

Serie Ordinaria n. 42 - Giovedì 18 ottobre 2018

**D.g.r. 16 ottobre 2018 - n. XI/662
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**

LA GIUNTA REGIONALE

Visto il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 «Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà»;

Considerato che l'articolo 14, comma 1, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione e programmazione delle politiche sociali, stabilisce che le regioni e le province autonome adottano con cadenza triennale, un atto di programmazione di attuazione del Rei, nel rispetto e nella valorizzazione delle modalità di confronto con le autonomie locali e favorendo la consultazione delle parti sociali e degli enti del Terzo settore territorialmente rappresentativi in materia di contrasto alla povertà;

Visto, altresì, il Decreto 18 maggio 2018 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze di adozione del Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà e di riparto delle relative risorse;

Vista la nota trasmessa al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 11 giugno 2018 dalla Direzione generale Politiche Sociali, abitative e disabilità con cui si ottemperava al Decreto sopra richiamato, trasmettendo la scheda programmatica delle linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà, come da documentazione agli atti;

Considerato che con tale documento si è dato avvio al percorso programmatico di prevenzione e contrasto alla povertà, caratterizzato dalle peculiarità e caratteristiche del contesto lombardo;

Rilevato che in tale nota Regione Lombardia ha trasmesso altresì un documento che riassumeva le posizioni degli Ambiti territoriali sull'attuazione del Rei, con particolare riferimento alla necessità di un vero sistema informativo che consenta lo scambio delle informazioni con le Regioni e non solo l'implementazione da parte dei Comuni della banca dati INPS;

Dato atto che tale documento è stato condiviso con le parti sociali e gli Enti del terzo settore negli appositi tavoli di cui alla l.r. 3/2008 (Tavolo Anci/OO.SS, Terzo Settore);

Vista, in particolare, l'informativa presentata dall'Assessore Bolognini alla Giunta nella seduta del 11 giugno 2018 (presentazione dello schema programmatico delle azioni di prevenzione e contrasto alla povertà 2018/2020, ai sensi del d.lgs. n. 147/2017);

Vista la legge regionale 11 dicembre 2006, n. 25 «Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini della solidarietà sociale»;

Vista la legge regionale 2 marzo 2008, n. 3 «Governare degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale» che disciplina l'organizzazione dei servizi in ambito sociale»;

Richiamata la legge regionale 11 agosto 2015, n. 23 «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)»;

Vista la legge regionale 6 novembre 2015 n. 34 «Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo», in particolare il comma 1 dell'articolo 5, avente ad oggetto «recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari»;

Richiamata la d.g.r. 28 dicembre 2017, n. 7631 «Approvazione del documento Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2018-2020 (di concerto con l'Assessore Gallera)» che evidenzia come la lotta contro la vulnerabilità socio-economica, le nuove forme di povertà, la tutela delle persone fragili siano il punto di riferimento di un welfare in cambiamento;

Vista la d.c.r. XI/64 con cui il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato il Programma Regionale di Sviluppo della XI Legislatura (cfr. Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia (BURL) n. 30 serie ordinaria del 28 luglio 2018), in cui è prevista l'adozione di un atto di programmazione di contrasto alla povertà in una logica pro attiva e di autonomizzazione e di responsabilizzazione delle persone con politiche, interventi e risorse orientate al fine di consentire una progettazione omogenea ed unitaria e un lavoro congiunto dei territori nell'attuazione del Rei (Reddito di Inclusione);

Viste le delibere regionali con cui Regione Lombardia ha adottato provvedimenti a favore delle persone che si trovano in condizione di vulnerabilità socioeconomica e povertà:

- n. X/4152 del 8 ottobre 2015 «Reddito di autonomia: determinazioni in merito a misure a sostegno della famiglia per favorire il benessere e l'inclusione sociale»;
- n. X/4155 del 8 ottobre 2015 «Presca d'atto della comunicazione del Presidente Maroni, di concerto con gli Assessori Aprea, Garavaglia e Sala avente ad oggetto: «Avvio della sperimentazione del reddito di autonomia in Lombardia - Linee di intervento»;
- n. X/5060 del 18 aprile 2016 «Reddito di autonomia anno 2016: Evoluzione del programma e misure innovative»;
- n. X/5937 del 5 dicembre 2016 «Determinazioni in merito all'attuazione dell'avviso pubblico n. 4/2016 per la presentazione di progetti finanziati a valere sul Fondo Sociale Europeo, PON «Inclusione», e sul Fondo agli aiuti europei agli indigenti, PO I FEAD, programmazione 2014-2020, di cui al decreto direttoriale 256 del 3 ottobre 2016 - Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali» con la quale sono state distribuite le risorse anche per potenziare i servizi;
- n. X/6083 del 29 dicembre 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»;
- n. X/6684 del 9 giugno 2017 «Relazione sullo stato di attuazione delle legge regionale 6 novembre 2015, n. 34 «Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo»;
- n. X/6711 del 14 giugno 2017 «Determinazioni in ordine alla misura «Bonus famiglia» del reddito di autonomia - anno 2017»;
- n. X/6973 del 31 luglio 2017 «Determinazione in ordine alla promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini della solidarietà sociale: anno 2017/2018»;
- n. X/7487 del 4 dicembre 2017 «Misura reddito di autonomia 2017: implementazione di interventi volti a migliorare la qualità della vita delle persone anziane e fragili e percorsi di autonomia finalizzati all'inclusione sociale delle persone disabili»;
- n. X/7775 del 17 gennaio 2018 «Determinazioni in merito alla ripartizione delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e della quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale - anno 2017»;

