
Introduzione

di *Luca Pesenti e Giancarlo Rovati*

1. Perché studiare l'esclusione sociale in Lombardia

In un tempo segnato così drammaticamente da una crisi economica i cui effetti si fatica ancora a cogliere compiutamente, vi sono molte buone ragioni per studiare i fenomeni di disuguaglianza, esclusione sociale e povertà nei territori ad elevato sviluppo a cui appartiene indubbiamente la Lombardia: ciascuno degli studi presentati in questo Rapporto ne offre un'ampia e convincente documentazione, che si intende riprendere sinteticamente per tracciare il filo conduttore del cammino intrapreso.

L'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale si pone tre obiettivi prioritari.

Il primo è quello legato alla necessità di conoscere le forme e le cause dei fenomeni della vulnerabilità sociale, dell'esclusione sociale e della povertà. Si tratta di tre categorie sociologicamente distinte, ognuna delle quali appare meritevole di un approfondimento specifico¹. L'idea di «vulnerabilità», introdotta pionieristicamente da Robert Castel (1995, 1997), sottolinea il processo di ampliamento dei rischi sociali subito dalla classe intermedia della società, esposta come mai in precedenza alla possibilità di perdere il suo status e di scivolare verso l'impoverimento al verificarsi di un'ampia gamma di fenomeni accidentali – anche di modesta gravità – relativi alla condizione lavorativa, alla salute e alle relazioni familiari. Si tratta insomma di un concetto «ombrello», con il quale si intende descrivere una situazione di rischio permanente con cui si è ormai soliti convivere.

Il concetto di «esclusione sociale», anch'esso di natura dinamica e multifocale, identifica una deprivazione più ampia rispetto a quella dei beni di sussistenza, che ha a che fare anche con l'impossibilità di accesso a una più vasta platea di diritti ed è causa di un processo di marginalizzazione sociale. Il concetto di esclusione sociale si compone dunque di un set di indicatori multidimensionali, che nel loro insieme segnalano la maggiore o minore fragilità rispetto ad una dotazione minima che somma elementi di capitale umano, sociale, culturale ed economico.

Con il termine «povertà», infine, si intende correntemente la carenza di uno o più beni considerati indispensabili per lo standard di vita medio degli individui e delle famiglie (povertà relativa), oppure l'impossibilità ad attestarsi sopra una soglia minima di consumi (povertà assoluta).

¹ Per una ricognizione sulle principali definizioni si veda il contributo di Accolla e Pesenti in IReR (2007).

Il secondo obiettivo è legato alla volontà di monitorare le esperienze pubbliche e private ritenute utili per dare risposte adeguate ai bisogni reali. Coerentemente con l'opzione connessa al principio di sussidiarietà, sviluppata in questi anni nell'esperienza lombarda su molti versanti delle politiche per la persona (Brugnoli e Vittadini, 2008), le politiche sociali si sganciano sempre più dalla centralità monopolistica dei soggetti pubblici, per trasformarsi in configurazioni complesse i cui soggetti protagonisti sono caratterizzati dalla capacità di fornire beni pubblici alla società lombarda, indipendentemente dalla loro forma giuridica, come previsto anche normativamente dalla l.r. 3/2008 che ha riformato l'intero settore delle politiche sociali e socio-sanitarie². Una valutazione della capacità di risposta al bisogno deve dunque necessariamente coinvolgere non solo i soggetti pubblici, ma anche quelli privati, considerandoli come un unico sistema di offerta di servizi.

L'ultimo obiettivo è infine legato alla volontà di mettere in collegamento tra loro le molteplici forme di conoscenza elaborate dalle organizzazioni pubbliche e di privato sociale, per mettere a disposizione dei responsabili delle politiche pubbliche il relativo *know how*. La partecipazione all'Osservatorio dei principali enti che operano in questo campo ha lo scopo non secondario di promuovere una proficua circolazione delle rispettive esperienze e di giungere ad un sistema condiviso di raccolta ed elaborazione delle informazioni maggiormente rilevanti.

Con il Rapporto 2008, che rappresenta il primo e compiuto prodotto dell'Osservatorio, assume fisionomia definita un approccio metodologico impostato sperimentalmente nel 2005, e che ora viene consegnato alla comunità scientifica in attesa di ulteriore validazione. Tale approccio può contare quest'anno su una notevole ricchezza interpretativa, frutto da un lato di metodologie ormai consolidate (l'analisi delle fonti ufficiali, la definizione della soglia regionale di povertà, il monitoraggio dell'offerta e della domanda di servizi rivolti alle forme di povertà materiale e di esclusione sociale), dall'altro di analisi dalla forte valenza innovativa (esemplificata dalla pluralità di contributi di approccio multidimensionale, dalla definizione di una soglia di povertà alimentare, dall'approfondimento su un campione di enti di privato sociale, dallo studio sugli effetti reddituali della nascita del primo figlio).

Il Rapporto 2008 è stato pensato e realizzato prima che la crisi economico-finanziaria si manifestasse in tutta la sua gravità. Dunque la fotografia che viene scattata in queste pagine rappresenta uno scenario che in realtà appare in rapida e radicale evoluzione. In Lombardia le ore di cassa integrazione ordinaria autorizzate a febbraio 2009 sono cresciute del 450,3% rispetto allo stesso mese del 2008³. Un dato eclatante che trova conferma nel difficile quadro congiunturale relativo al IV trimestre 2008⁴: produzione industriale -6%, occupazione nell'industria -1,2%, occupazione nel settore artigianato -1,5%. Non vanno meglio le aspettative: le previsioni per la produzione sono negative nell'industria (-4,4%) e drammatiche per l'artigianato (-32%). Peraltro i dati sul clima di fiducia stimati mensilmente da ISAE⁵ confermano quanto la crisi abbia avuto ripere-

² Legge regionale 12 marzo 2008 n. 3, «Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario».

³ Fonte INPS.

⁴ Fonti: Regione Lombardia, Unioncamere, Confindustria.

⁵ Cfr. ISAE (2008a).

cussioni sulle percezioni soggettive dei consumatori dell'area nord-occidentale del Paese: gli indici registrano infatti valori fortemente negativi e in rapida diminuzione rispetto ai picchi positivi dei precedenti due anni.

È con questa consapevolezza che si è deciso di aprire il volume con un capitolo di riflessioni multidisciplinari sulla crisi, affidate a quattro autorevoli studiosi delle dinamiche socio-economiche internazionali, nazionali e regionali. A ciascuno di loro è stato chiesto, valorizzando le specifiche competenze, di delineare le trasformazioni già assodate e quelle in divenire, per cogliere soprattutto le conseguenze sociali che la crisi provocherà da un lato sui sistemi di governance complessivi (tema trattato da Alberto Martinelli e da Luigi Campiglio), dall'altro sul sistema produttivo e sociale della Lombardia (argomento affidato a Carlo Secchi e a Mauro Magatti). L'insieme rapsodico delle considerazioni avanzate dai quattro autori contribuisce non solo ad aggiornare il più possibile il Rapporto, ma anche (e forse soprattutto) a gettare lo sguardo oltre le contingenze, provando a definire gli scenari dei prossimi mesi.

È bene peraltro sottolineare come il Rapporto possa contare anche su informazioni aggiornate a fine ottobre 2008, raccolte direttamente «sul campo» grazie al contributo delle organizzazioni direttamente impegnate nella gestione di problemi connessi alla scarsità materiale che affliggono una significativa fascia di popolazione lombarda (si veda il paragrafo 4 di questa introduzione). Proprio queste informazioni si presentano come utile «sismografo» di una realtà che già sul finire dell'anno iniziava a mostrare segni di sofferenza non solo economica ma anche sociale.

