.104.7799 del bilancio regionale per l'esercizio 2016; 2) 10.237.500,00 € relativa quota parte delle risorse statali assegnate a Regione Lombardia, destinate alla copertura degli oneri relativi al periodo gennaio-luglio 2017; 3) 200.000,00 € relativi a quota parte delle risorse statali assegnate a Regione Lombardia, a parziale copertura dei costi previsti dalla convenzione con ANCI Lombardia; 4) 5.000.000,00 € quota restante di risorse statali assegnate a Regione Lombardia destinata ai Comuni; Sono stati successivamente stanziati ulteriori 1.5 milioni di euro a valere sul capitolo 12.05.104.7799 del bilancio regionale per l'esercizio 2016.</p> <p>2017/2018: 32 milioni di euro a valere sul POR FSE 2014- 2020, sull'Asse II, Azione 9.3.3 così suddivisi: €25.600.000 sull'annualità 2018 e €6.400.000 sull'annualità 2019. Si aggiungono 204.000,00€ per l'attuazione della convenzione tra ANCI e Regione Lombardia, di cui 107.000,00€ sul capitolo 12.05.104.7799 sul bilancio regionale, esercizio 2017 e 68.000,00€ sull'esercizio 2018. 34.000,00€ a valere sul bilancio NCI Lombardia a titolo di cofinanziamento. Successiva integrazione di 3.000.000,00 € sul capitolo 12.05.104.7799 del bilancio regionale sull'esercizio 2018</p> <p>2018/2019 35.125.000,00 € sul POR-FSE 2014/2020 Asse II, Azione 9.3.3. Successiva integrazione di 3.800.000,00 €, allocate nella missione 12 programma 03 del POR FSE 2014- 2020. Ulteriori 204.000,00 € per l'attuazione della</p>

	<p>convenzione tra Regione Lombardia e ANCI Lombardia, di cui 170.000,00 € sul capitolo 12.05.103.12976 del bilancio regionale, e 34.000,00 € a valere sul bilancio ANCI Lombardia a titolo di cofinanziamento</p> <p>2019/2020: 37.000.000,00 € complessivi di cui: 1) 11.500.000,00 € sul capitolo 12.01.104.14025 del bilancio regionale per l'esercizio 2019; 2) 25.500.000,00 € sulle risorse del POR FSE 2014-2020 – Asse II, Azione 9.3.3. Ulteriori 204.000,00 € sono dedicati ai costi previsti per l'attuazione della convenzione tra Regione Lombardia e ANCI Lombardia, di cui: 1) 170.000,00 € sul capitolo 12.05.103.12976 del bilancio regionale; 2) 34.000,00 € sul bilancio di ANCI Lombardia a titolo di cofinanziamento. Ulteriori integrazioni di: 1) 2.075.000,00 sul capitolo 12.05.104.7799 del bilancio regionale esercizio 2019; 2) integrazioni di 5.200.000,00 sul capitolo 12.01.104.14025 del bilancio regionale esercizio 2020</p>
<p>Popolazione target</p> <p>Numero di beneficiari</p>	<p>Bambini di età compresa tra i 3 e i 36 mesi con genitori residenti in Lombardia, occupati o all'interno di percorsi di politiche attive del lavoro.</p> <p>2016/2017: stimate attorno alle 13.000 famiglie beneficiarie.</p> <p>2018/2019: 15.210 domande.</p>
<p>Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura</p> <p>Indicare se la soglia varia in casi particolari</p>	<p>ISEE non superiore a 20.000 €</p>
<p>Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)</p>	<p>L'ammontare, non specificato, a copertura della retta dell'asilo nido o micronido viene versato attraverso "buoni servizio" con modalità indiretta di erogazione. L'importo transita direttamente dalla Regione ai Comuni per il pagamento del servizio.</p>
<p>Scala di equivalenza</p>	<p>Non sono indicati altri elementi oltre all'ISEE.</p>
<p>Voci integrative dell'ammontare base</p>	<p>Non previste.</p>
<p>Modalità di inoltro della domanda</p>	<p>Per ciascuna edizioni si prevedono due bandi regionali: 1) Al primo bando partecipano i Comuni interessati a partecipare all'iniziativa che presentano i requisiti richiesti; 2) Il secondo bando è indirizzato alle famiglie dei Comuni che hanno partecipato con successo al bando precedente.</p>
<p>Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione</p>	<p>I buoni servizio sono erogati dalla Regione ai Comuni previa presentazione di dati inerenti al trimestre di riferimento circa le famiglie destinatarie, gli asili presso i quali sono iscritti i bambini, dei mesi di cui si richiede il rimborso, dell'evidenza della fruizione dei servizi.</p>
<p>Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)</p>	<p>Non è previsto un percorso di presa in carico del beneficiario. Tuttavia, per poter beneficiare del contributo, entrambi i genitori devono essere occupati oppure essere in percorsi di politiche attive del lavoro.</p>
<p>Servizi e sostegni non monetari</p>	<p>Non previsti.</p>
<p>Eventuali incentivi</p>	<p>Non previsti.</p>
<p>Sanzioni</p>	<p>Non esplicitate.</p>
<p>Durata della prestazione</p>	<p>Un anno scolastico.</p>

Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	1) Famiglia con figli tra i 3 e i 36 mesi; 2) Genitori occupati o che fruiscono di percorsi di politiche attive per il lavoro; 3) Genitori residenti entrambi in Lombardia (nella prima edizione si indicava che almeno uno dei genitori fosse residente da almeno 5 anni continuativi. In seguito non compare nessuna indicazione circa gli anni minimi richiesti).
Sistema di monitoraggio	I Comuni verificano, nelle domande pervenute dalle famiglie, che i requisiti per godere della misura siano rispettati. Successivamente verificano i mesi di frequenza dei bimbi al nido e rendicontano alla Regione gli importi delle rette da azzerare. ANCI Lombardia, invece, monitora l'avanzamento della misura e produce report periodici.
Dibattito regionale	Il dibattito sulla misura si è concentrato sui seguenti aspetti (Dodi 2017): 1) Il fatto che intervenga principalmente sulle rette che prevedono già agevolazioni e compensazioni da parte dei Comuni, lasciando altre famiglie scoperte da qualunque forma di sostegno al pagamento della retta; 2) La sostenibilità di lungo periodo della misura e l'impatto che potrebbe avere un suo successivo ritiro. In particolare emerge come ambiguo l'effetto che potrebbe avere il disabituare il cittadino a pagare il servizio perché in caso la misura non venisse riconfermata complicherebbe il recupero di rette negli anni successivi; 3) Il rilevante carico amministrativo in più che la misura ha portato ai Comuni senza la previsione di risorse aggiuntive da dedicarvi; 4) La ricaduta sugli enti gestori che si ritrovano a dover gestire la copertura dei costi in attesa dell'erogazione delle risorse.
Note eventuali	Ulteriori fonti: Dodi E. (2017) , Famiglie, servizi e comuni alla prova della misura "Nidi Gratis", Lombardia Sociale Regione Lombardia (2019) , Nidi gratis, altri 7 milioni di euro per garantire continuità a una misura di successo, Regionelombardia.it

Scheda 8 – Bonus Affitti

Regione	Lombardia
Nome della misura	BONUS AFFITTI (REDDITO DI AUTONOMIA)
Obiettivi principali della misura	Riduzione dell'incidenza del canone di affitto sul reddito delle famiglie particolarmente disagiate per il mantenimento dell'abitazione in locazione e dei residenti nei Comuni ad elevata tensione abitativa.
Riferimenti normativi	DGR 4154/2015 "Reddito di autonomia: determinazioni in merito alle politiche abitative" DGR 4155/2015 "Presenza d'atto della comunicazione del presidente Maroni di concerto con gli assessori Aprea, Garavaglia e Sala avente oggetto: "Avvio della sperimentazione del Reddito di Autonomia in Lombardia – Linee di intervento" DGR 4247/2015 "Contrasto dell'emergenza abitativa: completamento delle iniziative regionali 2015"

	DGR 4551/2015 Proroga del termine di presentazione delle domande e integrazione alla DGR n. 4154 dell'8/10/2015
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	I Comuni svolgono i seguenti compiti: 1) Raccolgono le domande di accesso al contributo; 2) Verificano i requisiti di ammissibilità delle domande e individuano quindi gli aventi diritto al contributo; 3) Erogano il contributo e rendicontano; 4) Svolgono attività di controllo della corretta applicazione delle disposizioni dettate per l'ammissibilità delle domande, la spesa e l'erogazione del contributo ai beneficiari. La Regione determina il fabbisogno finanziario da trasferire ai Comuni.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	Dotazione finanziaria di € 4.700.000 sul capitolo 12.06.104.10381 del Bilancio regionale per il 2015. Risorse spese pari a € 3.583.200,00. L'iniziativa non richiede la compartecipazione finanziaria dei Comuni
Popolazione target Numero di beneficiari	Possono richiedere il contributo i conduttori che nell'anno 2015 sono titolari di contratti di locazione sul libero mercato, efficaci e registrati, stipulati per unità immobiliare situata in Lombardia nei Comuni ad alta tensione abitativa utilizzata come residenza anagrafica e abitazione principale. Beneficiari: 6.000 famiglie potenzialmente beneficiarie e 4.479 domande accolte e finanziate
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	ISEE/FSA compreso da 7.000 e 9.000 €. In seguito la misura è stata estesa anche ai soggetti che presentano un ISEE-FSA inferiore a 7.000€ con i seguenti requisiti: 1) Impossibilità di partecipazione all'iniziativa "Emergenza abitativa: iniziativa di sostegno alla locazione 2015 per i cittadini in grave disagio economico" approvata con D.G.R. 3495/2015 perché in possesso dell'ISEE-FSA superiore a alla soglia massima fissata in euro 7.000; 2) Riduzione dell'ISEE-FSA per effetto di un evento verificatosi tra luglio e dicembre 2015.
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Contributo fisso una tantum fino ad un massimo di 800 €
Scala di equivalenza	Non sono indicati altri elementi oltre all'ISEE - FSA.
Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	Non previste.
Modalità di inoltro della domanda	Le domande devono essere presentate presso i Comuni dal 1 novembre 2015 al 31 gennaio 2016, a seguito della pubblicazione del bando regionale.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Non indicato.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Non sono previsti progetti personali o modalità di presa in carico dei beneficiari.
Servizi e sostegni non monetari	Non previsti.
Eventuali incentivi	Non previsti.

Sanzioni	In caso di dichiarazioni false si è soggetti alle relative sanzioni penali. Inoltre il beneficio viene revocato.
Durata della prestazione	Una tantum
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	<p>1) Residenza in uno dei 155 comuni lombardi a fabbisogno locativo intenso;</p> <p>2) Cittadinanza italiana oppure straniera, se in regola con la normativa relativa al permesso di soggiorno, impegnati in una regolare attività, anche in modo non continuativo, di lavoro subordinato o lavoro autonomo e con residenza da 10 anni sul territorio nazionale o da almeno 5 anni in Lombardia.</p> <p>Sono esclusi dal contributo i soggetti che hanno:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) già beneficiato del contributo affitto previsto dalla D.G.R. n. 3495/2015; 2) in locazione unità immobiliari incluse nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, oppure per unità immobiliari con superficie utile netta interna superiore a 110 mq., maggiorata del 10% per ogni ulteriore componente del nucleo familiare dopo il quarto; 3) avuto l'assegnazione di unità immobiliari realizzate con contributi pubblici o con finanziamenti agevolati concessi dallo Stato o da Enti pubblici; 4) un appartamento in proprietà in Lombardia; 5) in locazione unità immobiliari incluse di grandi dimensioni; 6) in godimento di unità immobiliari da parte di cooperative edilizie a proprietà indivisa.
Sistema di monitoraggio	La verifica dei requisiti per l'ammissibilità delle domande è posta in capo ai Comuni sulla base delle indicazioni dettate dagli Uffici regionali. Inoltre i Comuni erogano il contributo e rendicontano, oltre a svolgere attività di controllo della corretta applicazione delle disposizioni dettate per l'ammissibilità delle domande, la spesa e l'erogazione del contributo ai beneficiari.
Dibattito regionale	La misura è stata compresa all'interno del Reddito di Autonomia solamente durante la sua prima edizione. In seguito, nel RdA non sarà più presente un intervento a sostegno del canone di affitto, ma la Regione introdurrà ulteriori misure dedicate al disagio abitativo.
Note eventuali	Non rilevate

Scheda 9 – Voucher di autonomia disabili

Regione	LOMBARDIA
Nome della misura	VOUCHER DI AUTONOMIA – DISABILI (REDDITO DI AUTONOMIA)
Obiettivi principali della misura	Implementare l'autonomia, finalizzata all'inclusione sociale, di giovani e adulti disabili mediante il potenziamento delle attività finalizzate allo sviluppo delle abilità personali e socio-relazionali, alla realizzazione di percorsi di autonomia attuati da unità d'offerta/servizi a ciò dedicati.
Riferimenti normativi	DGR 4152/2015 "Reddito di autonomia: determinazioni in merito a misure a sostegno della famiglia per favorire il benessere e l'inclusione sociale"