Ritenuto di provvedere all'elaborazione della proposta del documento «Linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà 2018/2020», elaborata con il coinvolgimento delle Direzioni generali Famiglia, genitorialità e Pari opportunità e Istruzione, Formazione e Lavoro e Welfare, contenuto nell'Allegato A parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

Dato atto che il documento «Linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà 2018/2020» comprende gli adempimenti richiesti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ai sensi del d.lgs. 147/2017 e del Decreto 18 maggio 2018 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze di adozione del Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà e di riparto delle relative risorse, con particolare riguardo a:

- ai criteri di riparto delle risorse agli ambiti territoriali;
- alle modalità di rafforzamento del servizio sociale professionale;
- all'attivazione di interventi specifici per nuclei con bisogni complessi;
- ai punti di accesso REI;
- all'indicazione in ordine alle modalità di riparto agli ambiti territoriali delle risorse da destinare alle situazioni di povertà estrema e senza fissa dimora;
- alla disposizione in ordine all'attribuzione diretta al Comune di Milano delle risorse di cui alla Tabella 3, sez. a) del decreto sopracitato che provvederà ad inviare a Regione Lombardia il piano degli interventi e definire congiuntamente le modalità di monitoraggio e di valutazione relative al piano stesso, al fine anche di contestualizzarne gli elementi nel quadro della programmazione regionale;

Dato atto che con tale provvedimento si proseguirà nel lavoro di consultazione delle parti sociali e delle organizzazioni di volontariato;

Dato atto che con successivi atti della Direzione Generale Politiche sociali, abitative e disabilità si procederà alla attuazione del presente provvedimento, con particolare attenzione alla costituzione della Cabina di Regia regionale contro la povertà, secondo quanto indicato nell'allegato A);

Ritenuto di disporre la pubblicazione del presente atto sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, nonché sul sito regionale, ai fini della più ampia diffusione;

Vista altresì la l.r. 20/2008, «Testo Unico in materia di organizzazione e personale», nonché i Provvedimenti Organizzativi della XI Legislatura;

A voti unanimi espressi nelle forme di legge;

DELIBERA

per quanto in premessa esplicitato:

1. di approvare l'Allegato A «Linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà 2018/2020», parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;

2. di dare atto che il documento di cui al punto 1) comprende gli adempimenti richiesti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ai sensi del d.lgs. 147/2017 e del Decreto 18 maggio 2018 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze di adozione del Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà e di riparto delle relative risorse, con particolare riguardo a:

- ai criteri di riparto delle risorse agli ambiti territoriali;
- alle modalità di rafforzamento del servizio sociale professionale;
- all'attivazione di interventi specifici per nuclei con bisogni complessi;
- ai punti di accesso REI;
- all'indicazione in ordine alle modalità di riparto agli ambiti territoriali delle risorse da destinare alle situazioni di povertà estrema e senza fissa dimora;
- alla disposizione in ordine all'attribuzione diretta al Comune di Milano delle risorse di cui alla Tabella 3, sez. a) del decreto sopracitato che provvederà ad inviare a Regione Lombardia il piano degli interventi e definire congiuntamente le modalità di monitoraggio e di valutazione relative al piano stesso, al fine anche di contestualizzarne gli elementi nel quadro della programmazione regionale;

3. di dare atto che con successivi provvedimenti della Direzione Generale Politiche sociali, abitative e disabilità si procederà alla attuazione del presente provvedimento, con particolare attenzione alla costituzione della Cabina di Regia regionale contro la povertà, secondo quanto indicato nell'allegato A;

4. di disporre la pubblicazione del presente atto sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia e la pubblicazione sul sito internet di Regione Lombardia www.regione.lombardia.it.

Il segretario: Fabrizio De Vecchi

**Linee di sviluppo delle
Politiche regionali di
prevenzione e
contrasto alla povertà
2018/2020**

Indice

1. Premessa
 - 1.1. La Strategia europea
 - 1.2. Il Rel
 - 1.3. La specialità di Regione Lombardia
 - 1.4. La metodologia di intervento e la programmazione
 - 1.5. Uno strumento per governare la specialità: il Reddito di Autonomia
 - 1.6. L'evoluzione del sistema
2. Analisi di contesto: la dimensione della specialità lombarda
3. Politiche di contrasto alla povertà: strumenti nazionali e regionali e prospettive di complementarietà
 - 3.1. Il quadro generale
 - 3.1.1. Il Rel e il Piano per gli Interventi e i Servizi Sociali di contrasto alla Povertà 2018-2020
 - 3.1.2. Linee di programmazione a livello locale
 - 3.1.2.1. La programmazione sociale
 - 3.1.2.2. Le politiche abitative
 - 3.1.2.3. La prevenzione
 - 3.1.2.4. Le Dote Unica Lavoro
 - 3.2 Politiche regionali di contrasto alla vulnerabilità e povertà: il Reddito di Autonomia
4. Finalità e governance regionale
5. Obiettivi e azioni
6. Le regole di finanziamento del Rel, della povertà estrema e dei senza fissa dimora
7. Monitoraggio e valutazione
8. Poteri sostitutivi