Questi elementi legati alla congiuntura permettono di aggiornare il più possibile l'osservazione dei fenomeni in corso, senza peraltro diminuire il valore degli studi effettuati, che – in linea con gli obiettivi dell'Osservatorio – puntano alla ricostruzione delle tendenze di lungo periodo (a partire dal 2000) e necessariamente si fermano all'analisi degli ultimi dati di fonte ufficiale disponibili (relativi al 2007). Osservare la realtà sociale di una regione è un processo complesso, il cui valore risiede non tanto nelle analisi trasversali, quanto nelle analisi longitudinali, che danno la possibilità di effettuare comparazioni e approfondimenti altrimenti non evidenziabili.

2. Le molte facce della povertà in Lombardia

2.1. Capire meglio i confini della povertà: dall'approccio relativo a quello assoluto

L'approccio «relativo» di definizione della povertà esprime una situazione di deprivazione rispetto a standard di vita medi (o mediani) misurabile non solo rispetto alla sua *incidenza o diffusione* (percentuale delle famiglie o degli individui rispetto alla popolazione totale), ma anche rispetto alla sua *intensità o gravità* (percentuale di reddito o di spesa equivalente media mancante alle famiglie povere per il raggiungimento della soglia di povertà). La povertà relativa consente, in pratica, di cogliere una parte delle disuguaglianze interne alla popolazione che vive in un certo territorio⁶, ma non può

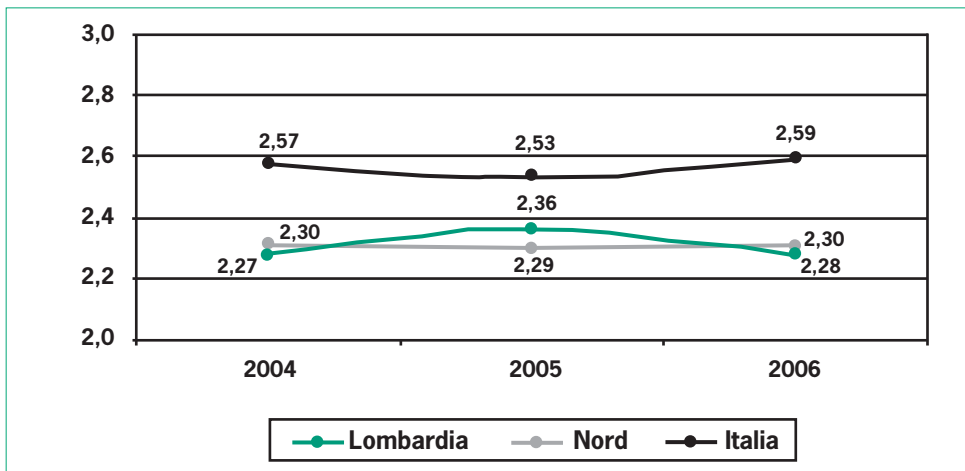
⁶ Una misura più adeguata del grado di disuguaglianza complessiva è fornita dall'Indice di Gini, che tiene conto della distribuzione delle risorse in tutta la popolazione (cfr. il Capitolo 2).

essere assunta come misura sintetica della diffusione dell'effettivo disagio, rischiando quindi di provocare fraintendimenti sulla reale dimensione del fenomeno⁷.

Questa consapevolezza, da sempre presente tra gli studiosi e i responsabili delle statistiche ufficiali, ha portato l'ISTAT ad elaborare fin dal 1997 una misura della «povertà assoluta» sulla base di un paniere dei beni e servizi considerati «essenziali» rispetto ad uno standard di vita minimamente accettabile e a sottoporla alla necessaria revisione periodica con risultati innovativi resi noti nello scorso mese di aprile (ISTAT, 2009a). Tale aggiornamento delle fonti ufficiali (dopo l'interruzione della diffusione del dato avvenuta nel 2003) permette nuovamente di cogliere con precisione un fenomeno che, se considerato nella sua semplice accezione «relativa», rischierebbe di mantenere contorni eccessivamente sfumati, poco utilizzabili per definire politiche di contrasto delle effettive condizioni di indigenza, come riconosce e si impegna a fare anche il «Libro bianco sul futuro del modello sociale»⁸. Va pertanto precisato che il concetto di povertà assoluta non va confuso con il concetto di «sopravvivenza»; non si tratta quindi di famiglie in condizione di povertà estrema, bensì ci si riferisce al livello «minimo accettabile» a seconda dell'area di riferimento e delle caratteristiche familiari.

Il confronto dei dati rende più evidente quanto appena sottolineato. L'andamento della povertà relativa calcolata tradizionalmente dall'ISTAT in base alla spesa media per consumi ha avuto in Lombardia negli ultimi anni un andamento altalenante, con valori iniziali (2000) e finali (2007) pressoché identici (rispettivamente 4,9% e 4,8%). Si tratta di un andamento molto simile a quanto avvenuto nel resto delle regioni del Nord, men-

Figura 1 – Misura di disuguaglianza: rapporto interquintile dei redditi equivalenti*. Anni 2004-2006.



* È pari al rapporto fra il reddito equivalente del quintile (20% delle famiglie) più ricco e quello del quintile più povero. Assume valore uguale a 1 in caso di equidistribuzione dei redditi e cresce all'aumentare della disuguaglianza negli stessi.
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT «R-SILC». Anni 2004-2006.

⁷ Per una rassegna delle principali definizioni si vedano Chiappero Martinetti (2006); Accolla e Pesenti (2007).

⁸ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (2008).

tre in Italia nello stesso periodo si è verificata una contrazione di 1,2 punti percentuali, passando dal 12,3% all'11,1%.

Se invece ci si sposta sui dati di povertà calcolati con la nuova indagine IT-SILC sui redditi familiari, si ottiene un dato più elevato in termini assoluti, con un andamento leggermente crescente nel triennio considerabile (2004-2006), non dissimile rispetto a quanto registrato nel resto del Paese. In questo caso l'ultimo anno considerato ha fatto registrare un valore dell'11,9% in Lombardia, leggermente inferiore rispetto alla media del Nord (12,3%) e di quasi 8 punti percentuali inferiore alla media nazionale (pari al 19,6%). Nonostante il lieve incremento registrato (il dato del 2004 è di 11,4%), l'analisi della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi mostra come la Lombardia si sia mantenuta su valori più bassi anche rispetto alle altre regioni del Nord, avendo riasorbito il picco negativo segnalato nel 2005 (figura 1).

L'aspetto fluttuante di queste stime non deve far perdere di vista il significato strutturale di ogni forma di povertà relativa: a prescindere dall'unità di misura, si tratta di un indicatore del grado di disuguaglianza presente nella società tanto rispetto alle ricompense (il reddito e le connesse possibilità di consumo), quanto rispetto all'accesso alle risorse (culturali, lavorative, previdenziali o assistenziali); segnala dunque, in modo sintetico, quanto siano efficaci le politiche redistributive perseguite dalla mano pubblica (sostanzialmente statale, per quanto riguarda l'Italia) prima e dopo l'erogazione dei trasferimenti diretti e indiretti.

Ma vi è una seconda e più significativa osservazione che deve essere avanzata in questa sede. Le misure fin qui analizzate sono calcolate utilizzando una soglia standard nazionale, incapace di cogliere le differenze regionali derivanti dalle possibilità di guadagno e dal differente costo della vita. Abbiamo proprio per questo avvertito la necessità di tener conto del contesto sociale ed economico che più direttamente influenza l'insorgere delle difficoltà e le eventuali opportunità di miglioramento. In un Paese come l'Italia, con redditi e consumi altamente differenziati su base territoriale, l'utilizzo di un'unica soglia di povertà nazionale rischia di oscurare la corretta rappresentazione anche di questo fenomeno.