	<p>DGR 5060/2016 “Reddito di Autonomia anno 2016: evoluzione del programma e misure innovative (di concerto con il vicepresidente Sala e l'Assessore Aprea)”</p> <p>DGR 5672/2016 “Misura reddito di autonomia 2016: Implementazione di interventi volti a migliorare la qualità della vita delle famiglie e delle persone anziane con limitazione dell'autonomia e sviluppo di autonomia finalizzata all'inclusione sociale delle persone disabili”</p> <p>DGR 6083/2016 “Misura reddito di autonomia 2016: seconda apertura relativa all'implementazione di interventi volti a migliorare la qualità della vita delle famiglie e delle persone anziane con limitazione dell'autonomia e sviluppo di autonomia finalizzata all'inclusione sociale delle persone disabili”</p> <p>Dds 19486/2018 “Approvazione dell'avviso pubblico per l'implementazione di interventi volti a migliorare la qualità della vita delle persone anziane fragili e di percorsi di autonomia finalizzati all'inclusione sociale delle persone disabili - POR FSE 2014-2020 - Azione 9.3.6. e Azione 9.2.1”</p>
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	<p>Gli Ambiti Territoriali pubblicizzano l'iniziativa, raccolgono le domande e ne verificano l'ammissibilità). Nella prima edizione devono far domanda di adesione alla misura, mentre dalla seconda edizione in poi sono inseriti automaticamente nella misura. L' Equipe multidimensionale effettua una prima valutazione e redige una graduatoria validata poi da Regione, una volta assegnato il voucher condivide il progetto individuale con il beneficiario, individua un case manager con il quale verifica gli esiti del progetto una volta terminato. Il Case Manager supporta la persona e la famiglia per tutta la durata del progetto personalizzato, coordina i diversi attori dei servizi coinvolti, monitora i progressi e eventuali criticità e valuta gli eventuali correttivi da applicare al percorso. Con l'equipe multidimensionale verifica gli esiti del progetto una volta terminato. La Regione valida la graduatoria fornita dall'equipe multidisciplinare, versa il corrispettivo del voucher direttamente all'ente capofila dell'ambito territoriale interessato.</p>
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	<p>Risorse a valere sul POR FSE 2014/2020 - Asse 2 “Inclusione Sociale e Lotta alla Povertà” – Missione 12. Diritti Sociali, Politiche Sociali e Famiglia - programma 2 “Interventi per la disabilità”</p> <p>Dotazione finanziaria 1° edizione: € 2.280.000</p> <p>Dotazione finanziaria 2° edizione: € 5.112.000</p> <p>Dotazione finanziaria 3° edizione: € 3.000.000</p>
Popolazione target	Giovani e adulti disabili medio/gravi (sia disabilità intellettiva che fisica).
Numero di beneficiari	Beneficiari: 1° edizione 227; 2° edizione 595
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	ISEE ≤ € 20.000 (nella prima edizione il limite massimo era € 10.000)

Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Voucher mensile del valore di € 400 per una durata di 12 mesi.
Scala di equivalenza	Non indicata.
Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	Non previste.
Modalità di inoltro della domanda	Raccolta delle domande di adesione da parte dei beneficiari potenziali ad opera degli Ambiti. La modalità di presentazione delle domande è "a sportello" a partire dall'ultima edizione, mentre precedentemente era attraverso bando. Gli Ambiti definiscono una graduatoria delle domande ricevute da inoltrare a Regione per la validazione. Precedentemente La misura ha prevedeva un passaggio operativo ulteriore: l'adesione su base volontaria degli Ambiti a seguito della pubblicazione dell'avviso pubblico regionale.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Non indicato il termine per l'erogazione, ma nelle varie edizioni della misura il tempo medio stimato per ricevere una valutazione multidimensionale è attorno ai 3 mesi.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Una volta validata dalla Regione la graduatoria viene predisposto insieme alle persone disabili che accedono al percorso e alle loro famiglie il progetto individuale (PI). Per ciascun progetto avviato è prevista l'individuazione di un case manager in veste di consulente della famiglia e di coordinatore dei diversi attori del sistema dei servizi per la buona riuscita degli interventi prefigurati nel PI. Le persone disabili coinvolte, unitamente alle loro famiglie, una volta condivisi i contenuti del PI identificano presso quale servizio utilizzare il proprio voucher, scegliendo all'interno della rete di Enti accreditati anche con il sistema socio-sanitario o convenzionati con Comuni dell'Ambito. Una volta condivisi i contenuti del progetto segue un periodo di osservazione (non superiore a 15 giorni) che si conclude con la definizione a cura dell'Ente erogatore del percorso del Programma Educativo Individuale, declinazione operativa del PI comprendente obiettivi, attività/interventi, risultati attesi, tempi, verifica.
Servizi e sostegni non monetari	Eventuali servizi aggiuntivi previsti dal piano personalizzato a seguito della valutazione multidimensionale della condizione del beneficiario.
Eventuali incentivi	Non previsti.
Sanzioni	Si indica che in caso di falsità in atti e/o di dichiarazioni mendaci si incorre nelle sanzioni previste dal Codice Penale e dalle leggi speciali in materia.
Durata della prestazione	Massimo 12 mesi
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	<ul style="list-style-type: none"> - Età compresa tra i 16 ed i 64 anni (nella 1° edizione la fascia d'età tra i 16 e i 35 anni era compresa solo per i soggetti con disabilità intellettiva. Questo requisito decade dalla 2° edizione) - Con compromissione funzionale che consente percorso di acquisizione di abilità sociali, autonomia nella cura di sé e dell'ambiente di vita <p>(nelle prime edizioni si aggiungeva il criterio di non essere già in carico ai servizi e la residenza in Lombardia da almeno 5 anni)</p>
Sistema di monitoraggio	Informazione mancante

Dibattito regionale	Dato il numero contenuto di beneficiari delle prime edizioni, con l'arrivo della nuova legislatura c'è stato un periodo in cui il rinnovo della misura sembrava essere in dubbio.
Note eventuali	<p>Il passaggio dalla modalità di adesione "a sportello" rispetto al precedente utilizzo del bando ha l'obiettivo di favorire una maggiore adesione alla misura da parte dei potenziali beneficiari. Gli Ambiti e i comuni hanno riscontrato diverse difficoltà nella promozione della misura.</p> <p>Ulteriori fonti utilizzate:</p> <p>Dessi C. (2017), Reddito di Autonomia: i numeri della nuova edizione dei voucher per anziani e disabili, Lombardia Sociale</p> <p>Dessi C. (2019), Voucher per l'autonomia, edizione 2019, Lombardia Sociale</p> <p>Regione Lombardia. Consiglio Regionale (2018), Il Reddito di Autonomia della Lombardia: misure per famiglie, anziani e disabili a rischio povertà, Nota informativa sull'attuazione delle politiche regionali n. 27</p>

Scheda 10 – Voucher di autonomia anziani

Regione	LOMBARDIA
Nome della misura	VOUCHER DI AUTONOMIA (ex. Assegno d'autonomia) - ANZIANI (REDDITO DI AUTONOMIA)
Obiettivi principali della misura	Garantire alle famiglie, in condizione di vulnerabilità socioeconomica, la possibilità di mantenere al domicilio il proprio congiunto anziano consolidandone i livelli di relazioni sociali e di capacità di cura del se, mediante l'attivazione di voucher che garantiscano l'integrazione/implementazione dell'attuale rete dei servizi.
Riferimenti normativi	<p>DGR 4152/2015 "Reddito di autonomia: determinazioni in merito a misure a sostegno della famiglia per favorire il benessere e l'inclusione sociale"</p> <p>DGR n. 4155/2015 "Presenza d'atto della comunicazione del Presidente Maroni di concerto con gli assessori Aprea, Garavaglia e Sala, avente oggetto: "avvio della sperimentazione del Reddito di Autonomia in Lombardia – Linee di intervento"</p> <p>DGR 5060/2016 "Reddito di Autonomia anno 2016: evoluzione del programma e misure innovative (di concerto con il vicepresidente Sala e l'Assessore Aprea)"</p> <p>DGR 5672/2016 "Misura reddito di autonomia 2016: Implementazione di interventi volti a migliorare la qualità della vita delle famiglie e delle persone anziane con limitazione dell'autonomia e sviluppo di autonomia finalizzata all'inclusione sociale delle persone disabili"</p> <p>DGR 6083/2016 "Misura reddito di autonomia 2016: seconda apertura relativa all'implementazione di interventi volti a migliorare la qualità della vita delle famiglie e delle persone anziane con limitazione dell'autonomia e sviluppo di autonomia finalizzata all'inclusione sociale delle persone disabili"</p>

	Dds 19486/2018 “Approvazione dell’avviso pubblico per l’implementazione di interventi volti a migliorare la qualità della vita delle persone anziane fragili e di percorsi di autonomia finalizzati all’inclusione sociale delle persone disabili - POR FSE 2014-2020 - Azione 9.3.6. e Azione 9.2.1”
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell’erogazione/ implementazione	Gli Ambiti Territoriali pubblicizzano l’iniziativa, raccolgono le domande e ne verificano l’ammissibilità). Nella prima edizione devono far domanda di adesione alla misura, mentre dalla seconda edizione in poi sono inseriti automaticamente nella misura. L’ Equipe multidimensionale effettua una prima valutazione e redige una graduatoria validata poi dalla Regione. Una volta assegnato il voucher, condivide il progetto individuale con il beneficiario, individua un case manager con il quale verifica gli esiti del progetto una volta terminato. Il Case Manager supporta la persona e la famiglia per tutta la durata del progetto personalizzato, coordina i diversi attori dei servizi coinvolti, monitora i progressi e eventuali criticità e valuta gli eventuali correttivi da applicare al percorso. Con l’equipe multidimensionale verifica gli esiti del progetto una volta terminato. La Regione valida la graduatoria fornita dall’equipe multidisciplinare, versa il corrispettivo del voucher direttamente all’ente capofila dell’ambito territoriale interessato.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	Risorse a valere sul POR FSE 2014/2020 – Asse 2 “Inclusione Sociale e Lotta alla Povertà” – Missione 12. Diritti Sociali, Politiche Sociali e Famiglia – programma 3 “Interventi per gli anziani”. Dotazione finanziaria 1° edizione: € 2.496.000 Dotazione finanziaria 2° edizione: € 5.155.200 Dotazione finanziaria 3° edizione: € 3.480.000
Popolazione target Numero di beneficiari	Soggetti di età superiore ai 65 anni che vivono presso il proprio domicilio in condizione di fragilità economica (nella prima edizione un ulteriore vincolo era la compromissione funzionale lieve dovuta a patologie psicogeriatriche) Beneficiari: 1° edizione 125 circa; 2° edizione: 393
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	ISEE ≤ € 20.000 (nella prima edizione il limite massimo era € 10.000)
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Voucher mensile del valore di € 400 per una durata di 12 mesi per prestazioni di cura della persona e del domicilio e centri/servizi dedicati al mantenimento della vita sociale.
Scala di equivalenza	Non indicata.
Voci integrative dell’ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	Non previste.
Modalità di inoltro della domanda	Raccolta delle domande di adesione da parte dei beneficiari potenziali ad opera degli Ambiti. La modalità di presentazione delle domande è “a sportello” a partire dall’ultima edizione, mentre precedentemente era attraverso bando. Gli Ambiti

	<p>definiscono una graduatoria delle domande ricevute da inoltrare a Regione per la validazione.</p> <p>Precedentemente La misura ha prevedeva un passaggio operativo ulteriore: l'adesione su base volontaria degli Ambiti a seguito della pubblicazione dell'avviso pubblico regionale.</p>
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Non indicato il termine per l'erogazione, ma nelle varie edizioni della misura il tempo medio stimato per ricevere una valutazione multidimensionale è attorno ai 3 mesi.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Una volta validata dalla Regione la graduatoria viene predisposto insieme alle persone anziane che accedono al percorso e alle loro famiglie il progetto individuale (PI). Per ciascun progetto avviato è prevista l'individuazione di un case manager in veste di consulente della famiglia e di coordinatore dei diversi attori del sistema dei servizi per la buona riuscita degli interventi prefigurati nel PI. Le persone anziane coinvolte, unitamente alle loro famiglie, una volta condivisi i contenuti del PI identificano presso quale servizio utilizzare il proprio voucher, scegliendo all'interno della rete di Enti accreditati anche con il sistema socio-sanitario o convenzionati con i Comuni dell'Ambito.
Servizi e sostegni non monetari	Eventuali servizi aggiuntivi previsti dal piano personalizzato a seguito della valutazione multidimensionale della condizione del beneficiario.
Eventuali incentivi	Non previsti.
Sanzioni	Si indica che in caso di falsità in atti e/o di dichiarazioni mendaci si incorre nelle sanzioni previste dal Codice Penale e dalle leggi speciali in materia.
Durata della prestazione	Massimo 12 mesi
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	<p>1) Età ≥ 65 anni (nella 1° edizione ≥ 75 anni) che vivono al proprio domicilio;</p> <p>2) Presentare almeno una delle seguenti caratteristiche: • Compromissione funzionale derivante da patologie di natura psicogeriatrica; • Condizioni che possono comportare una minor cura di sé e povertà relazionale (dalla 2° edizione);</p> <p>3) Essere caregiver non autosufficienti (dalla 2° edizione).</p> <p>4) Non usufruire del servizio di RSA aperta (nelle prime edizioni invece non si doveva essere preso in carica dai servizi)</p> <p>Nella 1° edizione si faceva inoltre riferimento al criterio di residenza in Lombardia da almeno 5 anni. In seguito questo criterio non compare più.</p>
Sistema di monitoraggio	Informazione mancante
Dibattito regionale	Dato il numero contenuto di beneficiari delle prime edizioni, con l'arrivo della nuova legislatura c'è stato un periodo in cui il rinnovo della misura sembrava essere in dubbio.
Note eventuali	<p>Il passaggio dalla modalità di adesione "a sportello" rispetto al precedente utilizzo del bando ha l'obiettivo di favorire una maggiore adesione alla misura da parte dei potenziali beneficiari. Gli Ambiti e i comuni hanno riscontrato diverse difficoltà nella promozione della misura.</p> <p><u>Ulteriori fonti utilizzate:</u></p> <p>Dessi C. (2017), Reddito di Autonomia: i numeri della nuova edizione dei voucher per anziani e disabili, Lombardia Sociale</p> <p>Dessi C. (2019), Voucher per l'autonomia, edizione 2019, Lombardia Sociale</p>