1. Premessa

1.1. La Strategia europea

La strategia Europa 2020, approvata dalla Commissione Europea e dal Consiglio Europeo del 17 giugno 2010, ha posto tra le sue priorità la promozione dell'occupazione, il contrasto dell'abbandono scolastico, l'innalzamento del livello di istruzione dei giovani, la diminuzione della povertà e la lotta all'esclusione sociale. La programmazione europea 2014-2020, recependone il dettato, ha assunto l'obiettivo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale intesa non solo in termini di "rischio di povertà" economica, ma anche come "grave deprivazione materiale" ed "esclusione dal mercato del lavoro", mirando all'inclusione attiva nella società e nel mercato del lavoro dei gruppi più vulnerabili e al superamento delle discriminazioni, attraverso un approccio integrato e di costruzione di tutte le azioni intorno alla persona, ai suoi bisogni e alle sue esigenze.

1.2. Il Rel

In linea con queste direttive, l'Italia, in questo anche sollecitata dall'Europa in quanto unico stato con la Grecia a non avere una misura di sostegno al reddito, ha istituito a livello statale una misura sperimentale a contrasto della povertà denominata Reddito di Inclusione (Rel). Il Rel, previsto dal decreto legislativo 147/2017, in attuazione della legge n. 33 del 15 marzo 2017 "Legge delega per il contrasto alla povertà" e s.m.i. è una misura condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà.

Gli atti ministeriali attuativi per il biennio 2018/2020 prevedono la combinazione di tre componenti: un adeguato sostegno al reddito; l'accesso ai mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento; l'accesso a servizi di qualità. In armonia con quanto stabilito, le politiche locali, in via sussidiaria, partecipano e concorrono al raggiungimento degli obiettivi indicati di miglioramento progressivo delle condizioni di vita delle persone e delle famiglie che si trovano in stato di bisogno.

1.3. La specialità di Regione Lombardia

Le prime sperimentazioni in Regione Lombardia di strumenti statali di contrasto alla povertà, le evidenze emerse in sede di monitoraggio e la conseguente adozione di policy specifiche a livello regionale mostrano la specialità di un contesto territoriale che richiede particolare attenzione nell'attuazione di una misura di contrasto alla povertà indifferenziata.

Tanto rispetto all'approccio definito a livello comunitario, quanto a quello definito a livello statale, Regione Lombardia presenta tratti di specialità rispetto ai quali il policy maker è chiamato a differenziare fortemente la natura degli interventi e delle misure per arginare la povertà e più precisamente per contrastare quelle situazioni personali e/o familiari a rischio di scivolamento in condizioni di povertà.

Come si avrà modo di osservare dall'analisi dei dati che seguono, ciò è dovuto sia alle caratteristiche del tessuto economico e sociale lombardo (che nonostante la grave crisi ha dimostrato una sostanziale tenuta, offrendo sempre opportunità di impiego e aiuto anche in contesti caratterizzati da grave difficoltà), sia alla presenza di un pluralismo sociale che tradizionalmente si fa carico delle situazioni più difficili concorrendo con un significativo apporto di risorse private all'impegno pubblico, sia regionale che comunale. In altre parole, l'attuazione di misure di contrasto alla povertà in Regione Lombardia non può prescindere da un contesto fortemente differenziato rispetto al quadro nazionale e richiede l'elaborazione di una strategia ad hoc fortemente incentrata su politiche attive, che mettano le persone e le loro famiglie nelle condizioni di fuoriuscire da condizioni di marginalità e povertà.

E' in questo contesto che è stato sperimentato il Reddito d'Autonomia quale strumento per contrastare il rischio di "scivolamento" in condizione di povertà per quelle famiglie che si sono trovate ad affrontare un momento particolarmente difficile determinato dall'insorgere di fattori destabilizzanti l'andamento familiare (perdita del lavoro, separazione dei coniugi, nuovi nati, esigenze abitative sopraggiunte, etc...).

1.4. La metodologia di intervento e la programmazione

Il presente documento evidenzia le linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà cercando al contempo di dare atto e integrare gli interventi e le azioni di attuazione del Rel.

In particolare si dà atto degli obiettivi, degli strumenti attuativi, degli attori coinvolti nella Governance regionale, financo individuando i principali interventi integrati per l'inclusione attiva finalizzati a ridurre la percentuale dei soggetti che vivono in condizione di povertà ovvero sono a rischio di scivolamento, secondo un approccio maggiormente focalizzato sulla marginalizzazione del rischio piuttosto che sull'implementazione di mere politiche passive di sostegno al reddito.