Proseguendo l'esperienza avviata nell'annualità sperimentale dell'Osservatorio, anche quest'anno si è effettuato il calcolo delle linee regionali di povertà relativa computate, rispettivamente, sui consumi e sui redditi delle sole famiglie residenti in Lombardia, seguendo tuttavia la medesima metodologia prevista dall'ISTAT⁹. Utilizzando la scala regionale si ottiene un'incidenza della povertà relativa decisamente superiore a quella ricavabile dalle soglie nazionali, che va dal 9,4% di famiglie al di sotto della spesa standard lombarda per consumi, al 16% di individui e famiglie al di sotto del reddito standard.

Come viene analiticamente documentato sia nel capitolo 1 (basato sull'indagine ISTAT sui consumi, che presenta anche la serie storica dall'anno 2000) sia nel capitolo 2 (basato sui più recenti dati IT-SILC), la soglia lombarda riesce a «contabilizzare» il maggior livello dei redditi e dei consumi medi, a cui corrispondono però anche costi medi

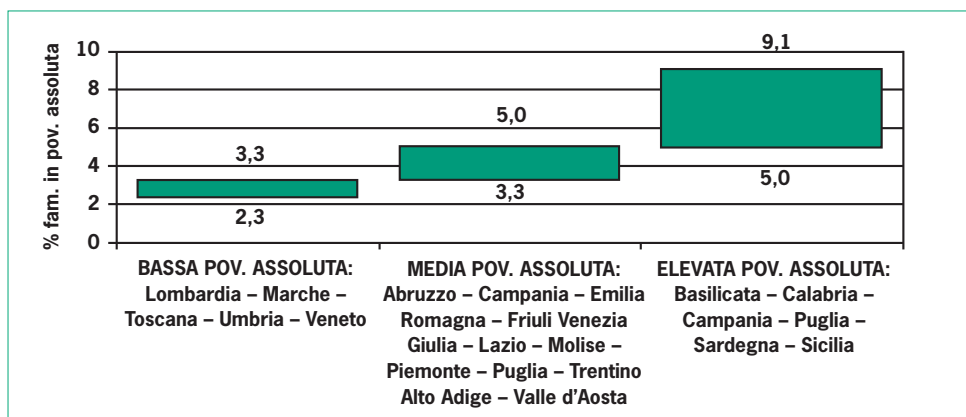
⁹ Ci riferiamo rispettivamente ai dati provenienti dall'indagine annuale sui consumi delle famiglie e a quelli provenienti dall'indagine IT-SILC: nel primo caso la linea di povertà per una famiglia di due componenti corrisponde alla spesa media pro capite per consumi; nel secondo caso la linea di povertà corrisponde, per una famiglia di un solo componente, al 60% del reddito mediano degli individui.

più elevati che ridimensionano il potere d'acquisto e il tenore di vita effettivo¹⁰. L'analisi in serie storica mostra in ogni caso una flessione dell'incidenza di povertà desumibile dai consumi tra il 2000 e il 2007 (ultimo anno di disponibilità dei microdati familiari), passata dal 10,4% al 10,0%.

Per le ragioni già esposte tale metodo non risolve ancora il problema della corretta rappresentazione del fenomeno della povertà reale, che come detto necessita di un calcolo più accurato utilizzando in via prioritaria i consumi per beni e servizi ritenuti essenziali. Assai più preciso ci appare dunque il calcolo della povertà assoluta, i cui valori risultano come previsto decisamente più bassi rispetto a quelli della povertà relativa.

Le elaborazioni effettuate da ORES utilizzando per la prima volta su scala regionale la nuova metodologia ISTAT segnalano una incidenza di povertà assoluta in Lombardia per l'anno 2007 pari al 3,2%, rispetto ad una media italiana del 4,1%. La regione con il livello più elevato di povertà così calcolata è la Basilicata (9,1%). È interessante notare come la Lombardia sia inserita in un raggruppamento a minima incidenza in cui prevalgono le regioni ascrivibili alla cosiddetta «terza Italia» (Veneto, Marche, Toscana e Umbria), tradizionalmente indicate dalla letteratura socio-economica come le aree a maggior sviluppo diffuso e a maggior livello di benessere medio (figura 2).

Figura 2 – Classificazione* delle regioni italiane per livello di incidenza di povertà assoluta. Anno 2007.



* Nota: Le soglie di divisione delle regioni per grado di povertà assoluta sono state definite isolando il 25% delle regioni a minore incidenza di povertà ed il 25% delle regioni a più elevata incidenza di povertà.
Fonte: Elaborazioni ORES su dati ISTAT «Indagine sui consumi delle famiglie».

2.2. L'analisi della povertà alimentare

La proposta concettuale dello spostamento dalla povertà relativa a quella assoluta apre evidentemente un campo di osservazione assai più puntuale e circostanziato. Nella

¹⁰ ISTAT (2008).

stessa direzione va anche la scelta di effettuare un approfondimento sul rapporto tra povertà e alimentazione utilizzando un'inedita «linea di povertà alimentare» (capitolo 6): definiamo *alimentarmente povere* le famiglie in cui la spesa per generi alimentari è inferiore alla spesa media equivalente pari a 207,25 euro (tale spesa al crescere del numero di componenti varia tra i 138,85 euro per una persona che vive sola e i 497,40 euro per una famiglia con 7 o più componenti).

A farne esperienza sono almeno 140 mila famiglie lombarde pari a circa 350 mila persone (il 3,5% della popolazione residente), una cifra appena superiore a quella stimata in termini di povertà assoluta, a conferma della bontà dell'intuizione. È a questo sottoinsieme della popolazione, superiore di circa 80.000 unità rispetto a quanti hanno beneficiato di aiuti alimentari da parte degli oltre 1500 enti censiti in questo Rapporto, che appare dunque utile indirizzarsi non soltanto in termini di analisi ma anche di politiche pubbliche, che potrebbero essere facilitate nella identificazione dei concreti beneficiari e diventare immediatamente efficaci collaborando con le realtà di privato sociale attive proprio nel contrasto della povertà alimentare.

2.3. Nascita del primo figlio ed effetti reddituali: il caso di Milano

La debolezza degli strumenti redistributivi utilizzati dalla mano pubblica per ridurre lo svantaggio economico e sociale viene dimostrata dallo studio, decisamente innovativo, sugli effetti della nascita del primo figlio sui percorsi di reddito delle famiglie milanesi, lungo un arco temporale complessivo di circa sei anni. La fonte informativa è rappresentata, anche in questo secondo volume ORES, dalla banca dati AMERICA messa a punto dal Settore Statistica del Comune di Milano (capitolo 3).

Dallo studio emerge con chiarezza come la nascita di un figlio produca un repentino arretramento del reddito equivalente familiare che solo alcune delle famiglie riescono, nel medio periodo, a compensare. I nuclei familiari possono essere pertanto suddivisi in due gruppi: quelli che nell'arco dei quattro anni qui considerati riconfermano o migliorano le proprie condizioni di reddito equivalente, rispetto al periodo antecedente la maternità (circa il 55%), e quelli che invece soffrono di un peggioramento prolungato nel tempo (circa il 45%). Solo le fasce di reddito più elevate rimangono sostanzialmente nelle loro posizioni, rimodulando con più efficacia i redditi nei momenti di necessità familiare e mantenendo sempre una condizione di sostanziale benessere, ma già le fasce intermedie e medio-basse subiscono consistenti processi di impoverimento. L'effetto della nascita di un figlio non si limita dunque ad un temporaneo abbassamento del livello di benessere economico, ma è in grado di determinare arretramenti prolungati nella distribuzione dei redditi, alterandone la dinamica e impedendo a percentuali non trascurabili di famiglie di agganciarsi al generale aumento dei redditi riscontrato nei medesimi anni sul territorio milanese.