	Regione Lombardia. Consiglio Regionale (2018) , Il Reddito di Autonomia della Lombardia: misure per famiglie, anziani e disabili a rischio povertà, Nota informativa sull'attuazione delle politiche regionali n. 27
--	---

Scheda 11 – Progetto di Inserimento Lavorativo (PIL)

Regione	LOMBARDIA
Nome della misura	PIL – PROGETTO DI INSERIMENTO LAVORATIVO (REDDITO DI AUTONOMIA)
Obiettivi principali della misura	Fornire un contributo economico ai disoccupati che partecipano alle attività previste dalla misura Dote Unica Lavoro e che si trovano in situazione di particolare difficoltà economica.
Riferimenti normativi	DGR 4150/2015 “Linee guida per l'attuazione della dote unica lavoro programma operativo regionale - fondo sociale europeo 2014-2020” DGR 4151/2015 “Reddito di autonomia: determinazioni in merito alle politiche attive del lavoro (progetto di inserimento lavorativo - pil)” DGR 4526/2015 “Attuazione della dote unica lavoro programma operativo regionale - fondo sociale europeo 2014-2020” DGR 5053/2016 “Dote unica lavoro programma operativo regionale - fondo sociale europeo 2014-2020 – interventi evolutivi” e <i>relativi Allegati 1, 2 e 3</i>
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale.
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	Gli operatori accreditati al lavoro hanno il compito di ricevere le domande dei potenziali beneficiari del PIL e di verificare il rispetto dei requisiti richiesti. In seguito inoltrano a Regione Lombardia la domanda di Dote secondo le modalità previste dal Manuale Unico e se, accettata, ne ricevono conferma attraverso il sistema informativo. Gli operatori, oltre ad occuparsi della gestione del PIL, erogano i servizi di formazione e lavoro previsti dalla Dote in un regime concessorio sottoscritto con Regione Lombardia.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	PRIMA FASE: € 10.000.000 (spesa a valere sul sull'Asse I “Occupazione” - POR FSE 2014/2020 nei capitoli 10793, 10794, 10795,10801,10802,10803, 10808, 10809,10810 Missione 15, Programma 4. Competenza finanziaria sull'esercizio finanziario 2016). Risorse spese pari a € 171.263,63 (dato relativo all'importo richiesto al netto dei servizi a risultato al 31.12.2015). In seguito sembra entrare a far parte interamente del sistema dotale, senza che vi sia una distinzione netta delle risorse destinate alla misura specifica del PIL.
Popolazione target Numero di beneficiari	I cittadini residenti o domiciliati in Lombardia non occupati da più di 36 mesi che attivano Dote Unica Lavoro e all'interno della DUL sono classificati nella fascia 3 plus. 257 beneficiari del PIL (dati relativi alla prima fase di attuazione)
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura	ISEE ≤ € 20.000 (nella prima edizione ISEE ≤ € 18.000)

Indicare se la soglia varia in casi particolari	
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Fino ad un massimo di 300 € al mese per 6 mesi (per un totale massimo complessivo di 1.800€).
Scala di equivalenza	Vengono applicati i medesimi criteri utilizzati dalla DUL, includendo nel PIL i soli beneficiari della dote che rientrano nella fascia 3 plus. Per l'attribuzione delle fasce ai beneficiari sono definiti dei punteggi prendendo in considerazione: la condizione occupazionale, l'età, il titolo di studio e il genere.
Voci integrative dell'ammontare base	Non previste. La misura è di per sé una voce integrativa dedicata ad una fascia di beneficiari della DUL.
Modalità di inoltro della domanda	Per accedere alla misura è necessario rivolgersi ad un qualsiasi operatore accreditato al lavoro, poiché il PIL è legato all'attivazione di un percorso di politiche attive del lavoro tramite Dote Unica Lavoro (DUL).
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Gli operatori che hanno già in carico il beneficiario all'interno della DUL anticipano i costi dei servizi.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	L'operatore di riferimento, una volta verificati i requisiti del richiedente, ne definisce il Piano Personalizzato (PIP). Per accedere ai servizi della Dote e al contributo PIL il cittadino è tenuto a firmare la domanda di partecipazione e il PIP, sottoscritto anche dall'operatore. In seguito l'operatore invia la domanda di Dote a Regione Lombardia secondo le modalità previste dal Manuale Unico. In caso di esito positivo, l'operatore riceve l'accettazione attraverso il sistema informativo. Durante il percorso previsto dalla Dote è possibile modificare il PIP nel rispetto del budget messo a disposizione.
Servizi e sostegni non monetari	Servizi al lavoro e di formazione intensivi, finalizzati a sostenere il reingresso nel mondo del lavoro compresi nella misura Dote Unica Lavoro nella quale si inserisce il PIL.
Eventuali incentivi	Non previsti.
Sanzioni	Nel caso in cui l'operatore che attiva la DUL sia impossibilitato a compilare il campo relativo all'ISEE del richiedente, questo non otterrà il contributo previsto dal PIL, ma potrà accedere comunque agli altri servizi previsti dalla DUL.
Durata della prestazione	Massimo 6 mesi.
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	1) Residenza in Lombardia da almeno 5 anni; 2) Attivazione di Dote Unica Lavoro; 3) Oltre 36 mesi di disoccupazione; 4) Assenza di qualunque forma di integrazione al reddito; 5) La persona che intende attivare una DUL a cui è collegato il PIL, non deve aver già usufruito di tutte le 3 doti a disposizione.
Sistema di monitoraggio	L'operatore accreditato, nel momento in cui attiva una DUL, verifica i requisiti richiesti per il PIL e compila i campi previsti nel sistema informativo.
Dibattito regionale	Non si rileva un dibattito incentrato su questa micro-misura specifica.
Note eventuali	Nel caso in cui il beneficiario rinunci alla Dote, non si sarà riconosciuto alcun contributo connesso al PIL maturato nel corso della dote rinunciata. È tuttavia possibile fare di nuovo domanda per la Dote e per il PIL. È invece riconosciuto un contributo relativo ai servizi effettivamente fruiti a coloro che non potranno proseguire/concludere il percorso di politica attiva per cause relative alla perdita dei requisiti di accesso alla Dote. In tal caso è richiesto al beneficiario di darne tempestiva comunicazione all'operatore che interromperà la dote.

Scheda 12 – Zero Ticket Sanitario

Regione	LOMBARDIA
Nome della misura	ZERO TICKET SANITARIO - ESENZIONE DAL "SUPER-TICKET" AMBULATORIALE (REDDITO DI AUTONOMIA)
Obiettivi principali della misura	Supportare le fasce di popolazione più fragili da un punto di vista economico attraverso l'esenzione per le prestazioni di specialistica ambulatoriale del ticket sanitario aggiuntivo (c.d. super-ticket).
Riferimenti normativi	DGR 2027/2011 "Determinazioni in ordine all'applicazione dell'art. 17, comma 6 della legge 15 luglio 2011, n. 111 in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria" DGR 4153/2015 "Reddito di autonomia: determinazioni in materia di esenzione dal ticket sanitario aggiuntivo (c.d. super-ticket) di cui alla l. n. 111/2011, così come rimodulato dalla DGR n. 2027 del 20.07.2011, per le prestazioni di specialistica ambulatoriale" DGR 4155/2015 "Preso d'atto della comunicazione del presidente Maroni di concerto con gli assessori Aprea, Garavaglia e Sala avente oggetto: "Avvio della sperimentazione del Reddito di Autonomia in Lombardia – Linee di intervento"
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Informazione mancante
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	L'ASL di competenza territoriale rilascia l'attestazione di esenzione dopo aver verificato le condizioni di ammissibilità autocertificate dagli interessati. L'esenzione viene poi inserita nell'Anagrafe Regionale.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	Livello di finanziamento: regionale, a valere sul bilancio per l'esercizio in corso. Per l'esercizio 2015 sono stati previsti 8 milioni di € disponibili al capitolo 13.01.104.8374 del bilancio per l'esercizio in corso.
Popolazione target Numero di beneficiari	Soggetti e nuclei familiari in condizione di difficoltà economica che necessitano di prestazioni specialistiche ambulatoriali. 18.000 cittadini hanno autocertificato il diritto all'esenzione su 500.000 famiglie potenziali (pari a 1.250.000 cittadini)
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	Reddito familiare fiscale annuale lordo riferito all'anno precedente al di sotto dei 18.000 €.
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Risparmio compreso tra i € 1,50 a € 30,00 per ricetta. Non sono previsti compensi o trasferimenti monetari a cadenza mensile.
Scala di equivalenza	Non indicata.
Voci integrative dell'ammontare base	Non previste.
Modalità di inoltro della domanda	Si fa domanda di accesso alla misura attraverso l'autocertificazione del reddito imponibile per sé e per i propri familiari a carico, da depositare presso l'ASL di competenza territoriale che rilascerà successivamente un'attestazione di esenzione (codice di esenzione: E15).

Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Non indicato.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Non sono previsti progetti personalizzati o altre forme di presa a carico dei soggetti beneficiari della misura.
Servizi e sostegni non monetari	Non previsti.
Eventuali incentivi	Non previsti.
Sanzioni	In caso di falsità in atti e/o di dichiarazioni mendaci si incorre nelle sanzioni previste dal Codice Penale e dalle leggi speciali in materia.
Durata della prestazione	In caso di necessità di prestazioni specialistiche ambulatoriali.
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	1) Essere iscritti al Sistema Sanitario Regionale 2) Un ulteriore criterio di accesso non economico è connesso alla definizione di nucleo familiare fiscale. I familiari a carico sono quelli non fiscalmente indipendenti, per i quali l'interessato gode di detrazioni fiscali, perché il loro reddito è inferiore a € 2.840,51. I soggetti, pur conviventi, che dispongono di redditi propri, costituiscono, con l'eccezione del coniuge, nuclei familiari autonomi.
Sistema di monitoraggio	Le ASL provvedono al controllo delle autocertificazioni dei soggetti che richiedono di beneficiare della misura, come indicato dal D.M. 11 dicembre 2009 "Verifica delle esenzioni, in base al reddito, dalla compartecipazione alla spesa sanitaria, tramite il supporto del Sistema tessera sanitaria".
Dibattito regionale	L'ammontare complessivo del ticket deriva dalla somma del ticket previsto dalla normativa nazionale nel 1989 (max. € 36) e del ticket aggiuntivo introdotto dalla legge 111/2011 (€ 10) per tutte le ricette non esenti, indipendentemente di valore della prestazione. Invece Regione Lombardia ha applicato l'incremento del ticket in maniera proporzionale al costo delle prestazioni con un valore compreso tra € 0,00 ed € 30 per ricetta. Successivamente, con DGR 162/2018, il massimo del ticket aggiuntivo è stato fissato a €15. (Regione Lombardia 2020)
Note eventuali	<u>Ulteriori fonti utilizzate:</u> Regione Lombardia (2020) , "Scheda informativa – Ticket e esenzioni", Link: https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/cittadini/salute-e-prevenzione/prenotazioni-ticket-e-tempi-di-attesa/ticket-ed-esenzioni1/ticket-ed-esenzioni1