Con DCR XI/64 il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato il Programma Regionale di Sviluppo della XI Legislatura (cfr. Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia (BURL) n. 30 serie ordinaria del 28/07/2018). Nella Missione 12 - DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI, PARI OPPORTUNITÀ E FAMIGLIA è prevista l'adozione di un piano regionale di contrasto alla povertà in una logica pro attiva e di autonomizzazione e di responsabilizzazione delle persone con politiche, interventi e risorse orientate al fine di consentire una progettazione omogenea ed unitaria e un lavoro congiunto dei territori nell'attuazione del Rel (Reddito di Inclusione). La Regione assicura l'integrazione a livello territoriale dei diversi soggetti pubblici e privati, in particolare dei Comuni e del Terzo Settore.

Lo sviluppo delle politiche regionali di contrasto alla povertà si innerva nella proteiforme rete degli interventi e servizi sociali presenti in Regione Lombardia e proseguirà lungo le direttrici segnate dagli interventi avviati in Regione Lombardia nel corso della X Legislatura con lo scopo di contrastare e ridurre il rischio dello scivolamento nella povertà di fasce crescenti di popolazione, promuovendo la coesione e l'inclusione sociale, introducendo un pilastro aggiuntivo delle politiche regionali in ambito sociale in termini di reddito di autonomia e inclusione, con specifico riferimento alle situazioni di vulnerabilità economica e sociale e alle nuove forme di povertà.

L'intervento regionale si integra sia con le previsioni statali di contrasto alla povertà, stabilendo livelli aggiuntivi per favorire la responsabilizzazione delle persone e delle famiglie e garantire la loro autonomia, sia con la rete regionale degli interventi e servizi sociali degli enti locali, titolari della relativa funzione amministrativa.

Si tratta di un ripensamento del modello di welfare regionale fondato sull'innovazione sociale e le reti multi-stakeholder che si inserisce nel più ampio contesto di riforma del welfare delle grandi Regioni d'Europa e della macroregione alpina.

La dorsale su cui sta prendendo forma (dapprima in via amministrativa, poi con l'armonizzazione del complesso quadro normativo) il nuovo modello regionale si sviluppa, da un lato - su spinta della dimensione macro-regionale - sul fronte dell'innovazione sociale, intesa come nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace rispetto alle alternative esistenti e che, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni; dall'altro - su spinta dei corpi intermedi - con il passaggio dal government alla governance.

1.5. Uno strumento per governare la specialità: il Reddito di Autonomia

In questo contesto il “Reddito di Autonomia” ha rappresentato e continuerà a rappresentare un esempio di politiche integrate che vedono al centro le persone e le famiglie, riconoscendo ai soggetti in difficoltà ulteriori opportunità di accesso alle prestazioni in ambito sanitario, sociale, abitativo e di ricerca attiva del lavoro.

Gli interventi - messi in campo con lo specifico intento di sostenere le situazioni di vulnerabilità personale e familiare dal punto di vista socio economico - dovranno pertanto continuare ad essere caratterizzati da:

- personalizzazione (con interventi costruiti sulla base di specifici progetti individualizzati che partono dal bisogno e sono volti a raggiungere precisi obiettivi in un tempo stabilito);
- tempestività delle risposte (che devono essere garantite nel momento in cui sorge il bisogno);
- temporaneità delle azioni (messe in campo solo per il tempo necessario a rispondere agli obiettivi individuati nel progetto personalizzato);
- corresponsabilità (la persona/famiglia è coinvolta direttamente ed esprime il proprio impegno per realizzare un concreto percorso di uscita dalla condizione di bisogno).

1.6. L'evoluzione del sistema

L'evoluzione del sistema sociale regionale, in senso inclusivo e propulsivo, l'integrazione tra la dimensione statale e quella locale può diventare lo strumento di lotta alla povertà, contrasto della precarietà, sostegno ai giovani per un inserimento nel mondo del lavoro adeguato alla propria formazione, sostegno della famiglia nel ciclo di vita con misure che affianchino la rete consolidata delle unità d'offerta sociali, rispondendo ai bisogni della famiglia con progetti individualizzati e mirati allo sviluppo del protagonismo familiare.

2. Analisi di contesto: la dimensione della specialità lombarda

Il paragrafo esamina il posizionamento della Lombardia nel lungo periodo, utilizzando un indice multidimensionale di “vulnerabilità sociale e materiale” recentemente proposto da Istat; vengono poi esaminate le tendenze più recenti dell’incidenza della povertà in Lombardia. Evidenze che mostrano la dimensione della specialità della Lombardia rispetto al resto del Paese.

La Lombardia è una regione caratterizzata da una bassa incidenza della vulnerabilità sociale e materiale, intesa come l’insieme di condizioni e caratteristiche che rende alcuni individui più esposti di altri a subire le conseguenze di un evento traumatico (rischio) e in maggiore difficoltà nell’affrontarlo efficacemente (capacità di risposta). Utilizzando un indice di vulnerabilità sociale e materiale recentemente proposto da Istat¹ che considera congiuntamente il livello di istruzione, le strutture familiari, le condizioni abitative, la partecipazione al mercato del lavoro e le condizioni economiche, si evidenzia l’ottima performance della nostra regione nel lungo periodo (cfr. Tab. 1). Tra il 1991 ed il 2011 la Campania risulta in prima posizione (la regione caratterizzata dalla maggiore vulnerabilità sociale e materiale) mentre la Lombardia nel 1991 e nel 2001 è in ventesima posizione (la regione caratterizzata dalla minore vulnerabilità sociale e materiale), scivolando in diciottesima posizione nel 2011 dietro al Veneto e il Friuli-Venezia Giulia, con differenze tra i valori dell’indice di vulnerabilità comunque contenute (Lombardia 97,9, Friuli-Venezia Giulia 97,8, Veneto 97.7).