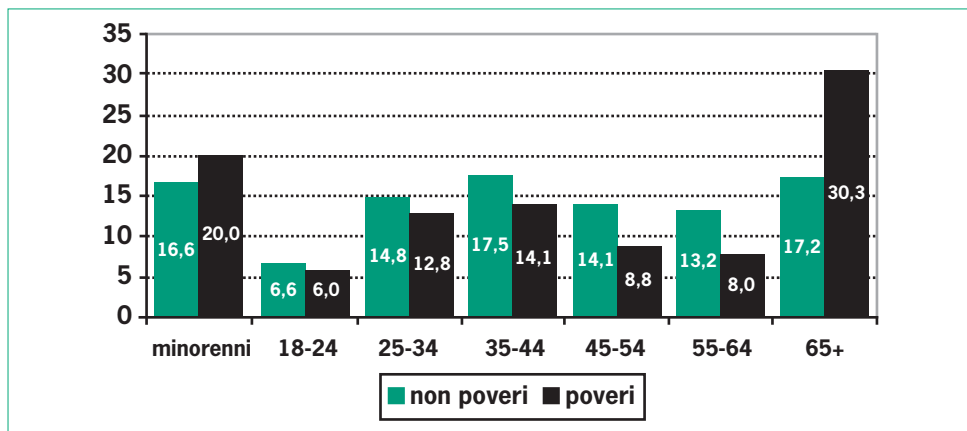
2.4. La condizione dei minori in Lombardia

Alla precaria condizione delle famiglie a basso reddito con figli minori a carico corrisponde una situazione parimenti problematica per questi ultimi, con effetti che vanno al di là della dimensione economica e coinvolgono l'intero percorso di crescita. Circa un individuo ogni cinque che vive in famiglie relativamente povere è minorenni (figura 3), vi sono inoltre alcune caratteristiche familiari che espongono maggiormente i membri della famiglia alla povertà: chi ha fratelli o sorelle e soprattutto chi ne ha più

di uno, o chi vive con un solo genitore ha un rischio maggiore di trovarsi in condizioni di povertà economica (capitolo 4).

Considerando solo i minori poveri lombardi è da sottolinearsi che ogni 100 di questi, 41 vivono in famiglie che hanno riscontrato delle difficoltà nel far fronte a spese ordinarie (almeno una fra cibo, salute, vestiti, scuola) ed in particolare 12 minori poveri su 100 vivono in famiglie che hanno avuto problemi per le spese alimentari (circa 33.600 minori).

Figura 3 – Distribuzione per età confronto tra poveri e non poveri (valori percentuali rispetto al numero complessivo di poveri o non poveri). Lombardia, anno 2006.



Fonte: Elaborazione su dati IFSILC, ISTAT.

Le condizioni economico-sociali di una famiglia possono inoltre influenzare, spesso in modo irreversibile, il futuro di una persona: fra i minori che vivono in famiglie povere è più elevata la quota di coloro che non proseguono gli studi dopo la scuola dell'obbligo o che l'abbandonano (il 20,7% dei minori poveri contro il 12,9% dei non poveri) per contribuire alle necessità economiche familiari o quantomeno per mantenere le proprie spese.

2.5. Immigrazione e povertà

La Lombardia deve fare i conti con una fonte aggiuntiva di disparità economica e sociale coincidente con la forte presenza di lavoratori immigrati (in larghissima misura regolari), con redditi e consumi per lo più medio-bassi, che rivolgono domande aggiuntive ai circuiti dell'assistenza e della protezione sociale destinati agli adulti e ai minori. Le politiche sociali lombarde sono da tempo rivolte anche a questa parte della popolazione residente ma richiedono adeguate forme di monitoraggio, di cui è parte integrante l'approfondimento da noi dedicato alla quantificazione e all'analisi delle famiglie immigrate che vivono in condizioni di povertà (capitolo 5), effettuate sulla base dei dati raccolti ogni anno dall'Osservatorio regionale sull'immigrazione (ORIM).

Prendendo a riferimento, in particolare, gli stranieri provenienti dai Paesi a forte pressione migratoria, gli indicatori di povertà relativa evidenziano una situazione di

forte criticità: l'incidenza della povertà risulta ben 10 volte superiore a quella degli italiani residenti in Lombardia (confrontando i consumi degli immigrati con la soglia nazionale di povertà degli italiani emerge al 2008 un'incidenza di povertà pari al 40,3%). Va tuttavia specificato che tale divario dipende fortemente anche dalle differenze, rispetto agli italiani, nello stile di vita e nelle abitudini di consumo degli immigrati; calcolando l'incidenza della povertà relativa rispetto ai consumi medi della sola popolazione immigrata si ottiene infatti un valore assai basso, pari al 2,3%. Se è vero che rispetto al tenore di vita degli italiani quello degli stranieri ha ancora standard nettamente inferiori (consumo pro capite mensile di 495 euro contro i 1.216 degli italiani) è anche vero che vi è una forte omogeneità fra i consumi delle famiglie immigrate.

3. Le famiglie lombarde tra vulnerabilità ed esclusione

Lo stato di benessere o di povertà di un individuo non dipende esclusivamente dalla sua disponibilità economica, ma da una serie di fattori che, unitamente a reddito e patrimonio, ne influenzano la qualità della vita. È con questa chiave interpretativa che l'Agenda di Lisbona ha impegnato tutti gli Stati membri dell'UE a combattere in modo efficace le forme di povertà e di esclusione sociale, predisponendo specifici Piani di Azione Nazionali (PAN/inclusione) e misure di contrasto. Con gli accordi di Laeken sono stati quindi messi a punto specifici indicatori con l'obiettivo di monitorare le dinamiche della esclusione/inclusione sociale nei Paesi europei, con innegabili vantaggi a livello analitico e comparativo. Data la rilevanza del tema, alcuni capitoli del Rapporto sono stati dedicati esplicitamente all'analisi di questi elementi non strettamente economici che determinano lo stato di benessere degli individui.

3.1. «Essere poveri» o «sentirsi poveri»

Ciò che è stato fin qui argomentato parlando della povertà oggettiva (definita a priori su base monetaria) trova ulteriori specificazioni nell'analisi della povertà soggettiva, che possiamo considerare un aspetto dei tratti multidimensionali con cui si presenta ogni concreta condizione di povertà: lo stato di bisogno è infatti sempre mediato dalla percezione del soggetto, al quale compete, in senso proprio, effettuare le scelte che aggravano o che migliorano la sua situazione.

La dimensione della consapevolezza e della scelta viene evidenziata attraverso l'analisi degli indicatori di povertà soggettiva presenti nell'indagine IT-SILC (capitolo 7). Il confronto tra l'autopercezione della propria condizione economica e la corrispondente condizione monetaria conferma il paradosso della povertà «reale» ma non avvertita e all'opposto della povertà «percepita» ma non reale; si tratta, in altri termini, della differenza che intercorre tra «essere poveri» (in base ad indicatori monetari oggettivi) e «sentirsi poveri» (in base ai bisogni e alle aspettative soggettive). Incrociando il dato della condizione reddituale (dimensione oggettiva) con quello della percezione della propria condizione economica, desumibile da una domanda sul modo con cui le famiglie riescono ad arrivare alla fine del mese (dimensione soggettiva), è possibile enucleare una quota di famiglie pari al 5,1% del totale in cui le due dimensioni si presentano con una piena coincidenza. Per le ragioni esaminate nel capitolo 3 è legittimo ritenere che questa percentuale rappresenti una *proxy* delle famiglie lombarde che sperimentano le mag-

giori difficoltà, senza trascurare l'esistenza di un ulteriore 5,2% di famiglie a reddito basso che dichiarano di «cavarsela» pur tra molte difficoltà.