Scheda 13 – Contributo regionale di solidarietà

Regione	Lombardia
Nome della misura	Contributo regionale di solidarietà
Obiettivi principali della misura	Copertura delle spese dei servizi comuni a rimborso, comprese le bollette di conguaglio dei servizi emesse; Credito, fino al raggiungimento massimo del valore fissato per le fasce ISEE, per la locazione sociale del nucleo familiare, compresa la copertura del debito pregresso.
Riferimenti normativi	<p>LR 16/2016 “Disciplina regionale dei servizi abitativi”</p> <p>DGR 5448/2016 “Criteri di riparto per il contributo regionale di solidarietà agli assegnatari dei servizi abitativi pubblici in comprovate difficoltà economiche di carattere transitorio”</p> <p>DGR 5802/2016 “Determinazioni in ordine al contributo regionale di solidarietà 2016 agli assegnatari dei servizi abitativi pubblici in comprovate difficoltà economiche di carattere transitorio approvato con dgr 5448 del 25 luglio 2016”</p> <p>DGR 6755/2017 “Criteri di riparto per il contributo regionale di solidarietà 2017 agli assegnatari dei servizi abitativi pubblici in comprovate difficoltà economiche di carattere transitorio”</p> <p>DGR 7257/2017 “Contributo regionale di solidarietà 2017 agli assegnatari dei servizi abitativi pubblici in comprovate difficoltà economiche di carattere transitorio – Modifiche all'allegato A della DGR n.6755 del 21 giugno 2017 e riparto di ulteriori risorse pari a euro 820.000,00”</p> <p>DGR 601/2018 “Contributo regionale di solidarietà 2018 – Riparto delle risorse e linee guida per l'accesso al contributo, in attuazione della L.R. n.16/2016 “Disciplina regionale dei servizi abitativi”</p> <p>DGR 2064/2019 “Contributo regionale di solidarietà 2019 – Riparto delle risorse e linee guida per l'accesso al contributo, in attuazione della L.R. n.16/2016 “Disciplina regionale dei servizi abitativi”</p>
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	<p>L'ente proprietario (Aler o Comune) nomina un responsabile del procedimento (RUP) e istituisce un nucleo di valutazione composto e presieduto da personale interno e da personale dell'ente gestore. Per gli enti proprietari beneficiari del contributo regionale, l'erogazione della quota è subordinata alla trasmissione della rendicontazione.</p> <p>Il RUP assieme al Nucleo di valutazione assegna il contributo ai nuclei familiari di interesse tenendo conto dei costi del canone applicato e delle spese dei servizi comuni a rimborso per un periodo massimo di dodici mesi e fino all'importo massimo di 2.000 €. Il RUP deve assicurare la massima trasparenza dell'iniziativa e fissare un termine per la presentazione delle domande da parte dei nuclei familiari interessati. Al fine di promuovere la collaborazione tra gli enti, le Aler trasmettono ai rispettivi Comuni l'elenco nominativo dei nuclei familiari beneficiari del contributo regionale di solidarietà. I Comuni si occupano della valutazione sociale e della definizione del patto di servizio.</p>

Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	<p>2016: stanziati € 11.200.000,00 a valere sul capitolo di spesa 12.06.104.11293 del bilancio regionale.</p> <p>2017: € 20.996.400,00 a valere sul capitolo di spesa 12.06.104.11293 del bilancio regionale.</p> <p>2018: € 24.955.200,00 a valere sul capitolo di spesa 12.06.104.11293 del bilancio regionale.</p> <p>2019: € 23.750.000,00, a valere sul capitolo di spesa 12.06.104.11293 del bilancio regionale.</p>
Popolazione target Numero di beneficiari	<p>Nuclei familiari indigenti, cioè coloro che si trovano in una condizione di povertà assoluta e di grave deprivazione materiale, che accedono ai servizi abitativi pubblici (di seguito SAP) o già assegnatari di SAP non in grado di sostenere i costi della locazione sociale.</p> <p>Numero beneficiari fornito solamente in Dgr 5448/2016: 9.323. I monitoraggi successivi non arrivano a fornire tale dato, ma si fermano alla distribuzione delle risorse per ente proprietario.</p>
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	ISEE ≤ 15.000 €
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Dal 2018 importo massimo 2000 € per nuclei in condizioni di indigenza oppure tre fasce di contributo in base a ISEE per i soggetti già assegnatari di SAP (tra i 1.500 € e i 2.500 €). Precedentemente l'importo massimo del contributo era di € 1.200 per singolo nucleo familiare.
Scala di equivalenza	<p>Si stabilisce: 1) un contributo massimo pari a 2.000 € per i nuclei assegnatari in condizioni di indigenza. Il contributo è finalizzato alla copertura dei costi della locazione sociale per un periodo non superiore ai 12 mesi;</p> <p>2) un contributo massimo, per i nuclei familiari già assegnatari di SAP che si trovano in una condizione di comprovata difficoltà economica, pari a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2.500 € per i nuclei familiari con un ISEE da zero a 7.000 € - 2.000 € per i nuclei familiari con un ISEE da 7.001 € a 9.000 € - 1.500 € per i nuclei familiari con un ISEE da 9.001€ a 15.000 €
Voci integrative dell'ammontare base	Non previste.
Modalità di inoltro della domanda	Il Comune/ALER definisce i tempi. La domanda si può presentare in Comune o all'ALER a seconda di chi sia l'ente proprietario dell'immobile. I nuclei familiari devono presentare domanda, sul facsimile redatto dall'ente proprietario, entro il termine indicato dal RUP, completa del valore ISEE, in corso di validità.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Vengono fornite solo indicazioni precise circa le tempistiche di erogazione delle risorse regionali agli enti proprietari. Mentre in precedenza tali risorse erano fornite entro 30 giorni dall'approvazione del provvedimento regionale per il rinnovo annuale del contributo, dal 2019 tale tempistica è aumentata fino a 60 giorni.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	La misura di sostegno economico deve essere sempre associata a un "Patto di servizio" la cui sottoscrizione tra ente proprietario e assegnatario costituisce la condizione per beneficiare del contributo. Il "Patto di servizio" deve essere inoltre sottoscritto da un rappresentante dell'Ente proprietario, ovvero dal Responsabile del procedimento o da altro componente del nucleo di valutazione. Con la sottoscrizione del Patto il beneficiario si impegna a: 1) mantenere aggiornata la propria posizione anagrafica ed economico-patrimoniale nell'ambito dell'anagrafe utenza; 2) corrispondere le mensilità correnti del canone di locazione a far data dalla sottoscrizione del Patto di servizio; 3) se disoccupato ed in età lavorativa (per i componenti disoccupati dei nuclei familiari beneficiari), attivare un percorso di Politica attiva del lavoro, entro 3 mesi dalla data di sottoscrizione del Patto di

	Servizio. Il responsabile del procedimento, con il supporto del nucleo di valutazione, può valutare l'inserimento di ulteriori impegni.
Servizi e sostegni non monetari	Attivazione percorso di politica attiva del lavoro se il beneficiario è disoccupato e in età lavorativa.
Eventuali incentivi	Non previsti.
Sanzioni	Revoca del contributo nel caso in cui il beneficiario non rispetti i termini del "patto di servizio" senza giustificato motivo. I beneficiari sono perseguibili penalmente in caso di dichiarazioni false.
Durata della prestazione	Una tantum
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	1) Nuclei familiari assegnatari degli alloggi SAP di proprietà dei Comuni e delle Aler destinatari delle risorse regionali dedicate; 2) Trovarsi in una condizione di comprovata difficoltà economica di carattere transitorio e morosità inferiore a € 8.000 (dal 2018. In passato tale soglia era più bassa: € 6.000 nella prima edizione, per poi abbassarsi a € 4.000); 3) Avere minimo 12 mesi di permanenza negli alloggi SAP; 4) Aver rispettato il patto di servizio qualora abbiano ricevuto il medesimo contributo l'anno precedente.
Sistema di monitoraggio	Ai fini della rendicontazione della misura 2019, gli enti proprietari accederanno ad una apposita sezione della Piattaforma Casa per compilare le informazioni relative alla rendicontazione della misura 2019 (precedentemente la documentazione doveva essere inviata per mail). Al termine dell'inserimento dei dati, il sistema elabora in automatico un documento di riepilogo che dovrà essere ricaricato in Piattaforma Casa previa firma digitale del responsabile del procedimento di assegnazione del contributo regionale di solidarietà. Sono indicati i termini per la rendicontazione, che variano di anno in anno (in media sono fissati tra giugno e settembre). La comunicazione di informazioni e di dati della rendicontazione è condizione necessaria per l'ammissione ai futuri contributi regionali. Regione Lombardia potrà effettuare controlli presso gli enti proprietari che si impegnano, perciò, a tenere a disposizione ed esibire per verifiche e controlli tutta la documentazione contabile e amministrativa in originale relativa alle attività sviluppate.
Dibattito regionale	Il provvedimento si inserisce nella nuova concezione del servizio abitativo derivante dalla l.r. 16/2016. Il servizio abitativo (inteso come alloggio sociale) si integra con gli altri servizi territoriali, sociali e lavorativi, in quanto finalizzato a promuovere l'autonomia economica e l'inclusione sociale della persona.
Note eventuali	A seguito della prima sperimentazione, il contributo è passato dall'essere erogato ai soli 133 comuni valutati ad alta intensità di fabbisogno abitativo a tutto il territorio regionale. Nella locazione sociale solamente la definizione del canone di locazione avviene in base alla condizione economica del nucleo familiare. Sono escluse, invece le spese per i servizi comuni a rimborso (ad es. spese di pulizia, manutenzione dell'ascensore, ecc.) che sono ripartite tra gli inquilini senza tenere in considerazione le capacità economiche del nucleo familiare. È quindi possibile che anche la locazione sociale diventi insostenibile con l'aumento del rischio di morosità.

Scheda 14 – Interventi per emergenza abitativa - Misura 1 - Reperimento alloggi per emergenza

Regione	Lombardia
Nome della misura	Interventi per emergenza abitativa - Misura 1 - Reperimento alloggi per emergenza
Obiettivi principali della misura	Reperire nuovi alloggi nel mercato privato da destinare alle emergenze abitative. Affitto diretto e/o intermediato di alloggi temporanei da parte del Comune capofila del Piano di Zona, o di altro soggetto individuato dal Piano di Zona, per gli inquilini residenti in Lombardia, sfrattati o in emergenza abitativa, in attesa di una soluzione abitativa stabile.
Riferimenti normativi	DGR 5450/2016 “Approvazione di interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa ed azioni rivolte al sostegno del mantenimento dell'abitazione in locazione (di concerto con l'Assessore Brianza)” DGR 6465/2017 “Linee Guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e volti al mantenimento dell'abitazione in locazione – anno 2017” DGR 606/2018 “Linee guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e al mantenimento dell'abitazione in locazione – Anni 2018/2019/2020” DGR 2065/2019 “Linee guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e al mantenimento dell'abitazione in locazione – Anno 2019”
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	I soggetti attuatori sono <u>i capofila dei Piani di Zona</u> che realizzano almeno una delle sei misure indirizzate all'emergenza abitativa, anche attraverso la collaborazione con altri soggetti pubblici e privati o attraverso propri enti o organismi strumentali. Si impegnano, inoltre, ad affiancare i nuclei familiari beneficiari delle misure in percorsi di uscita dalle situazioni di disagio. <u>I singoli Comuni</u> si occupano dell'istruttoria delle domande e erogano il beneficio al proprietario dell'alloggio. Effettuano anche controlli a campione relativi alla veridicità dei dati e delle dichiarazioni rese.

<p>Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale</p>	<p>Le risorse complessive per tutte le cinque misure riferite all'anno 2016 ammontano a € 5.892.765,00 di cui: € 4.000.000,00 a valere sul capitolo 12.06.104.11645 del Bilancio di previsione e € 1.892.765,00 a valere su economie disponibili sul Fondo istituito presso Finlombarda S.p.a denominato "Sostegno ai cittadini per il mantenimento dell'alloggio in locazione"</p> <p>Per l'anno 2017 ammontano a € 12.672.055,77 di cui € 4.152.055,77 sono economie presenti nei bilanci dei Comuni e € 8.520.000,00, di cui € 4.000.000,00 a valere su capitolo 12.06.104.11645 del Bilancio di previsione e € 4.520.000,00 a valere su economie disponibili sul Fondo istituito presso Finlombarda s.p.a. denominato "Sostegno ai cittadini per il mantenimento dell'alloggio in locazione"</p> <p>Per l'anno 2018 ammontano a € 3.962.200,00.</p> <p>Per l'anno 2019 sono stati invece resi disponibili € 6.445.324,00 a valere sul capitolo 12.06.104.11645 per € 5.327.074,95 e sul capitolo 12.06.104.13528 per € 1.118.249,05 del Bilancio Regionale.</p> <p>Non è obbligatorio il co-finanziamento da parte degli Ambiti territoriali. Tuttavia, gli stanziamenti possono essere integrati dai Comuni con risorse proprie o con agevolazioni e benefici fiscali. Qualora un Comune/Piano di Zona attivi una o più misure senza successo, potrà rimodulare le risorse regionali, sentiti i competenti uffici regionali. Non è obbligatorio attivare tutte le misure.</p>
<p>Popolazione target Numero di beneficiari</p>	<p>Inquilini residenti in Lombardia, sfrattati o in emergenza abitativa, in attesa di una soluzione abitativa stabile.</p> <p>Per la misura 1 in riferimento alla Dgr 6465/2017 sono stati spesi € 806.530 a sostegno di 190 nuclei familiari/domande. 26 Ambiti hanno implementato la Misura 1. Per la misura 1 in riferimento alla Dgr 606/2018 sono stati spesi € 94.900 per sostenere 80 nuclei familiari/domande. 33 Ambiti hanno implementato la Misura 1.</p>
<p>Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari</p>	<p>Non indicato.</p>
<p>Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)</p>	<p>Non indicato.</p>
<p>Scala di equivalenza</p>	<p>Non indicata.</p>
<p>Voci integrative dell'ammontare base</p>	<p>Nel caso in cui i beneficiari della misura fossero già inclusi all'interno di programmi di accompagnamento, le risorse possono andare a coprire parte delle spese relative.</p>
<p>Modalità di inoltro della domanda</p>	<p>Le tempistiche di inoltro dipendono dall'Ambito. Accessibilità durante tutto l'anno fino ad esaurimento fondi. La domanda si presenta in Comune.</p>
<p>Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione</p>	<p>Le tempistiche dipendono dall'Ambito.</p>
<p>Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)</p>	<p>Non sono previsti percorsi di presa in carico. Nel caso in cui, però, i beneficiari della misura fossero già inclusi all'interno di programmi di accompagnamento, le risorse possono andare a coprire parte delle spese relative.</p>
<p>Servizi e sostegni non monetari</p>	<p>Non previsti.</p>