Tab. 1 – Graduatoria regionale dell’indice di vulnerabilità sociale e materiale, per anno

Denominazione del territorio/anno	1991	2001	2011
Piemonte	15	15	15
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	18	18	16
Lombardia	20	20	18
Trentino-Alto Adige/Südtirol	14	16	17
Veneto	16	19	20
Friuli-Venezia Giulia	19	17	19
Liguria	13	11	9
Emilia-Romagna	17	14	14
Toscana	12	12	10
Umbria	10	10	13
Marche	11	13	11
Lazio	9	8	5
Abruzzo	8	9	8
Molise	7	7	6
Campania	1	1	1
Puglia	4	4	4
Basilicata	5	5	7
Calabria	2	3	3
Sicilia	3	2	2
Sardegna	6	6	12

Fonte: Elaborazioni PoliS-Lombardia su dati Istat

¹ Partendo dalla considerazione che la condizione di vulnerabilità ha natura intrinsecamente multidimensionale, Istat (Istat, 2018) ha di recente sviluppato un indice sintetico di “vulnerabilità sociale e materiale” che considera congiuntamente il livello di istruzione, le strutture familiari, le condizioni abitative, la partecipazione al mercato del lavoro e le condizioni economiche. L’indice assume valori compresi in uno specifico intervallo (70;130) dove 100 è il valore per l’Italia del 1991.

Verificato il positivo posizionamento globale della Lombardia, esaminiamo la variabilità dell'indice di vulnerabilità nella nostra regione rispetto al resto d'Italia. Confrontando i valori minimi e massimi comunali dell'indice (Tab. 2), si evidenziano tre aspetti:

1. nei tre anni il valore minimo della vulnerabilità sociale e materiale non si discosta in modo significativo tra i comuni lombardi e quelli del resto del paese. In particolare a fine periodo si rilevava un valore minimo uguale (93,6);
2. le differenze nei valori massimi sono invece molto accentuate, pur con una tendenza alla progressiva riduzione: 15 punti nel 1991, 6,2 nel 2011;
3. di conseguenza, la differenza tra valori minimi e massimi è decisamente inferiore in Lombardia rispetto al resto del paese (12,2 in Lombardia nel 1991 rispetto a 28,5; 9,2 nel 2011 a fronte di 15,4 nel resto d'Italia).

Tab. 2 – Minimo e massimo valore dell'indice di vulnerabilità, per anno, Lombardia e resto d'Italia

Anno	Minimo	Massimo
Resto d'Italia		
1991	92.40	120.90
2001	92.40	113.60
2011	93.60	109.00
Lombardia		
1991	93.70	105.90
2001	93.90	105.10
2011	93.60	102.8 0

Fonte: Elaborazioni PoliS-Lombardia su dati Istat

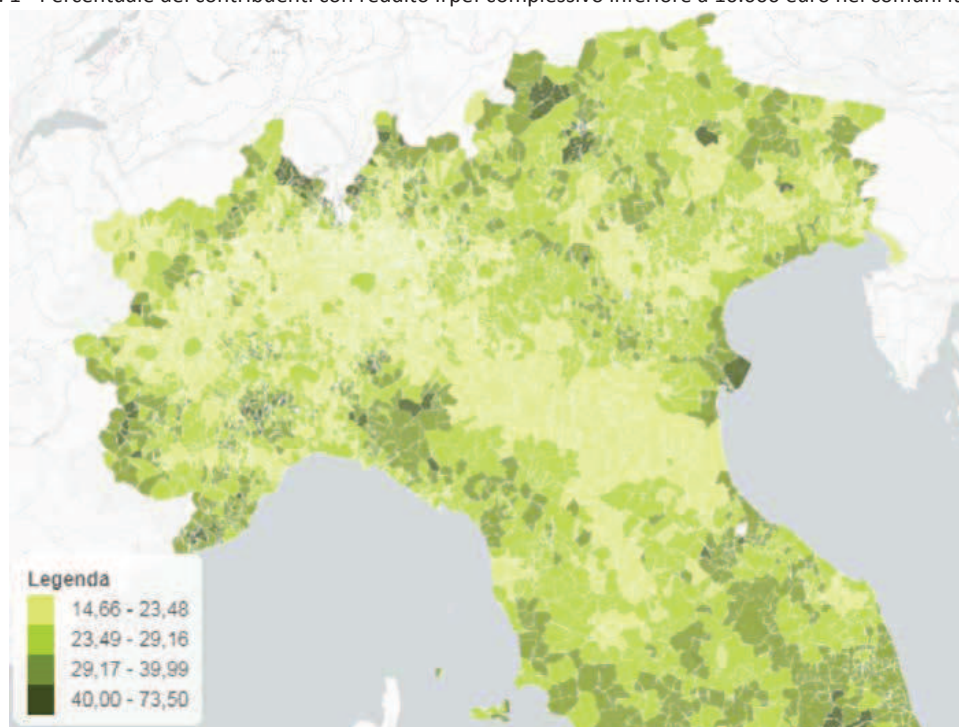
Regione Lombardia si conferma pertanto un territorio più omogeneo rispetto al resto d'Italia per quanto riguarda la vulnerabilità sociale e materiale nei comuni, con solo pochissimi comuni caratterizzati da una elevata vulnerabilità sociale e materiale in ognuno dei tre anni censuari.