La diffusione delle famiglie che dichiarano di arrivare a fine mese con difficoltà (24,4%, di cui però solo una parte minoritaria a basso reddito) può essere certamente interpretata come un segnale di vulnerabilità potenziale, ma anche come conseguenza di una propensione psicologica fortemente mediata dal clima sociale e culturale del contesto consumistico, determinando una negatività di percezione del tutto indipendente dalle reali condizioni economiche familiari.

Gli approfondimenti condotti su coloro che si sentono soggettivamente poveri mostrano con grande chiarezza il peso centrale che la condizione abitativa riveste nella percezione della propria condizione, ben al di là della reale situazione economica. In particolare, chi paga l'affitto percepisce in maniera più pessimista la propria condizione e anche dal punto di vista oggettivo presenta indicatori di rischio sociale decisamente più accentuati. Si tratta di un'indicazione particolarmente rilevante riscontrabile anche nell'analisi delle famiglie in condizione di povertà alimentare, che introduce una variabile non sempre correttamente percepita da un dibattito pubblico molto sbilanciato sul problema del caro-mutui.

3.2. *Vulnerabilità e indebitamento delle famiglie*

Alla luce dell'attuale crisi finanziaria assume un peso quanto mai determinante il tema dell'indebitamento delle famiglie come causa di vulnerabilità. Una parte del capitolo 2 del Rapporto è stata quindi orientata all'analisi di questo tema, mettendo in luce la presenza di quasi 680 mila famiglie lombarde che stanno pagando le rate per l'acquisto di beni attraverso la modalità «credito al consumo» e di poco più di 760 mila famiglie che stanno pagando il mutuo per l'acquisto della casa principale. In particolare è da sottolineare che, di queste ultime, circa 46 mila famiglie (il 6,1%) hanno riscontrato delle difficoltà nell'onorare l'impegno economico preso in quanto hanno avuto, negli ultimi 12 mesi, dei periodi in cui sono state in arretrato con il pagamento delle rate.

La crisi finanziaria in corso potrebbe, nel breve-medio periodo, avere delle ripercussioni importanti sul benessere delle famiglie, acuendo in particolar modo proprio il grado di vulnerabilità di quei nuclei familiari che hanno contratto debiti per l'acquisto della casa o di beni di consumo.

3.3. *Un'ipotesi innovativa di analisi multidimensionale: il continuum povertà/benessere*

Passando all'analisi multidimensionale della povertà, l'approccio oggettivo e quello soggettivo si fondono nella definizione del benessere (o malessere) della persona (capitolo 8).

La premessa alla base delle analisi svolte consiste nel superare la netta distinzione fra povertà e benessere tradizionalmente utilizzata in questo campo di analisi, sostituendola con l'idea di un unico *continuum*, in cui si registra una graduale transizione fra due condizioni opposte.

La definizione del modello, dal carattere fortemente innovativo, è stata ispirata al *Capability Approach* di Amartya Sen, il cui elemento centrale consiste nel considerare il benessere come il risultato non dell'esistenza delle risorse, bensì dell'effettivo accesso ad esse. In particolare nelle analisi sono state considerate 10 dimensioni del benessere: la capacità di vivere una lunga vita; la capacità di vivere in sicurezza fisica; la capacità di vivere in salute; la capacità di essere informati, di capire e ragionare e l'abilità di par-

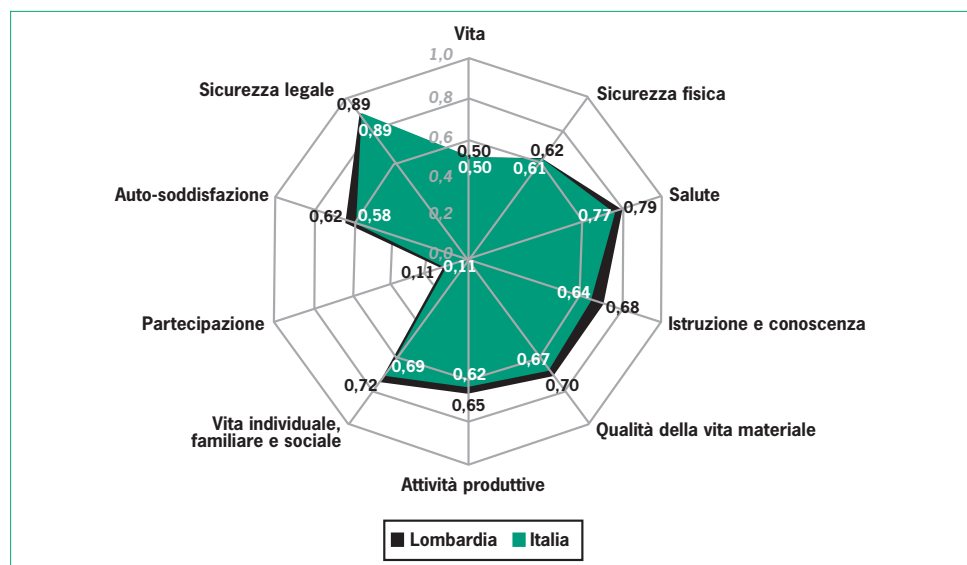
tecipare nella società; la capacità di avere un adeguato standard di vita con indipendenza e sicurezza; la capacità di partecipare ad attività produttive (lavoro retribuito o lavoro domestico); la capacità di godere della vita individuale, familiare e sociale; la capacità di partecipare a processi decisionali ed esprimere la propria opinione con influenza; la capacità di essere soddisfatti di se stessi e avere auto-rispetto; la capacità di sapere di essere protetti e trattati equamente dalla legge.

Per il complesso delle dimensioni e per ognuna di queste si è stimato, attraverso analisi sui dati dell'Indagine ISTAT Multiscopo sulle famiglie, il livello di benessere associato alla popolazione lombarda ultra 25enne, a quella italiana e infine ad alcune specifiche categorie di popolazione suddivise per età e genere.

Il diagramma riportato nella figura 4 mostra un quadro comparativo dei livelli di benessere della popolazione ultra 25enne relativi a ciascuna delle 10 dimensioni considerate. Il diagramma va letto nei seguenti termini: più è ampia l'area colorata, maggiore è il livello di benessere; quindi emerge un panorama ben differenziato che va dall'elevato benessere, derivante da una buona capacità di vivere in salute, al diffuso malessere, proveniente dalla ridotta partecipazione ai processi decisionali della società.

Nel confronto territoriale è da sottolinearsi come siano emersi per i lombardi, rispetto alla media italiana, livelli leggermente superiori di benessere. Si osserva in particolare che i lombardi percepiscono una minore sicurezza fisica (intesa come rischio di criminalità percepito nella zona di residenza) mentre hanno mediamente maggiore benessere in termini di salute, istruzione, qualità della vita materiale, attività produttive, vita individuale, familiare e sociale e auto-soddisfazione.

Figura 4 – Indicatori compositi di benessere: valore medio del livello di benessere per dimensione. Individui di età 25 e più. Lombardia e Italia. Anno 2006.



Fonte: Elaborazioni ORES su dati ISTAT «Indagine Multiscopo sulle Famiglie – Aspetti della Vita Quotidiana», anno 2006.