Eventuali incentivi	Non previsti.
Sanzioni	Revoca del beneficio in caso il beneficiario non risultasse avere le caratteristiche necessarie per ricevere la misura.
Durata della prestazione	Una tantum
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	Essere inquilini residenti in Lombardia, sfrattati o in emergenza abitativa, in attesa di una soluzione abitativa stabile. Non sono ammessi i "richiedenti asilo", in quanto titolari di altri benefici, ma possono essere destinatari stranieri in possesso di un valido titolo di soggiorno in Italia;
Sistema di monitoraggio	CONTROLLO: I singoli Comuni effettuano controlli a campione sui beneficiari residenti, al fine di verificare la veridicità dei loro dati e dichiarazioni. Nel caso di dichiarazioni mendaci del beneficiario il Comune procede alla revoca del beneficio e ne dà comunicazione a Regione Lombardia. Regione Lombardia si riserva di effettuare controlli in loco, al fine di verificare che le Linee Guida inerenti alle Misure siano state attuate in modo corretto. Ove opportuno Regione si riserva la facoltà di richiedere ai Capofila i chiarimenti e le integrazioni necessari; i Comuni sono tenuti a rispondere nei termini e nei modi indicati di volta in volta dagli uffici regionali. MONITORAGGIO: i Piani di Zona rendicontano a Regione Lombardia lo stato di attuazione delle misure nei termini indicati in ciascuna Dgr.
Dibattito regionale	Questo pacchetto di misure ha visto pochi ambiti in grado di spendere tutte le risorse a disposizione (Lombardia Sociale 2019). Fanno unica eccezione le misure n. 2 e 4, più simili al vecchio "Fondo Sostegno Affitto" (Ibid.)
Note eventuali	Lombardia Sociale (2019) , Nuove risorse a supporto dell'abitare, Lombardia Sociale

Scheda 15 – Interventi per emergenza abitativa - Misura 2 - Morosità incolpevole ridotta

Regione	Lombardia
Nome della misura	Interventi per emergenza abitativa - Misura 2 - Morosità incolpevole ridotta
Obiettivi principali della misura	Sostenere famiglie con morosità incolpevole ridotta, che non abbiano uno sfratto in corso, in locazione sul libero mercato o in alloggi in godimento o in alloggi definiti Servizi Abitativi Sociali.
Riferimenti normativi	DGR 5450/2016 "Approvazione di interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa ed azioni rivolte al sostegno del mantenimento dell'abitazione in locazione (di concerto con l'Assessore Brianza)" DGR 6465/2017 "Linee Guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e volti al mantenimento dell'abitazione in locazione – anno 2017" DGR 606/2018 "Linee guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e al mantenimento dell'abitazione in locazione – Anni 2018/2019/2020" DGR 2065/2019 "Linee guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e al mantenimento dell'abitazione in locazione – Anno 2019"

Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	<p>I soggetti attuatori sono i capofila dei Piani di Zona realizzano almeno una delle misure, anche attraverso la collaborazione con altri soggetti pubblici e privati (enti pubblici e soggetti istituzionali del territorio, Associazioni, ed enti del terzo settore) o attraverso propri enti o organismi strumentali. Si impegnano, inoltre, ad affiancare i nuclei familiari beneficiari delle misure, anche attraverso l'assunzione di forme di accompagnamento idonee ad agevolare l'uscita dalle situazioni di disagio.</p> <p>I singoli Comuni si occupano dell'istruttoria delle domande e erogano il beneficio al proprietario dell'alloggio. Effettuano anche controlli a campione relativi alla veridicità dei dati e delle dichiarazioni rese.</p> <p>Per la gestione delle misure Regione Lombardia mette a disposizione il 10% dello stanziamento annuale regionale, per ciascun anno. Tale importo potrà essere utilizzato dal soggetto attuatore per la gestione delle misure oppure essere destinato alla realizzazione delle misure stesse.</p>
Totale spesa annuale regionale/eventuale quota di compartecipazione comunale	<p>Le risorse complessive per tutte le cinque misure riferite all'anno 2016 ammontano a € 5.892.765,00 di cui: € 4.000.000,00 a valere sul capitolo 12.06.104.11645 del Bilancio di previsione e € 1.892.765,00 a valere su economie disponibili sul Fondo istituito presso Finlombarda S.p.a denominato "Sostegno ai cittadini per il mantenimento dell'alloggio in locazione"</p> <p>Per l'anno 2017 ammontano a € 12.672.055,77 di cui € 4.152.055,77 sono economie presenti nei bilanci dei Comuni e € 8.520.000,00, di cui € 4.000.000,00 a valere sul capitolo 12.06.104.11645 del Bilancio di previsione e € 4.520.000,00 a valere su economie disponibili sul Fondo istituito presso Finlombarda s.p.a. denominato "Sostegno ai cittadini per il mantenimento dell'alloggio in locazione"</p> <p>Per l'anno 2018 ammontano a € 3.962.200,00.</p> <p>Per l'anno 2019 sono stati invece resi disponibili € 6.445.324,00 a valere sul capitolo 12.06.104.11645 per € 5.327.074,95 e sul capitolo 12.06.104.13528 per € 1.118.249,05 del Bilancio Regionale.</p> <p>Non è obbligatorio il co-finanziamento da parte degli Ambiti territoriali. Tuttavia, gli stanziamenti possono essere integrati dai Comuni con risorse proprie o con agevolazioni e benefici fiscali. Qualora un Comune/Piano di Zona attivi una o più misure senza successo, potrà rimodulare le risorse regionali, sentiti i competenti uffici regionali. Non è obbligatorio attivare tutte le misure.</p>
Popolazione target	Target: nuclei famigliari in condizione di morosità incolpevole entro certe soglie
Numero di beneficiari	Beneficiari: in riferimento alla Misura 2 alla Dgr 6465/2016 sono stati spesi € 2.407.730 per finanziare 1.940 nuclei familiari/domande. 77 Ambiti hanno attivato la misura 2. Sulla misura 2 riferita alla Dgr 606/2018 sono stati spesi €758.090 per un totale di 860 nuclei famigliari/domande finanziate. 74 Ambiti hanno attivato la misura 2.
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura	ISEE ≤ 15.000€
Indicare se la soglia varia in casi particolari	
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Fino a massimo € 1.500 ad alloggio/contratto; Fino a massimo €2.500 nel caso di disponibilità da parte del proprietario a modificare il canone in "concordato" o a rinegoziare a canone più basso

Scala di equivalenza	Il contributo massimo varia in base alla disponibilità del proprietario a rinegoziare un canone più basso.
Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	No.
Modalità di inoltro della domanda	Le tempistiche di inoltro dipendono dall'Ambito, tramite bando o avviso pubblico che potranno essere a scadenza o a sportello, a seconda del fabbisogno. Accessibilità fino ad esaurimento fondi. La domanda si presenta in Comune. È possibile stabilire graduatorie sovracomunali.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Le tempistiche dipendono dal singolo Ambito.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Ai fini del riconoscimento del beneficio della Misura 2, l'inquilino deve sottoscrivere un ACCORDO con cui si impegna a partecipare a politiche attive del lavoro, se disoccupato, e a sanare eventuale la morosità pregressa non coperta dal contributo. L'accordo è sottoscritto dall'inquilino assieme al proprietario dell'immobile e ad un rappresentante del Comune. Il format dell'accordo è da definire a cura del Capofila del Piano di Zona. Il testo dell'accordo deve prevedere anche le modalità di restituzione del contributo da parte del proprietario, in caso di non rispetto dell'accordo. I contributi saranno erogati direttamente ai proprietari a seguito di sottoscrizione dell'accordo da parte di tutti gli interessati. Non è possibile erogare il contributo all'inquilino.
Servizi e sostegni non monetari	Non previsti
Eventuali incentivi	Non previsti
Sanzioni	Il Comune revoca il beneficio nel caso in cui, a seguito di controlli, il contributo risultasse indebitamente riconosciuto.
Durata della prestazione	Una tantum
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	1) Almeno un membro del nucleo familiare deve essere residente in Lombardia da almeno 5 anni (dal 2019 precisazione per cui gli anni possono anche non essere continuativi); 2) Presenza di una situazione di morosità incolpevole accertata inferiore a € 3.000. Dal 2019 il criterio di limite della morosità incolpevole diventa temporale (fino al limite massimo di 6 mensilità). Non concorrono, in entrambi i criteri, al calcolo della morosità le spese per le utenze (acqua, gas e luce) e le spese condominiali; 3) Non essere sottoposti a procedure di rilascio dell'abitazione; 4) Il proprietario deve impegnarsi a non effettuare lo sfratto per morosità per almeno 12 mesi, a partire dalla data della domanda di contributo, e sia disponibile a non aumentare il canone di locazione per 12 mesi; 5) Possono essere destinatari di questo gruppo di misure anche i cittadini che beneficiano del Reddito di Cittadinanza; la somma del contributo della misura regionale e della quota prevista per la locazione dall'RdC non deve però superare l'importo massimo del canone annuo previsto dal contratto di locazione;
Sistema di monitoraggio	CONTROLLO: I singoli Comuni effettuano controlli a campione sui beneficiari residenti, al fine di verificare la veridicità dei loro dati e dichiarazioni. Nel caso di dichiarazioni mendaci del beneficiario il Comune procede alla revoca del beneficio e ne dà comunicazione a Regione Lombardia. Regione Lombardia si riserva di effettuare controlli in loco, al fine di verificare che le Linee Guida inerenti alle Misure siano state attuate in modo corretto. Ove opportuno Regione si riserva la facoltà di

	richiedere ai Capofila i chiarimenti e le integrazioni necessari; i Comuni sono tenuti a rispondere nei termini e nei modi indicati di volta in volta dagli uffici regionali. MONITORAGGIO: i Piani di Zona rendicontano a Regione Lombardia lo stato di attuazione delle misure nei termini indicati in ciascuna Dgr.
Dibattito regionale	Questo pacchetto di misure ha visto pochi ambiti in grado di spendere tutte le risorse a disposizione (Lombardia Sociale 2019). Fanno unica eccezione le misure n. 2 e 4, più simili al vecchio "Fondo Sostegno Affitto" (Ibid.)
Note eventuali	Lombardia Sociale (2019) , Nuove risorse a supporto dell'abitare, Lombardia Sociale

Scheda 16 – Interventi per emergenza abitativa - Misura 3 - Abitazione all'asta e supporto per alloggio in affitto

Regione	Lombardia
Nome della misura	Interventi per emergenza abitativa - Misura 3 - Abitazione all'asta e supporto per alloggio in affitto
Obiettivi principali della misura	Sostenere temporaneamente nuclei familiari che hanno l'alloggio di proprietà "all'asta", a seguito di pignoramento per mancato pagamento delle rate di mutuo e/o delle spese condominiali. erogazione di un contributo a favore del nucleo familiare per individuare un alloggio in locazione, per soddisfare le esigenze abitative. Il contributo è volto a coprire le spese per la caparra e le prime mensilità di canone. Non sono ammesse le spese per le utenze (acqua, gas e luce) e le spese condominiali. Non è ammesso l'utilizzo del contributo per sanare il mutuo o per sanare le spese condominiali dell'alloggio all'asta.
Riferimenti normativi	DGR 5450/2016 "Approvazione di interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa ed azioni rivolte al sostegno del mantenimento dell'abitazione in locazione (di concerto con l'Assessore Brianza)" DGR 6465/2017 "Linee Guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e volti al mantenimento dell'abitazione in locazione – anno 2017" DGR 606/2018 "Linee guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e al mantenimento dell'abitazione in locazione – Anni 2018/2019/2020" DGR 2065/2019 ""Linee guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e al mantenimento dell'abitazione in locazione – Anno 2019"
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	I soggetti attuatori sono i capofila dei Piani di Zona realizzano almeno una delle misure, anche attraverso la collaborazione con altri soggetti pubblici e privati (enti pubblici e soggetti istituzionali del territorio, Associazioni, ed enti del terzo settore) o attraverso propri enti o organismi strumentali. Si impegnano, inoltre, ad affiancare i nuclei familiari beneficiari delle misure, anche attraverso l'assunzione di forme di accompagnamento idonee ad agevolare l'uscita dalle situazioni di disagio.