La relativa omogeneità del nostro territorio regionale trova conferma quando si esamina, in ogni comune italiano, la percentuale dei contribuenti con reddito Irpef complessivo inferiore a 10.000 euro rispetto al totale dei contribuenti (cfr. <http://amisuradicomune.istat.it/aMisuraDiComune/>). Si tratta di contribuenti con un reddito dichiarato basso, ad indicare la diffusione di condizioni economiche svantaggiate a livello comunale che contribuiscono alla complessiva vulnerabilità sociale e materiale dei territori italiani. Le informazioni sistematizzate da Istat derivano dalle dichiarazioni fiscali delle persone fisiche relative a tutte le tipologie di contribuenti.

Il valore mediano regionale nel 2016 è molto contenuto in Emilia-Romagna e Lombardia (22,67%), cresce moderatamente in Piemonte e Veneto (25,02%), rimane sotto il 30% in Liguria, Umbria e Marche, assume infine valori superiori al 30% nelle restanti regioni, con un massimo in Calabria in cui la mediana della percentuale dei contribuenti con reddito Irpef complessivo inferiore a 10.000 euro era nel 2016 pari al 49,09% (Fonte: Istat, elaborazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Finanze).

L'indicatore pertanto cresce come atteso da nord a sud, ma appaiono di qualche interesse le differenziazioni interne al nord d'Italia. Come si può verificare nella Figura 1, emerge (cfr. area in giallo, valori comunali della percentuale dei contribuenti con reddito Irpef complessivo inferiore a 10.000 euro compresi tra 14,66% e 23,48%) un'area sovraregionale caratterizzata da una bassa incidenza dei contribuenti a basso reddito. La diagonale principale include la più parte della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, si distinguono poi due bracci laterali, uno che comprende una parte dei comuni toscani, l'altro comuni del Piemonte e della Valle d'Aosta. Da notare la chiara separazione territoriale del Veneto e della Liguria con riferimento a questo indicatore.

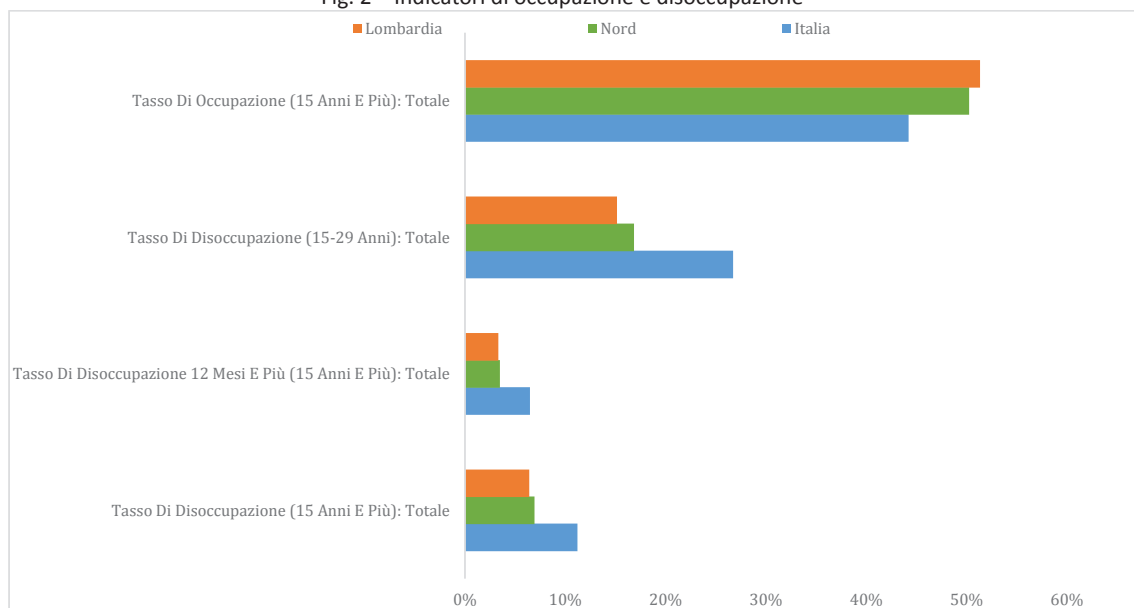
Fig. 1 - Percentuale dei contribuenti con reddito Irpef complessivo inferiore a 10.000 euro nei comuni italiani



Fonte: Istat, elaborazione su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Finanze

Positivo il posizionamento della Lombardia sul fronte dell'occupazione, da cui si evidenzia una migliore condizione rispetto non solo alla media nazionale ma anche alle altre Regioni comparabili dell'area nord del Paese, sia per quanto riguarda il tasso di occupazione che di disoccupazione (Istat, 2017).