4. Il monitoraggio permanente: soggetti e luoghi della povertà materiale

Gli approfondimenti analitici condotti sulle indagini campionarie ufficiali consentono di stimare – su base campionaria – lo stock delle famiglie e delle persone che risultano povere rispetto a parametri convenzionali, fissati ex ante; stimano, in altri termini, l'estensione della *povertà convenzionale* (oggettiva o soggettiva) ma non permettono di indagare, in via diretta, i bisogni dei soggetti effettivamente poveri e dunque di valutare la *povertà materiale*. A colmare questa lacuna contribuisce la seconda edizione dell'Atlante dell'esclusione sociale in Lombardia che traccia l'identikit delle organizzazioni che intervengono a sostegno dei bisogni di base delle persone in grave difficoltà (temporanea o permanente), ma offre anche uno specifico approfondimento su un campione di questi enti che amplia la conoscenza dell'identikit dei poveri.

La metodologia ormai consolidata di ORES prevede una rilevazione permanente e periodica dei servizi di assistenza gratuita alle persone che hanno difficoltà a rispondere ai principali bisogni di base (*basic needs*). La copertura del monitoraggio sarà raggiunta nel tempo grazie a un processo di estensione ed integrazione in itinere delle fonti informative acquisite attraverso le fonti ufficiali e la rete degli enti di assistenza, che nel loro insieme fungono da «sensori» per lo studio della povertà materiale.

Il censimento degli enti di assistenza rivolti alle persone in condizione di povertà materiale, presentato nel capitolo 9, è stato definito mediante la fusione di fonti informative private (Associazione Banco Farmaceutico, Caritas Ambrosiana, Caritas Lombardia, Fondazione Banco Alimentare, Gruppi di Volontariato Vincenziano, Opere degli ordini francescani, Società San Vincenzo de Paoli – Conferenze San Vincenzo) e pubbliche (Registro delle organizzazioni di volontariato, Registro delle cooperative sociali), omogeneizzate attraverso l'utilizzo di criteri univoci.

Complessivamente le organizzazioni censite nel 2008 sono state 1.513: considerando che gli enti censiti nella prima annualità (al 2006) erano 1.366, l'obiettivo di un ampliamento della base censuaria nella direzione di un monitoraggio «universale» rappresenta un interessante guadagno empirico presente nel Rapporto.

4.1. L'approfondimento su un campione di enti

Se il monitoraggio degli enti riesce a fornire utili elementi generali sulle tipologie di servizio e sulla numerosità e caratteristiche sintetiche degli utenti, si pone però il problema di un ampliamento della base di conoscenza su entrambi i versanti. Per questo motivo è stato introdotto in via sperimentale un approfondimento su un campione casuale di 215 enti del privato sociale, i cui risultati (aggiornati al mese di ottobre 2008) vengono sintetizzati nel capitolo 10.

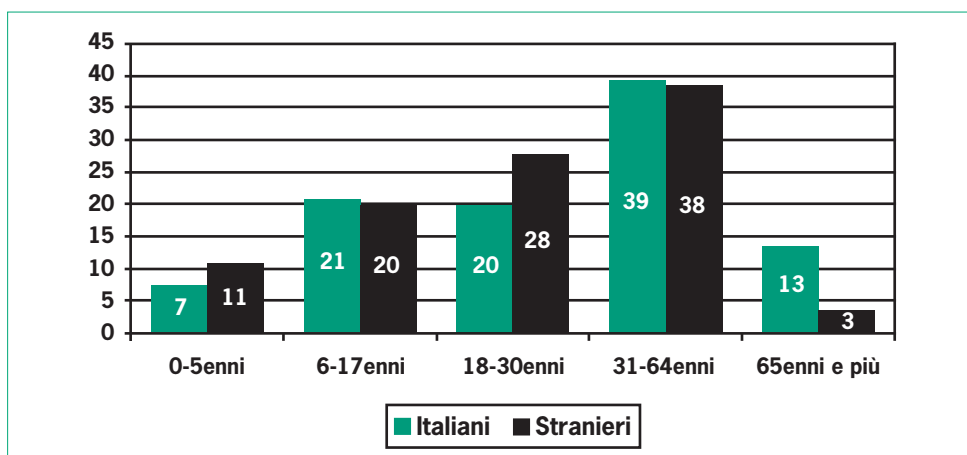
All'indagine hanno collaborato organizzazioni alquanto eterogenee sia sotto il profilo della forma giuridica, sia per ragione sociale e identità associativa: una quota consistente è rappresentata dai gruppi Caritas parrocchiali (23,8%) e da altri gruppi di ispirazione cristiana (Conferenze di san Vincenzo 8,4%) a cui si aggiungono i rappresentanti di istituzioni religiose (ordini e congregazioni) (8,4%) dedite all'aiuto dei poveri e dei sofferenti mediante opere caritative, educative, sanitarie.

I servizi erogati dagli enti coprono una vasta gamma di bisogni a partire da quelli alimentari, posto che il 70% degli enti distribuisce pacchi di viveri e che il 34,5% eroga pasti completi. Tre enti su quattro erogano più forme di aiuto e sono quindi in grado di farsi carico (almeno in parte) di situazioni personali e familiari anche complesse.

La maggior parte degli enti ha un solido radicamento nella comunità di appartenenza e rappresenta quindi un punto di riferimento non solo per gli utenti, ma anche per l'insieme dei cittadini e dei responsabili delle amministrazioni locali. L'orientamento a stabilire rapporti con i servizi sociali territoriali appartiene all'impostazione di base di molti enti, a cominciare da quelli che organizzano centri di ascolto e di orientamento (che in pratica svolgono funzione di segretariato sociale) fino a quelli che gestiscono servizi convenzionati con le amministrazioni locali e regionali. In quanto protagonisti della sussidiarietà orizzontale, gli enti non profit sono diventati interlocutori stabili delle politiche pubbliche sia come attuatori di programmi istituzionali sia come responsabili di progetti innovativi che trovano sostegno pubblico. A ragione di questa collocazione, le interazioni sui casi concreti diventano una prassi quotidiana più che un'eccezione e si traducono sia nell'invio ai servizi sociali delle persone bisognose di assistenza specialistica, sia nella richiesta di aiuto da parte dei servizi sociali per rispondere a situazioni particolari.

In base alle informazioni e alle valutazioni fornite dagli intervistati si constata che il numero delle prestazioni (oltre 67.000) erogate dagli enti nel corso dell'ultimo anno è il risultato di un andamento crescente sia della domanda sia della capacità di risposta. Di pari passo con un'indicazione incoraggiante – legata alla solidarietà operosa degli enti – si deve registrare anche l'aumento della popolazione in difficoltà, coincidente principalmente con il sottoinsieme dei minori e degli adulti provenienti da Paesi stranieri, a conferma della scelta effettuata in questo Rapporto di dedicare specifici approfondimenti proprio a questi due gruppi sociali. Le stime fornite dai responsabili degli enti indicano che nel corso dell'ultimo anno 2 assistiti su 3 sono di nazionalità non italiana; un terzo degli assistiti è composto da minori, soprattutto di sesso maschile; tra gli adulti di 18-64 anni (e in particolare tra la fascia più giovane, da 18 a 30 anni) prevalgono nettamente le donne, soprattutto quelle straniere; gli anziani sono soprattutto italiani e donne.