	<p>I singoli Comuni si occupano dell'istruttoria delle domande e erogano il beneficio al proprietario dell'alloggio. Effettuano anche controlli a campione relativi alla veridicità dei dati e delle dichiarazioni rese.</p> <p>Per la gestione delle misure Regione Lombardia mette a disposizione il 10% dello stanziamento annuale regionale, per ciascun anno. Tale importo potrà essere utilizzato dal soggetto attuatore per la gestione delle misure oppure essere destinato alla realizzazione delle misure stesse.</p>
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	<p>Le risorse complessive per tutte le cinque misure riferite all'anno 2016 ammontano a € 5.892.765,00 di cui: € 4.000.000,00 a valere sul capitolo 12.06.104.11645 del Bilancio di previsione e € 1.892.765,00 a valere su economie disponibili sul Fondo istituito presso Finlombarda S.p.a denominato "Sostegno ai cittadini per il mantenimento dell'alloggio in locazione"</p> <p>Per l'anno 2017 ammontano a € 12.672.055,77 di cui € 4.152.055,77 sono economie presenti nei bilanci dei Comuni e € 8.520.000,00, di cui € 4.000.000,00 a valere su capitolo 12.06.104.11645 del Bilancio di previsione e € 4.520.000,00 a valere su economie disponibili sul Fondo istituito presso Finlombarda s.p.a. denominato "Sostegno ai cittadini per il mantenimento dell'alloggio in locazione"</p> <p>Per l'anno 2018 ammontano a € 3.962.200,00.</p> <p>Per l'anno 2019 sono stati invece resi disponibili € 6.445.324,00 a valere sul capitolo 12.06.104.11645 per € 5.327.074,95 e sul capitolo 12.06.104.13528 per € 1.118.249,05 del Bilancio Regionale.</p> <p>Non è obbligatorio il co-finanziamento da parte degli Ambiti territoriali. Tuttavia, gli stanziamenti possono essere integrati dai Comuni con risorse proprie o con agevolazioni e benefici fiscali. Qualora un Comune/Piano di Zona attivi una o più misure senza successo, potrà rimodulare le risorse regionali, sentiti i competenti uffici regionali. Non è obbligatorio attivare tutte le misure.</p>
Popolazione target Numero di beneficiari	<p>Target: Soggetti/nuclei con alloggio di proprietà all'asta mentre il mutuo è ancora in essere.</p> <p>Beneficiari: Per la Misura 3 riferita alla Dgr 6465/2017 sono stati spesi € 616.620 per soddisfare 140 nuclei familiari/domande. 50 Ambiti hanno implementato la misura 3. Sulla Misura 3 riferita alla Dgr 606/2018 sono stati spesi € 103.250 per sostenere 45 nuclei famigliari/domande finanziate. 47 Ambiti hanno attivato la Misura 3.</p>
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	<p>ISEE ≤ 26.000€</p>
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	<p>Non è indicato un ammontare mensile preciso, ma si definisce che il contributo può essere di massimo € 5.000,00 ad alloggio/contratto.</p>
Scala di equivalenza	<p>Non indicata.</p>
Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	<p>No.</p>

Modalità di inoltro della domanda	Le tempistiche di inoltro dipendono dall'Ambito, tramite bando o avviso pubblico che potranno essere a scadenza o a sportello, a seconda del fabbisogno. Accessibilità fino ad esaurimento fondi. La domanda si presenta in Comune. È possibile stabilire graduatorie sovracomunali.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Le tempistiche dipendono dall'Ambito
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Non previsto.
Servizi e sostegni non monetari	Non previsti.
Eventuali incentivi	Non previsti.
Sanzioni	Il Comune revoca il beneficio nel caso in cui, a seguito di controlli, il contributo risultasse indebitamente riconosciuto.
Durata della prestazione	Una tantum
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	<p>- Almeno un membro del nucleo familiare residente in Lombardia da almeno 5 anni (dal 2019 si precisa che possono essere anni non continuativi);</p> <p>- Avere alloggio di proprietà all'asta ed avere acceso un mutuo per la prima a casa, che è ancora in essere. Dal 2019 il criterio è specificato attraverso la dichiarazione di incolpevolezza rispetto al mancato pagamento delle rate di mutuo e/o delle spese condominiali;</p> <p>- Dal 2019 viene specificato che possono essere destinatari di questo gruppo di misure anche i cittadini che beneficiano del Reddito di Cittadinanza; la somma del contributo della misura regionale e della quota prevista per la locazione dall'RdC non deve però superare l'importo massimo del canone annuo previsto dal contratto di locazione;</p>
Sistema di monitoraggio	<p>CONTROLLO: I singoli Comuni effettuano controlli a campione sui beneficiari che vi sono residenti, al fine di verificare la veridicità dei loro dati e dichiarazioni. Nel caso di dichiarazioni mendaci del beneficiario il Comune procede alla revoca del beneficio e ne dà comunicazione a Regione Lombardia. Regione Lombardia si riserva di effettuare controlli in loco, al fine di verificare che le Linee Guida inerenti alle Misure siano state attuate in modo corretto. Ove opportuno Regione si riserva la facoltà di richiedere ai Capofila i chiarimenti e le integrazioni necessari; i Comuni sono tenuti a rispondere nei termini e nei modi indicati di volta in volta dagli uffici regionali.</p> <p>MONITORAGGIO:</p> <p>Dgr 606/2018: entro il 31 dicembre 2018 si prevede l'invio della prima rendicontazione dello stato di attuazione delle misure da parte dei Piani di Zona a Regione Lombardia (successive rendicontazioni entro 31 maggio 2019 e 30 novembre 2019) per le risorse dell'anno 2018.</p> <p>Dgr 2065/2019: Entro 31 dicembre 2019 si prevede l'invio della prima rendicontazione dello stato di attuazione delle misure da parte dei Piani di Zona a Regione Lombardia (successive rendicontazioni entro 31 maggio 2019 e 30 novembre 2019)</p>

Dibattito regionale	Questo pacchetto di misure ha visto pochi ambiti in grado di spendere tutte le risorse a disposizione (Lombardia Sociale 2019). Fanno unica eccezione le misure n. 2 e 4, più simili al vecchio "Fondo Sostegno Affitto" (Ibid.)
Note eventuali	Lombardia Sociale (2019) , Nuove risorse a supporto dell'abitare, Lombardia Sociale

Scheda 17 – Interventi per emergenza abitativa - Misura 4 - Sostegno a nuclei composti da soli pensionati

Regione	Lombardia
Nome della misura	Interventi per emergenza abitativa - Misura 4 - Sostegno a nuclei composti da soli pensionati
Obiettivi principali della misura	Sostenere nuclei familiari, in locazione sul libero mercato o in alloggi in godimento o in alloggi definiti Servizi Abitativi Sociali il cui reddito provenga esclusivamente da pensione da lavoro/di vecchiaia/di anzianità, in grave disagio economico, o in condizione di particolare vulnerabilità, ove la spesa per la locazione con continuità rappresenta un onere eccessivo. Il contributo è destinato a inquilini non morosi solo il per pagamento di canoni futuri. In caso di morosità si può ricorrere alla Misura 2.
Riferimenti normativi	DGR 5450/2016 "Approvazione di interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa ed azioni rivolte al sostegno del mantenimento dell'abitazione in locazione (di concerto con l'Assessore Brianza)" DGR 6465/2017 "Linee Guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e volti al mantenimento dell'abitazione in locazione – anno 2017" DGR 606/2018 "Linee guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e al mantenimento dell'abitazione in locazione – Anni 2018/2019/2020" DGR 2065/2019 "Linee guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e al mantenimento dell'abitazione in locazione – Anno 2019"
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale

Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	<p>I soggetti attuatori sono i capofila dei Piani di Zona realizzano almeno una delle misure, anche attraverso la collaborazione con altri soggetti pubblici e privati (enti pubblici e soggetti istituzionali del territorio, Associazioni, ed enti del terzo settore) o attraverso propri enti o organismi strumentali. Si impegnano, inoltre, ad affiancare i nuclei familiari beneficiari delle misure, anche attraverso l'assunzione di forme di accompagnamento idonee ad agevolare l'uscita dalle situazioni di disagio.</p> <p>I singoli Comuni si occupano dell'istruttoria delle domande e erogano il beneficio al proprietario dell'alloggio. Effettuano anche controlli a campione relativi alla veridicità dei dati e delle dichiarazioni rese.</p> <p>Per la gestione delle misure Regione Lombardia mette a disposizione il 10% dello stanziamento annuale regionale, per ciascun anno. Tale importo potrà essere utilizzato dal soggetto attuatore per la gestione delle misure oppure essere destinato alla realizzazione delle misure stesse.</p>
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	<p>Le risorse complessive per tutte le cinque misure riferite all'anno 2016 ammontano a € 5.892.765,00 di cui: € 4.000.000,00 a valere sul capitolo 12.06.104.11645 del Bilancio di previsione e € 1.892.765,00 a valere su economie disponibili sul Fondo istituito presso Finlombarda S.p.a denominato "Sostegno ai cittadini per il mantenimento dell'alloggio in locazione"</p> <p>Per l'anno 2017 ammontano a € 12.672.055,77 di cui € 4.152.055,77 sono economie presenti nei bilanci dei Comuni e € 8.520.000,00, di cui € 4.000.000,00 a valere su capitolo 12.06.104.11645 del Bilancio di previsione e € 4.520.000,00 a valere su economie disponibili sul Fondo istituito presso Finlombarda s.p.a. denominato "Sostegno ai cittadini per il mantenimento dell'alloggio in locazione"</p> <p>Per l'anno 2018 ammontano a € 3.962.200,00.</p> <p>Per l'anno 2019 sono stati invece resi disponibili € 6.445.324,00 a valere sul capitolo 12.06.104.11645 per € 5.327.074,95 e sul capitolo 12.06.104.13528 per € 1.118.249,05 del Bilancio Regionale.</p> <p>Non è obbligatorio il co-finanziamento da parte degli Ambiti territoriali. Tuttavia, gli stanziamenti possono essere integrati dai Comuni con risorse proprie o con agevolazioni e benefici fiscali. Qualora un Comune/Piano di Zona attivi una o più misure senza successo, potrà rimodulare le risorse regionali, sentiti i competenti uffici regionali. Non è obbligatorio attivare tutte le misure.</p>
Popolazione target Numero di beneficiari	<p>Target: soggetti percettori di sole pensioni da lavoro/di vecchiaia e in condizione di disagio economico tale da avere difficoltà per il pagamento del canone di locazione con valore almeno pari al 30% del reddito.</p> <p>Beneficiari: Per la Misura 4 riferita alla Dgr 6465/2017 sono stati spesi € 1.550.060 per sostenere 1.310 nuclei familiari/domande. Hanno implementato la Misura 57 Ambiti. Per la Misura 4 riferita alla Dgr 606/2018 sono stati spesi € 501.230 per sostenere 701 nuclei famigliari/domande finanziate. 62 Ambiti hanno implementato la Misura 4.</p>
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	<p>ISEE ≤ 15.000€</p>
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	<p>Non si prevede un preciso ammontare mensile, ma si definisce che il contributo complessivamente può arrivare ad un massimo di € 1.500 a alloggio/contratto.</p>

Scala di equivalenza	Non indicata.
Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	No.
Modalità di inoltro della domanda	Le tempistiche di inoltro dipendono dall'Ambito, tramite bando o avviso pubblico che potranno essere a scadenza o a sportello, a seconda del fabbisogno. Accessibilità fino ad esaurimento fondi. La domanda si presenta in Comune. È possibile stabilire graduatorie sovracomunali.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Le tempistiche dipendono dall'Ambito
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Non previsto
Servizi e sostegni non monetari	No.
Eventuali incentivi	No.
Sanzioni	Il Comune revoca il beneficio nel caso in cui, a seguito di controlli, il contributo risultasse indebitamente riconosciuto.
Durata della prestazione	Una tantum
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	<ul style="list-style-type: none"> - Almeno un membro del nucleo familiare residente in Lombardia da almeno 5 anni (in questo caso nel 2019 non si aggiorna il criterio, per cui non si fa riferimento ad anni anche non continuativi); - Non essere sottoposti a procedure di rilascio dell'abitazione - Onere eccessivo del canone di locazione (a titolo esemplificativo, il requisito si verifica laddove la spesa per il canone sia superiore al 30% del reddito, ma potrà essere più puntualmente definito nei provvedimenti dei singoli enti, secondo criteri rispondenti a situazioni territoriali specifiche). - Impegno del proprietario a non aumentare il canone per 12 mesi o a rinnovare il contratto alle stesse condizioni, se in scadenza. - Sono esclusi dal beneficio i soggetti titolari di contratti di affitto con patto di futura vendita. - Dal 2019 viene specificato che possono essere destinatari di questo gruppo di misure anche i cittadini che beneficiano del Reddito di Cittadinanza; la somma del contributo della misura regionale e della quota prevista per la locazione dall'RdC non deve però superare l'importo massimo del canone annuo previsto dal contratto di locazione;