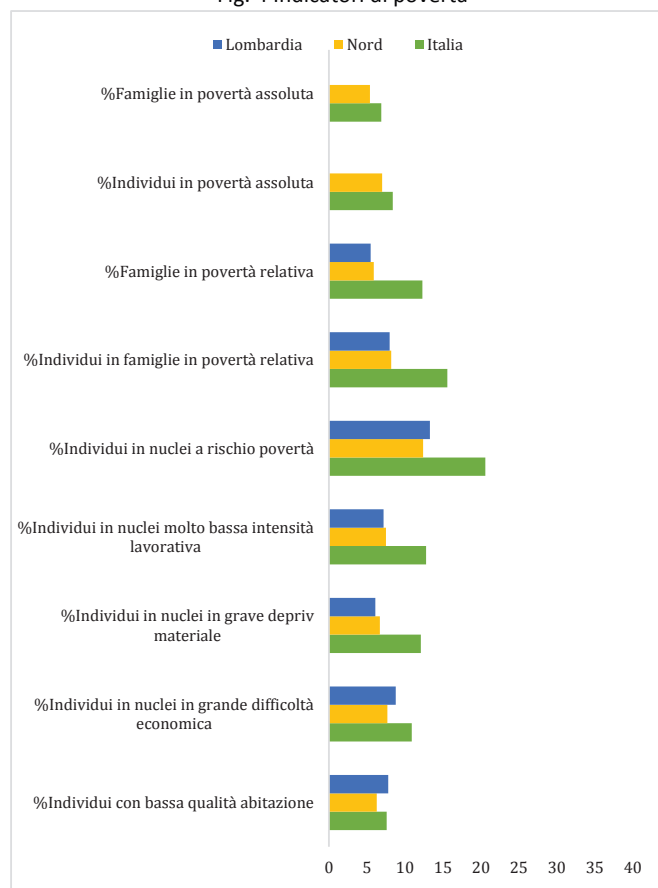
Fig. 2 – Indicatori di occupazione e disoccupazione



Fonte: Istat, 2017

Comparata alle altre Regioni del nord del Paese, si conferma il buon posizionamento regionale sul fronte dell'incidenza degli individui in grave deprivazione materiale e di nuclei con molto bassa intensità lavorativa, così come l'incidenza della povertà relativa. I misuratori utilizzati nel panorama europeo riferiti agli individui in grande difficoltà economica e bassa qualità dell'abitazione risultano invece più critici, anche in ragione della densità abitativa del nostro territorio e della presenza di agglomerati urbani di grandi dimensioni.

Fig. 4 Indicatori di povertà



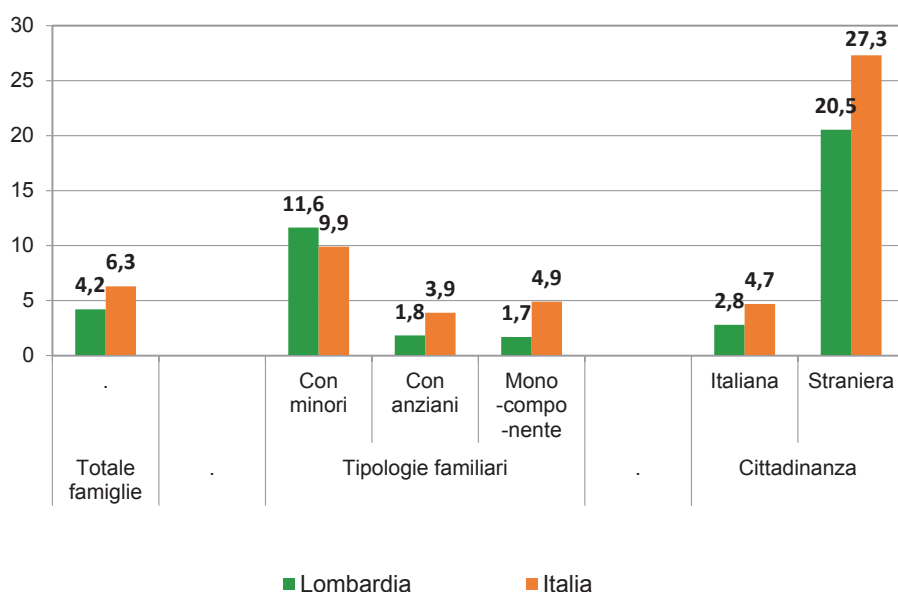
Fonte: Istat ed Eurostat, 2016 2017

Esaminato secondo diversi indicatori il buon posizionamento globale della Lombardia e dei suoi comuni, nelle più recenti dinamiche dell'incidenza della povertà relativa² emerge però un certo indebolimento della Lombardia, con una significativa crescita dopo il 2010 della povertà (dal 2,6% al 5,5%) pur su livelli comunque molto inferiori a quelli dell'intero paese (9,6% nel 2010, 12,3% nel 2017). La crescita delle famiglie in condizioni di povertà negli ultimi anni rappresenta pertanto un importante motivo per prestare attenzione tanto alle evoluzioni del fenomeno quanto ai possibili interventi di policy utili a fronteggiarlo.