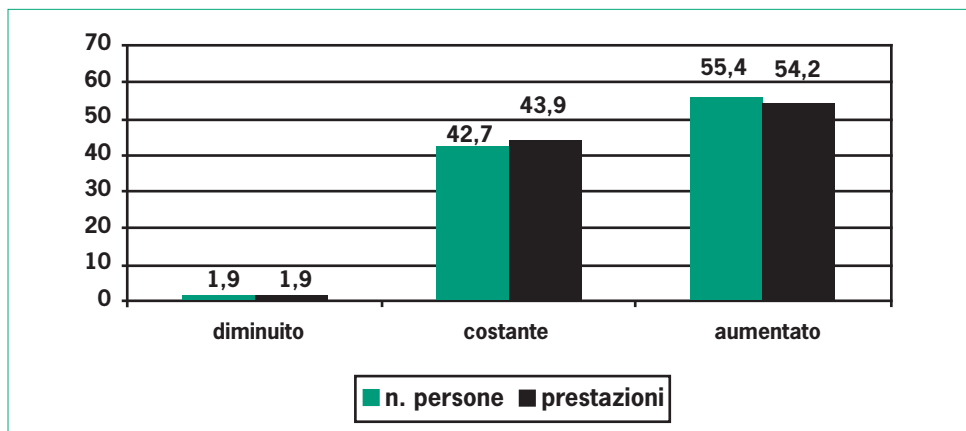
Figura 5 – Distribuzione dell'utenza per età e cittadinanza (valori %). Ottobre 2008.



Fonte: Elaborazioni ORES su dati rilevati (allegato 1).

Il trend generale rispetto all'anno scorso appare in netta crescita, confermando la sensazione che la crisi recessiva ufficializzata soltanto di recente avesse in realtà già mostrato i suoi primi effetti nei mesi precedenti. Solo l'1,9% degli enti dichiara infatti che il numero di persone assistite quotidianamente è diminuito rispetto al precedente anno; nel resto dei casi, l'andamento è per lo più cresciuto (55,4%) o, in subordine, rimasto stabile (42,7%). Ad essere aumentate non sono solo le persone assistite, ma anche le prestazioni erogate, con andamenti sostanzialmente identici¹¹ (figura 6).

Figura 6 – Andamento del n. di persone aiutate e delle prestazioni erogate rispetto all'anno precedente (valori %). Ottobre 2008.



Fonte: Elaborazioni ORES su dati rilevati (allegato 1).

Per quanto riguarda le categorie di persone, l'incremento dei soggetti bisognosi è a livello massimo tra i minorenni e gli adulti stranieri e inoltre tra gli adulti italiani. Tra gli utenti dei centri intervistati aumentano soprattutto le persone che hanno perso il lavoro, le madri sole con minori e gli uomini separati o divorziati. Diminuiscono invece le persone a elevato titolo di studio.

In linea con quanto già emerso in precedenza, si può notare (tabella 1) che quasi tutti i servizi hanno avvertito una domanda crescente da parte degli adulti (italiani e stranieri) con picchi di particolare intensità da parte degli erogatori di sussidi in denaro (messi sotto pressione soprattutto da parte degli stranieri: punteggio medio 2,80), di posti letto e di servizi per l'igiene personale (richiesti soprattutto da parte degli italiani: punteggio medio 2,70).

Il maggior bisogno di aiuto da parte dei minori stranieri è stato avvertito anzitutto da chi gestisce le unità di strada, ma anche da chi eroga pacchi alimentari, vestiario, sus-

¹¹ La coincidenza degli andamenti, di per sé logica, lascia però trasparire, ancora una volta, la difficoltà degli intervistati di distinguere tra persone assistite e prestazioni erogate.

sidi in denaro. I minori italiani hanno bisogni non dissimili da quelli dei loro coetanei stranieri, ma il loro numero non cresce con la stessa progressione e dunque la loro pressione sui servizi è avvertita in modo meno forte.

Tabella 1 – Andamento della domanda per tipo di servizio e categoria di utenza (punteggio medio: 1 = diminuito, 2 = costante, 3 = aumentato). Ottobre 2008.

Servizi erogati	Italiani minorenni (0-17 anni)	Italiani adulti (18-64 anni)	Italiani anziani (65 anni e +)	Stranieri minorenni (0-17 anni)	Stranieri adulti (18-64 anni)	Stranieri anziani (65 anni e +)
Pasti	2,31	2,54	2,48	2,62	2,63	2,33
pacchi alimentari	2,20	2,62	2,37	2,76	2,70	2,12
Vestitario	2,16	2,63	2,45	2,75	2,74	2,20
Posto letto	2,28	2,71	2,57	2,59	2,75	2,33
Igiene	2,33	2,70	2,56	2,63	2,68	2,54
sussidi in denaro	2,17	2,64	2,33	2,74	2,80	2,23
Farmaci	2,29	2,63	2,43	2,65	2,60	2,00
assistenza sanitaria	2,19	2,59	2,60	2,62	2,56	2,00
Lavoro	2,21	2,62	2,45	2,68	2,73	2,17
centri di ascolto	2,21	2,61	2,42	2,66	2,71	2,07
2ª accoglienza	2,28	2,46	2,33	2,52	2,55	2,13
Unità di strada	2,33	2,70	2,56	2,80	2,80	2,22
Altro	2,25	2,65	2,32	2,57	2,72	2,13

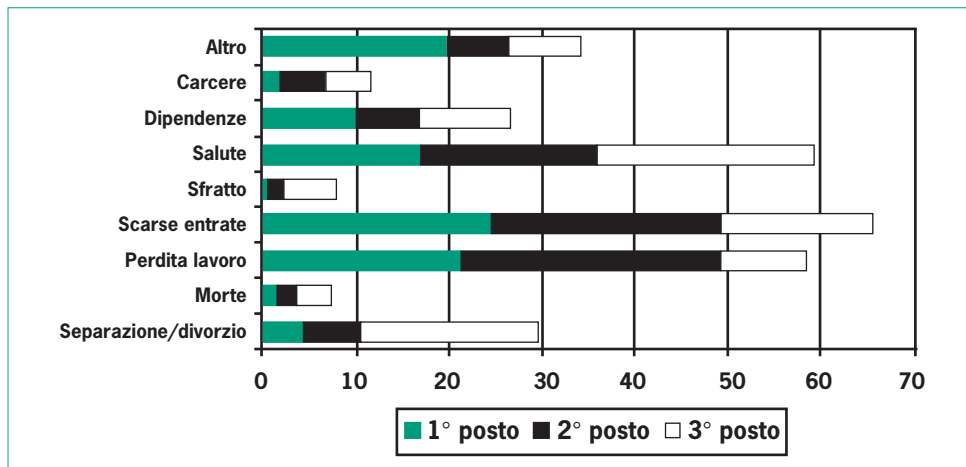
Fonte: Elaborazioni ORES su dati rilevati (allegato 1).

Rispetto alle cause dello stato di bisogno e di difficoltà prevalgono, infine, fra le fonti di disagio degli assistiti lo scarso reddito (24,2%) e la perdita o mancanza del lavoro; a questi elementi seguono i motivi di salute (16,7%) e le dipendenze (9,8%), mentre un peso decisamente inferiore spetta alle separazioni o ai divorzi dal coniuge (4,2%), la morte del coniuge (1,4%) il carcere (1,4%) o lo sfratto (0,5%). In via di fatto, però, l'incidenza dei problemi familiari è assai più rilevante di quanto possano far pensare questi primi dati in quanto la modalità «altro» – che ha raccolto il 19,5% delle risposte – presenta un'ampia ed eterogenea gamma di riferimenti alle dinamiche familiari, tra cui compaiono i maltrattamenti e gli abusi, i mancati ricongiungimenti familiari, le adozioni non andate a buon fine (figura 7).

Infine è interessante notare come oltre la metà degli enti abbia potuto segnalare percentuali più o meno consistenti di persone che, anche grazie all'aiuto ricevuto dai soggetti del privato sociale, sono riuscite a fuoriuscire dalla condizione di disagio conclamato nel corso dell'ultimo anno. Addirittura nel 12% dei casi si segnala una percentuale di assistiti usciti dal bisogno superiore al 20%: un dato significativo, che conferma la capacità della carità privata di assecondare percorsi virtuosi di affrancamento dalla condizione di povertà.