Sistema di monitoraggio	<p>CONTROLLO: I singoli Comuni effettuano controlli a campione sui beneficiari che vi sono residenti, al fine di verificare la veridicità dei loro dati e dichiarazioni. Nel caso di dichiarazioni mendaci del beneficiario il Comune procede alla revoca del beneficio e ne dà comunicazione a Regione Lombardia. Regione Lombardia si riserva di effettuare controlli in loco, al fine di verificare che le Linee Guida inerenti alle Misure siano state attuate in modo corretto. Ove opportuno Regione si riserva la facoltà di richiedere ai Capofila i chiarimenti e le integrazioni necessari; i Comuni sono tenuti a rispondere nei termini e nei modi indicati di volta in volta dagli uffici regionali.</p> <p>MONITORAGGIO:</p> <p>Dgr 606/2018: entro il 31 dicembre 2018 si prevede l'invio della prima rendicontazione dello stato di attuazione delle misure da parte dei Piani di Zona a Regione Lombardia (successive rendicontazioni entro 31 maggio 2019 e 30 novembre 2019) per le risorse dell'anno 2018.</p> <p>Dgr 2065/2019: Entro 31 dicembre 2019 si prevede l'invio della prima rendicontazione dello stato di attuazione delle misure da parte dei Piani di Zona a Regione Lombardia (successive rendicontazioni entro 31 maggio 2019 e 30 novembre 2019)</p>
Dibattito regionale	Questo pacchetto di misure ha visto pochi ambiti in grado di spendere tutte le risorse a disposizione (Lombardia Sociale 2019). Fanno unica eccezione le misure n. 2 e 4, più simili al vecchio "Fondo Sostegno Affitto" (Ibid.)
Note eventuali	Lombardia Sociale (2019) , Nuove risorse a supporto dell'abitare, Lombardia Sociale

Scheda 18 – Interventi per emergenza abitativa - Misura 5 - Contributo a proprietari per la sistemazione di alloggi da mettere sul mercato

Regione	Lombardia
Nome della misura	Interventi per emergenza abitativa - Misura 5 - Contributo a proprietari per la sistemazione di alloggi da mettere sul mercato
Obiettivi principali della misura	Incrementare il numero di alloggi in locazione a canone concordato o comunque inferiore al mercato, tramite un contributo ai proprietari, per la sistemazione e messa a disposizione di alloggi sfitti. Erogazione di un contributo a fondo perduto al proprietario, a scomputo di spese per la realizzazione di interventi di sistemazione, manutenzione e messa a norma dell'alloggio sfitto, previa sottoscrizione di un accordo tra le parti, in modo da favorire la mobilità locativa di nuclei familiari in difficoltà sul libero mercato.
Riferimenti normativi	<p>DGR 5450/2016 "Approvazione di interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa ed azioni rivolte al sostegno del mantenimento dell'abitazione in locazione (di concerto con l'Assessore Brianza)"</p> <p>DGR 6465/2017 "Linee Guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e volti al mantenimento dell'abitazione in locazione – anno 2017"</p> <p>DGR 606/2018 "Linee guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e al mantenimento dell'abitazione in locazione – Anni 2018/2019/2020"</p>

	DGR 2065/2019 “Linee guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e al mantenimento dell'abitazione in locazione – Anno 2019”
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	<p>I soggetti attuatori sono i capofila dei Piani di Zona realizzano almeno una delle misure, anche attraverso la collaborazione con altri soggetti pubblici e privati (enti pubblici e soggetti istituzionali del territorio, Associazioni, ed enti del terzo settore) o attraverso propri enti o organismi strumentali. Si impegnano, inoltre, ad affiancare i nuclei familiari beneficiari delle misure, anche attraverso l'assunzione di forme di accompagnamento idonee ad agevolare l'uscita dalle situazioni di disagio.</p> <p>I singoli Comuni si occupano dell'istruttoria delle domande ed erogano il contributo al proprietario. Effettuano anche controlli a campione relativi alla veridicità dei dati e delle dichiarazioni rese.</p> <p>Per la gestione delle misure Regione Lombardia mette a disposizione il 10% dello stanziamento annuale regionale, per ciascun anno. Tale importo potrà essere utilizzato dal soggetto attuatore per la gestione delle misure oppure essere destinato alla realizzazione delle misure stesse.</p>
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	<p>Le risorse complessive per tutte le cinque misure riferite all'anno 2016 ammontano a € 5.892.765,00 di cui: € 4.000.000,00 a valere sul capitolo 12.06.104.11645 del Bilancio di previsione e € 1.892.765,00 a valere su economie disponibili sul Fondo istituito presso Finlombarda S.p.a denominato “Sostegno ai cittadini per il mantenimento dell'alloggio in locazione”</p> <p>Per l'anno 2017 ammontano a € 12.672.055,77 di cui € 4.152.055,77 sono economie presenti nei bilanci dei Comuni e € 8.520.000,00, di cui € 4.000.000,00 a valere su capitolo 12.06.104.11645 del Bilancio di previsione e € 4.520.000,00 a valere su economie disponibili sul Fondo istituito presso Finlombarda s.p.a. denominato “Sostegno ai cittadini per il mantenimento dell'alloggio in locazione”</p> <p>Per l'anno 2018 ammontano a € 3.962.200,00.</p> <p>Per l'anno 2019 sono stati invece resi disponibili € 6.445.324,00 a valere sul capitolo 12.06.104.11645 per € 5.327.074,95 e sul capitolo 12.06.104.13528 per € 1.118.249,05 del Bilancio Regionale.</p> <p>Non è obbligatorio il co-finanziamento da parte degli Ambiti territoriali. Tuttavia, gli stanziamenti possono essere integrati dai Comuni con risorse proprie o con agevolazioni e benefici fiscali. Qualora un Comune/Piano di Zona attivi una o più misure senza successo, potrà rimodulare le risorse regionali, sentiti i competenti uffici regionali. Non è obbligatorio attivare tutte le misure.</p>
Popolazione target Numero di beneficiari	<p>Target: Proprietari di alloggi sfitti disponibili a sistemarli e a metterli a disposizione a canone concordato o comunque a prezzo inferiore al mercato.</p> <p>Beneficiari: Sulla Misura 5 riferita alla Dgr 6465/2017 sono stati spesi € 934.560 per 250 nuclei familiari/domande finanziate. Hanno partecipato alla misura 20 Ambiti. Sulla Misura 5 riferita alla Dgr 606/2018 sono stati spesi 0 euro, per 0 nuclei familiari/domande finanziate. 13 Ambiti hanno partecipato alla Misura 5.</p>
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura	ISEE ≤ 26.000 €

Indicare se la soglia varia in casi particolari	
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Non è previsto un ammontare mensile specifico, ma si definisce come massimale del contributo € 4.000 ad alloggio, a rimborso per il 2018, mentre per il 2019 il massimale aumenta a € 5.000,00 ad alloggio, a rimborso.
Scala di equivalenza	Non indicata.
Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	No.
Modalità di inoltro della domanda	Le tempistiche di inoltro dipendono dall'Ambito, tramite bando o avviso pubblico che potranno essere a scadenza o a sportello, a seconda del fabbisogno. Accessibilità fino ad esaurimento fondi. La domanda si presenta in Comune. È possibile stabilire graduatorie sovracomunali.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Le tempistiche dipendono dall'Ambito
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Non previsto
Servizi e sostegni non monetari	No
Eventuali incentivi	No
Sanzioni	Il Comune revoca il beneficio nel caso in cui, a seguito di controlli, il contributo risultasse indebitamente riconosciuto.
Durata della prestazione	Una tantum
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	<ul style="list-style-type: none"> - Alloggi con caratteristiche strutturali minime messi a disposizione entro massimo sei mesi dalla data di sottoscrizione dell'Accordo e per un periodo di almeno tre anni; - Il contratto di locazione deve essere stipulato a canone concordato o a canone inferiore al libero mercato; - I nuclei familiari potranno essere indicati dal Comune/Ambito (nuclei in difficoltà a sostenere il pagamento del canone sul libero mercato o in situazione di emergenza abitativa). - Dal 2019 viene specificato che possono essere destinatari di questo gruppo di misure anche i cittadini che beneficiano del Reddito di Cittadinanza; la somma del contributo della misura regionale e della quota prevista per la locazione dall'RdC non deve però superare l'importo massimo del canone annuo previsto dal contratto di locazione;
Sistema di monitoraggio	CONTROLLO: I singoli Comuni effettuano controlli a campione sui beneficiari che vi sono residenti, al fine di verificare la veridicità dei loro dati e dichiarazioni. Nel caso di dichiarazioni mendaci del beneficiario il Comune procede alla revoca del beneficio e ne dà comunicazione a Regione Lombardia. Il Comune può eseguire controlli sia prima della stipula del contratto sia successivamente e può escludere dagli incentivi

	<p>eventuali immobili non ritenuti idonei. Regione Lombardia si riserva di effettuare controlli in loco, al fine di verificare che le Linee Guida inerenti alle Misure siano state attuate in modo corretto. Ove opportuno Regione si riserva la facoltà di richiedere ai Capofila i chiarimenti e le integrazioni necessari; i Comuni sono tenuti a rispondere nei termini e nei modi indicati di volta in volta dagli uffici regionali.</p> <p>MONITORAGGIO:</p> <p>Dgr 606/2018: entro il 31 dicembre 2018 si prevede l'invio della prima rendicontazione dello stato di attuazione delle misure da parte dei Piani di Zona a Regione Lombardia (successive rendicontazioni entro 31 maggio 2019 e 30 novembre 2019) per le risorse dell'anno 2018.</p> <p>Dgr 2065/2019: Entro 31 dicembre 2019 si prevede l'invio della prima rendicontazione dello stato di attuazione delle misure da parte dei Piani di Zona a Regione Lombardia (successive rendicontazioni entro 31 maggio 2019 e 30 novembre 2019)</p>
Dibattito regionale	Questo pacchetto di misure ha visto pochi ambiti in grado di spendere tutte le risorse a disposizione (Lombardia Sociale 2019). Fanno unica eccezione le misure n. 2 e 4, più simili al vecchio "Fondo Sostegno Affitto" (Ibid.)
Note eventuali	Lombardia Sociale (2019) , Nuove risorse a supporto dell'abitare, Lombardia Sociale

Scheda 19 – Interventi per l'emergenza abitativa (Dgr 2065) – Misura 6

Regione	Lombardia
Nome della misura	Interventi per l'emergenza abitativa (Dgr 2065) – Misura 6
Obiettivi principali della misura	Fornire un finanziamento in via sperimentale a progetti presentati degli Ambiti sul tema della locazione.
Riferimenti normativi	DGR 2065/2019 "Linee guida per interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa e al mantenimento dell'abitazione in locazione – Anno 2019"
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	<p>I soggetti attuatori sono i capofila dei Piani di Zona realizzano almeno una delle misure, anche attraverso la collaborazione con altri soggetti pubblici e privati (enti pubblici e soggetti istituzionali del territorio, Associazioni, ed enti del terzo settore) o attraverso propri enti o organismi strumentali. Si impegnano, inoltre, ad affiancare i nuclei familiari beneficiari delle misure, anche attraverso l'assunzione di forme di accompagnamento idonee ad agevolare l'uscita dalle situazioni di disagio.</p> <p>I singoli Comuni si occupano dell'istruttoria delle domande. Effettuano anche controlli a campione relativi alla veridicità dei dati e delle dichiarazioni rese.</p> <p>Per la gestione delle misure Regione Lombardia mette a disposizione il 10% dello stanziamento annuale regionale, per ciascun anno. Tale importo potrà essere utilizzato dal soggetto attuatore per la gestione delle misure oppure essere destinato alla realizzazione delle misure stesse.</p>

	L'attivazione di questa misura sperimentale è subordinata alla presentazione e validazione di uno specifico progetto alla Regione.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	Per l'anno 2019 sono stati resi disponibili € 6.445.324,00 a valere sul capitolo 12.06.104.11645 per € 5.327.074,95 e sul capitolo 12.06.104.13528 per € 1.118.249,05 del Bilancio Regionale. Non è obbligatorio il co-finanziamento da parte degli Ambiti territoriali. Tuttavia, gli stanziamenti possono essere integrati dai Comuni con risorse proprie o con agevolazioni e benefici fiscali. Qualora un Comune/Piano di Zona attivi una o più misure senza successo, potrà rimodulare le risorse regionali, sentiti i competenti uffici regionali. Non è obbligatorio attivare tutte le misure.
Popolazione target Numero di beneficiari	Target principale: Ambiti territoriali interessati ad implementare progetti sperimentali legati alla locazione. Target finale: soggetti in condizione di disagio abitativo con necessità di sostegno alla locazione. Numero beneficiari: dato non disponibile
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	La Misura prevede il finanziamento di progetti specifici presentati dagli Ambiti. Non sono indicati limiti di reddito precisi per i beneficiari di tali progetti.
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	La Misura prevede il finanziamento di progetti specifici presentati dagli Ambiti. Non sono indicate cifre precise.
Scala di equivalenza	Non indicata
Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	Non specificate.
Modalità di inoltro della domanda	Non specificata.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Non specificato.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoiazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Non specificato.
Servizi e sostegni non monetari	Non specificato.
Eventuali incentivi	Non specificati.
Sanzioni	Non specificate.
Durata della prestazione	Annuale.
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	Ogni Ambito può progettare la Misura 6 in base alle proprie specificità locali e ai diversi bisogni territoriali rilevati, tenendo conto che i beneficiari devono essere

	<p>esclusivamente coloro che sono in possesso dei criteri residenziali individuati per la misura 2.</p> <p>Possono essere destinatari di questo gruppo di misure anche i cittadini che beneficiano del Reddito di Cittadinanza; la somma del contributo della misura regionale e della quota prevista per la locazione dall'RdC non deve però superare l'importo massimo del canone annuo previsto dal contratto di locazione;</p>
Sistema di monitoraggio	<p>In caso i progetti proposti dagli Ambiti fossero approvati ed implementati con le loro specifiche caratteristiche.</p> <p>CONTROLLO: I singoli Comuni effettuano controlli a campione sui beneficiari che vi sono residenti, al fine di verificare la veridicità dei loro dati e dichiarazioni. Nel caso di dichiarazioni mendaci del beneficiario il Comune procede alla revoca del beneficio e ne dà comunicazione a Regione Lombardia. Il Comune può eseguire controlli sia prima della stipula del contratto sia successivamente e può escludere dagli incentivi eventuali immobili non ritenuti idonei. Regione Lombardia si riserva di effettuare controlli in loco, al fine di verificare che le Linee Guida inerenti alle Misure siano state attuate in modo corretto. Ove opportuno Regione si riserva la facoltà di richiedere ai Capofila i chiarimenti e le integrazioni necessari; i Comuni sono tenuti a rispondere nei termini e nei modi indicati di volta in volta dagli uffici regionali.</p> <p>MONITORAGGIO: Dgr 2065/2019: Entro 31 dicembre 2019 si prevede l'invio della prima rendicontazione dello stato di attuazione delle misure da parte dei Piani di Zona a Regione Lombardia (successive rendicontazioni entro 31 maggio 2019 e 30 novembre 2019)</p>
Dibattito regionale	<p>Questo pacchetto di misure ha visto pochi ambiti in grado di spendere tutte le risorse a disposizione (Lombardia Sociale 2019). Fanno unica eccezione le misure n. 2 e 4, più simili al vecchio "Fondo Sostegno Affitto" (Ibid.)</p>
Note eventuali	<p>La misura si aggiunge al pacchetto di cinque misure già esistente ed inerente al contrasto al disagio abitativo.</p> <p>Lombardia Sociale (2019), Nuove risorse a supporto dell'abitare, Lombardia Sociale</p>

Scheda 20 – Bonus Badante

Regione	Lombardia
Nome della misura	Bonus assistenti familiari o "Bonus badante"
Obiettivi principali della misura	Fornire un contributo per le spese previdenziali sostenute per l'assunzione di un'assistente familiare. Favorire l'incontro regolato tra domanda e offerta su tutto il territorio regionale, per garantire servizi qualificati, informazione e consulenza.
Riferimenti normativi	Dgr 914/2018 "Sostegno agli sportelli per l'assistenza familiare e istituzione del «Bonus assistenti familiari» in attuazione della l.r. 15/2015 «Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari»

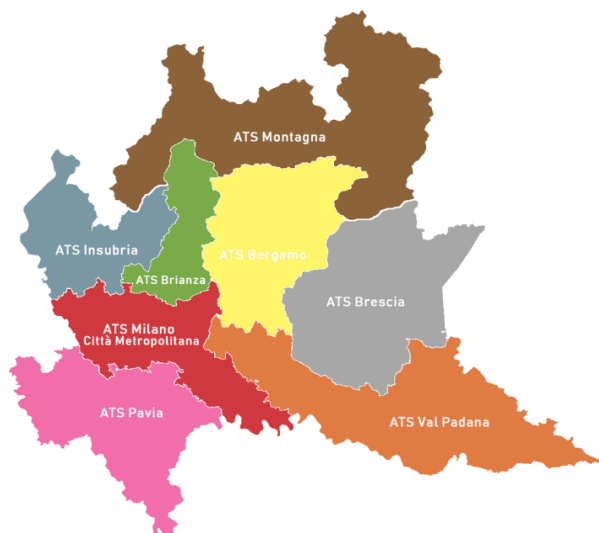
	Dgr 4597/2019 "Attuazione della l.r. 15/2015: implementazione degli sportelli informativi e dell'istituzione del "Bonus assistenti familiari" a favore delle persone che necessitano di caregiver professionale. Applicazione del Fattore Famiglia Lombardo (L.R. 10/17)
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Misura discrezionale
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione	Le domande presentate sulla piattaforma informatica Bandi online dai richiedenti sono assegnate agli Ambiti dei Comuni in base alla loro residenza. Gli Ambiti dei Comuni provvedono entro 30 giorni a: 1) verificare il rispetto dei requisiti; 2) validare le domande e identificare l'ammontare del contributo (fino ad esaurimento delle risorse). 3) Comunicare ai destinatari gli esiti della valutazione. Inoltre gli Ambiti si occupano anche delle attività di avvio e potenziamento degli sportelli informativi. Le ATS si occupano di: 1) ripartire le risorse; 2) verificare i requisiti degli sportelli; 3) liquidare i contributi agli Ambiti nei limiti del budget assegnato.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	Euro 1.500.000,00 bilancio regionale annualità 2018 Euro 1.500.000,00 bilancio regionale annualità 2019 I budget sono definiti a livello territoriale in base alla popolazione ISTAT di età ≥ 65 anni
Popolazione target	Soggetti non autosufficienti che assumono con regolare contratto assistenti familiari.
Numero di beneficiari	Sono disponibili solamente i dati riferiti al primo quadrimestre di implementazione della misura. Si rilevano in totale 124 domande presentate.
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	ISEE ≤ € 25.000,00
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Viene fornito l'ammontare totale annuale: cioè massimo il 50% delle spese previdenziali di un anno fino a un massimo € 1.500,00.
Scala di equivalenza	Oltre al criterio dell'ISEE ai fini del calcolo del contributo, il destinatario della misura può richiedere l'applicazione del Fattore Famiglia Lombardo (FFL) che prende in considerazione: 1) la presenza di figli o di altri componenti "fragili" nel nucleo familiare (persone anziane, persone con disabilità, donne in gravidanza); 2) la titolarità di un mutuo (anche cointestato) gravante sull'abitazione principale; 3) la residenza in Lombardia per un periodo minimo di 7 anni.
Voci integrative dell'ammontare base	Il destinatario della misura può richiedere l'applicazione del Fattore Famiglia Lombardo (FFL), concorrendo all'incremento del contributo di base se sono presenti, nel proprio nucleo familiare le condizioni di fragilità che ne permettono l'utilizzo. Per accedere al beneficio aggiuntivo del FFL il datore di lavoro e la persona assistita (nel caso siano persone diverse) devono essere componenti dello stesso nucleo familiare dove sono presenti ulteriori situazioni di fragilità.
Modalità di inoltro della domanda	Termini definiti in base all'apertura del bando regionale. La presentazione della domanda da parte del richiedente è da effettuare su specifica piattaforma on line.
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Il procedimento di valutazione ed ammissione da parte degli Ambiti si conclude entro 30 giorni dalla presentazione della domanda. Gli Ambiti comunicano l'esito ai destinatari ed erogano il contributo tramite pagamento trimestrale, a seguito della rendicontazione relativa al versamento effettuato dal destinatario delle spese previdenziali all'INPS (copia bollettini MAV).

Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Non è prevista una presa in carico.
Servizi e sostegni non monetari	Non previsti.
Eventuali incentivi	Il contributo ha l'ulteriore scopo di incentivare la regolarizzazione degli assistenti familiari.
Sanzioni	In caso di informazioni fasulle e di inadempienza degli obblighi previsti dalla misura: 1) decadenza dal beneficio; 2) revoca e recupero/compensazione delle eventuali somme percepite indebitamente.
Durata della prestazione	Annuale
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	1) Datore di lavoro o persona assistita residente da almeno 5 anni in Lombardia. 2) Assistente familiare iscritto in apposito registro territoriale e con regolare contratto di lavoro;
Sistema di monitoraggio	A seguito della conclusione della misura gli Ambiti predispongono un report di valutazione della misura e lo inviano a Regione Lombardia. In tale report sono evidenziati: 1) il numero di domande presentate, finanziate e respinte con relative motivazioni; 2) le modalità di campionamento rispetto alle autocertificazioni. Inoltre ciascun Ambito effettua dei controlli a campione sulle domande per verificare la veridicità dei requisiti autocertificati dai richiedenti. Regione può effettuare visite e controlli presso gli Ambiti e tramite loro può richiedere ai beneficiari chiarimenti e integrazioni al fine di valutare l'efficacia della misura. In tal caso i beneficiari sono tenuti a rispondere nei termini e nei modi di volta in volta indicati dagli uffici regionali competenti.
Dibattito regionale	Il numero contenuto di richieste del contributo (dai dati disponibili 124) sembrerebbe essere conseguenza di tre fattori principali: 1) lo scarso numero di iscritti agli appositi registri regionali, che lascia presagire un'elevata incidenza di badanti che lavorano in nero. In tal caso è impossibile accedere alla misura (Ghetti 2020a); 2) Le competenze linguistiche richieste alle badanti per la registrazione (Ghetti 2020b); 3) La scarsa promozione della misura (Ibid.).
Note eventuali	La misura è incompatibile con le misure B1 e B2. Nel caso di interruzione anticipata delle prestazioni dell'Assistente Familiare, il datore di lavoro è tenuto ad informare tempestivamente l'Ambito tramite pec. L'Ambito ricalcola proporzionalmente il nuovo ammontare spettante. <u>Ulteriori fonti utilizzate:</u> Ghetti V. (a cura di) (2020a) , Bonus Assistenti Familiari: una buona misura che non decolla, Lombardia Sociale Ghetti V. (2020b) , L'attuazione della legge sulle badanti: i primi dati, Lombardia Sociale

Appendice 2 – ATS e ASST in Lombardia

1. Agenzie di Tutela della Salute (ATS)

Figura A.1 – Le Agenzie di Tutela della Salute in Lombardia



Fonte: MikkoGambait - Opera propria, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=73202935>

2. Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST)

Tabella A.1 – ATS, ASST e Ambiti territoriali in Lombardia

ATS	ASST	Ambiti territoriali
ATS Milano Città Metropolitana	ASST Grande Ospedale Metropolitano Niguarda	X
	ASST Nord Milano	Sesto San Giovanni
		Cinisello Balsamo
	ASST Fatebenefratelli Sacco	X
	ASST Gaetano Pini-CTO	X
	ASST Santi Paolo e Carlo	X
	ASST Ovest Milanese	Abbiategrasso
		Castano Primo
Legnano		

	ASST Rhodense	Magenta
		Rho
		Corsico
	ASST Melegnano e Martesana	Garbagnate
		Binasco
		Cernusco sul Naviglio
		Melzo
		Paullo
		Pioltello
		Rozzano
		San Giuliano Milanese
	Trezzo sull'Adda	
	ASST Lodi	Casalpusterlengo - Lodi - Sant'Angelo Lodigiano
ATS Insubria	ASST Lariana	Cantù
		Como
		Erba
		Lomazzo - Fino Mornasco
		Menaggio
		Mariano Comense
		Olgiate Comasco
	ASST Sette Laghi	Arcisate
		Azzate
		Varese
		Laveno
		Luino
		Sesto Calende
		Tradate
	ASST Valle Olona	Busto Arsizio
		Gallarate
		Castellanza
		Somma Lombardo
Saronno		
ATS Montagna	ASST Valtellina e Alto Lario	Bormio
		Chiavenna
		Dongo
		Morbegno
		Sondrio
		Tirano
	ASST Valcamonica	Vallecamonica
ATS Brianza	ASST Lecco	Lecco
		Bellano
		Merate
	ASST Monza	Monza
		Desio
ASST Vimercate	Carate Brianza	

		Seregno
		Vimercate
ATS Bergamo	ASST Bergamo Est	Albino
		Alto Sebino
		Grumello
		Monte Bronzono - Basso Sebino
		Seriate
		Valle Cavallina
		Valle Seriana e Valle di Scalve
	ASST Papa Giovanni XXIII	Bergamo
		Valle Brembana
		Valle Imagna - Villa d'Almè
	ASST Bergamo Ovest	Isola Bergamasca
		Dalmine
Romano di Lombardia		
Treviglio		
ATS Brescia	ASST Franciacorta	Sebino
		Monte Orfano
		Oglio Ovest
		Bassa Bresciana occidentale
	ASST Spedali Civili di Brescia	Brescia
		Brescia Ovest
		Brescia Est
		Valle Trompia
	ASST Garda	Bassa Bresciana centrale
		Bassa Bresciana orientale
		Garda/Salò
		Valle Sabbia
ATS Val Padana	ASST Crema	Crema
	ASST Cremona	Cremona
		Casalmaggiore
	ASST Mantova	Mantova
		Asola
		Guidizzolo
		Ostiglia
Suzzana		
Viadana		
ATS Pavia	ASST Pavia	Broni
		Casteggio
		Certosa
		Corteolona
		Garlasco
		Mortara
		Pavia
		Vigevano
Voghera		

Elaborazione UdR Polimi da dati siti ATS/ASST

Appendice 3 – Le interviste ai testimoni privilegiati

Codice Intervista	Ruolo
Lomb_1	Direttore di Ricerca e Valutazione - Istituto per la Ricerca Sociale (Irs)
Lomb_2	Dirigente Direzione Generale Politiche sociali, abitative e disabilità - Regione Lombardia
Lomb_3	Ex-Presidente Dipartimento Welfare - ANCI Lombardia
Lomb_4	Ex-Coordiatore Scientifico - Alleanza contro la Povertà
Lomb_5	Portavoce Alleanza contro la Povertà - Sezione Lombardia
Lomb_6	Ricercatore presso Istituto per la Ricerca Sociale (Irs)
Lomb_7	Portavoce Forum del Terzo Settore - Sezione Lombardia
Lomb_8	Ricercatore - Istituto per la Ricerca Sociale (Irs) e consulente - Banca Mondiale