È il caso di segnalare in conclusione che la formula «chi cerca trova» che fa da titolo al capitolo ha funzionato con riferimento all'ultimo anno, ma non è dato di sapere se e

Figura 7 – Principali eventi che provocano la situazione di bisogno (valori %). Ottobre 2008.



Fonte: Elaborazioni ORES su dati rilevati (allegato 1).

quanto funzionerà anche per il futuro, a causa della già evidente crescita della vulnerabilità economica e sociale e della possibile contrazione delle risorse (pubbliche e private) allocate per il contrasto dell'esclusione sociale.

Gli aiuti ai soggetti vulnerabili erogati dagli enti non profit rappresentano un punto di incontro tra coloro che vivono in stato di difficoltà, e dunque cercano aiuto, e coloro che forniscono aiuto perché dispongono di risorse motivazionali e materiali sufficienti. A differenza, però, di quanto accade nello scambio di mercato, l'incremento della domanda di aiuto (gratuito) non genera di per sé un equivalente incremento dell'offerta (gratuita) di aiuti, per via delle evidenti difficoltà di approvvigionamento delle risorse necessarie; in pratica, si deve riconoscere che il sistema degli aiuti erogati dalle organizzazioni di terzo settore (ma anche dal settore pubblico) è guidato dall'offerta piuttosto che dalla domanda. Questo aspetto ha evidenti implicazioni sulle politiche sociali, specie nei momenti di espansione della vulnerabilità economica e sociale: richiede infatti investimenti aggiuntivi per «aiutare chi aiuta», condizione necessaria del «chi cerca trova».

4.2. Il sentiero delle buone prassi

Con il Rapporto 2008 si è voluto effettuare anche un secondo passo avanti nella direzione di una conoscenza più approfondita della assai vivace realtà del privato sociale attiva in Lombardia. Lo si è fatto incamminandosi sul sentiero delle buone prassi, affiancando dunque alle letture quantitative anche una prima esperienza di approfondimento qualitativo di un caso per molti versi esemplare di generatività sociale. Si tratta del caso «Carta Equa», esperienza pilota sviluppata da Caritas Ambrosiana in collaborazione con Coop Lombardia e Banca Etica. Si tratta in sostanza di una sorta di «carta di credito della solidarietà», co-finanziata dai consumatori dei punti vendita Coop (secondo percentuali prestabilite sul valore della spesa) e dalle Coop stesse, sulla base di un meccanismo complesso che viene spiegato nel capitolo 11 del Rapporto. I beneficiari

sono persone in temporanea condizione di difficoltà, cui la stessa Caritas presta assistenza nel difficile processo di reinserimento e cui la Carta garantisce un sostegno di breve periodo (massimo sei mesi). Vi è dunque un mix di elementi che configurano questo intervento nel quadro di un'autentica dimensione di sussidiarietà: l'autopromozionalità della società civile, l'autonomia economica, la transitorietà dell'intervento, l'approccio relazionale e non semplicemente monetario al problema.

5. Lo spazio (stretto) dell'intervento pubblico

La natura multidimensionale e complessa dei fenomeni fin qui analizzati richiede necessariamente un profondo ripensamento delle tradizionali categorie che informano le politiche sociali.

Dopo avere affrontato nella precedente edizione del Rapporto il tema delle politiche regionali (Pesenti, 2007), in questa nuova edizione ci si è concentrati sul livello locale, che in base alla legge 328/2000 rappresenta il luogo privilegiato di applicazione delle politiche di inclusione e di contrasto alla povertà. Ai Comuni è in sostanza rimandata la responsabilità degli interventi assistenziali diretti, in un contesto che, come noto, affida la maggior parte delle risorse finalizzate al contrasto della povertà al livello nazionale, sotto le molteplici forme cui è affidata la peraltro non efficiente leva redistributiva.

Il Rapporto 2008 presenta il primo tentativo di monitoraggio dei servizi offerti dai Comuni (capitolo 12), informazione che viene qui presentata a partire da un'attività di ricerca svolta da IReR nel corso del 2007¹². Tale ricerca ha raccolto informazioni provenienti da 1.030 Comuni (pari al 65% del totale), attorno a quattro assi principali:

- i servizi e/o i progetti che il Comune ha attivato, anche insieme ad altri soggetti, esclusivamente finalizzati al contrasto della povertà di base;
- i servizi assistenziali «di routine» che il Comune eroga gratuitamente a soggetti privi di sufficienti mezzi economici;
- i contributi economici che il Comune eroga a soggetti privi di sufficienti mezzi economici;
- i servizi e le iniziative a favore delle persone in povertà materiale, realizzati da altri soggetti che operano sul territorio e conosciuti dall'amministrazione comunale.

Su un secondo versante, l'analisi sui servizi di assistenza sociale previsti nei Piani di Zona (capitolo 13) mostra una crescente tendenza alla diffusione degli spazi di scelta da parte delle persone, mentre molto contenuto appare ancora il capitolo dei trasferimenti per il sostegno al reddito e soprattutto si presenta fortemente carente la dimensione dell'integrazione dei servizi, fenomeno che costringe l'intervento pubblico ad una elevatissima segmentazione di interventi settoriali la cui efficacia risulta forzatamente meno significativa di quanto in realtà ci si attenderebbe. Analogamente a quanto accade con i trasferimenti nazionali, anche in sede locale il capitolo «anziani» drena la stragrande maggioranza delle risorse, costringendo le altre categorie su percentuali di

¹² Cfr. «Osservatorio Regionale sull'esclusione sociale. Mappatura dei servizi socioassistenziali rivolti a contrastare la povertà estrema e le nuove forme di povertà nonché le condizioni di fragilità in particolare degli anziani» (cod. IReR 2006B025).

spesa decisamente modeste. Ciò accade peraltro in un quadro quantitativo molto contenuto, soprattutto se si pensa che l'area interessata dagli interventi non è semplicemente quella della povertà, ma più in generale quella della vulnerabilità: i beneficiari dei voucher sociali sono stati circa 9.500 nel 2007, mentre i beneficiari dei buoni sono stati circa 22.000.

L'eliminazione dei fattori di rischio e delle differenti forme di povertà richiederebbe al contrario una serie integrata di politiche e di servizi rivolti alle persone, alle famiglie, alle comunità locali, in cui peraltro la dimensione della partnership operativa con il terzo settore dovrebbe assumere contorni più precisi, secondo una logica di sussidiarietà reale, di quanto accada oggi. Tra questi interventi si possono segnalare: a) servizi di formazione e di orientamento al lavoro per chi ha una debole preparazione di base, ma anche ambiti di lavoro protetti, compatibili con le capacità di chi si trova in condizioni di svantaggio psico-fisico; b) servizi di sostegno alle responsabilità familiari specie in presenza di figli minori; c) aiuti a domicilio e servizi di comunità per chi è avanti negli anni ed è rimasto solo; d) iniziative educative finalizzate alla promozione delle responsabilità personali; e) costruzione di reti associative per il mutuo aiuto e per l'autopromozione sociale; f) riqualificazione urbana e linee di credito per avviare attività profit e non profit in ambienti sociali degradati.

La dimensione di integrazione tra questo insieme di politiche, realizzate nell'ambito di *quasi mercati* composti da soggetti di differente tipologia giuridica (secondo quanto previsto ad esempio dalla l.r. 3/2008 che ha riformato il comparto dei servizi sociali in Lombardia), è un fattore di innovazione necessario se si intende assumere la famiglia come elemento unificante delle politiche pubbliche e il mix pubblico/privato come elemento strutturale di un modello di welfare sussidiario e partecipativo. «Aiutare chi aiuta» rappresenta da questo punto di vista molto più di uno slogan.