² La stima dell'incidenza della povertà relativa (percentuale di famiglie e persone povere) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà), che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile pro-capite nel Paese, e nel 2017 è risultata di 1.085,22 euro (+2,2% rispetto al valore della soglia nel 2016, quando era pari a 1.061,35 euro). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore sono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza, che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

Esaminiamo ora l'incidenza della povertà assoluta³ in Lombardia nel 2016. Il 4,2% delle famiglie lombarde vive in condizioni di povertà assoluta (ha una spesa per consumi inferiore a quella ritenuta necessaria per l'acquisto dei beni e servizi per uno standard minimamente accettabile), in Italia l'incidenza sale al 6,3%. La povertà è maggiore nelle famiglie in cui siano presenti dei minori e nelle famiglie con stranieri, mentre le famiglie con un solo componente e quelle con anziani risultano meno svantaggiate rispetto alla media. Da qui la necessità di prestare anche attenzione ai temi dell'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e nella società e ai temi legati alla precarietà.

Fig. 5 - Incidenza della povertà assoluta (% di famiglie). Lombardia e Italia, anno 2016

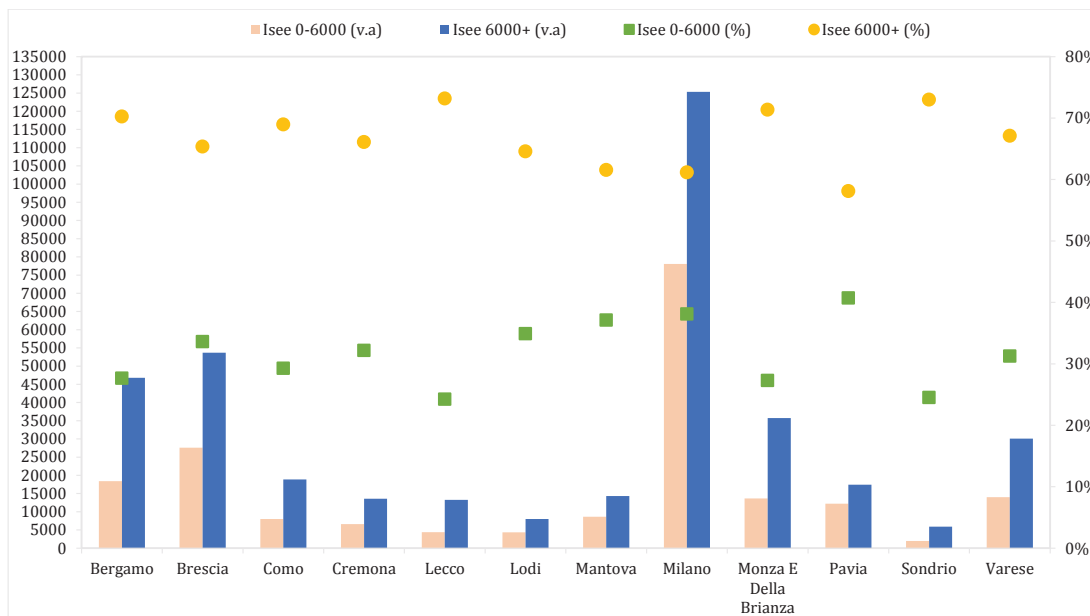


Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie"

I dati sui nuclei famigliari per livello di ISEE ci danno un indicatore proxy della distribuzione della fragilità all'interno delle province lombarde, mostrando – come noto – valori superiori nei contesti provinciali dove sono presenti aggregati urbani di maggiori dimensioni.

³ L'incidenza della povertà assoluta è calcolata sulla base di una soglia corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una famiglia con determinate caratteristiche, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di comune di residenza). Gli indicatori possono essere calcolati vengono inoltre forniti a livello di famiglie e caratteristiche della persona di riferimento all'interno della famiglia (genere, cittadinanza, ...).

Fig. 6 Nuclei familiari per livello ISEE per provincia



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su dati INPS 2017

Concludiamo il paragrafo dando conto di alcuni risultati della più recente indagine Istat sulla condizione delle persone senza dimora⁴, una diffusa tipologia di povertà estrema. Secondo la definizione adottata dall'Istat è considerata senza dimora una persona che versa in uno stato di povertà materiale e immateriale che è caratterizzato dal forte disagio abitativo, cioè dall'impossibilità e/o incapacità di provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di una abitazione. Sulla base di questa definizione l'Istat ha conteggiato tutte le persone che vivono in spazi pubblici (per strada, baracche, etc.), in un dormitorio notturno, in sistemazioni alloggiative temporanee o dedicate a specifici interventi sociali (per persone senza dimora singole, coppie e gruppi): in definitiva, sono state stimate in Italia oltre 50.000 persone senza fissa dimora.

In Lombardia le persone senza dimora sono circa 16.000 - un'incidenza pari al 31,5% del totale nazionale -, il 75% di queste vive a Milano, il 22% in Comuni con una popolazione compresa tra i 70mila e i 250mila abitanti e la piccola restante quota del 3% in Comuni più piccoli o appartenenti alle aree metropolitane.

In linea con i dati nazionali, nel 90% dei casi si tratta di persone di sesso maschile e nel 65,3% con cittadinanza straniera; il 55,3% ha tra i 18 e i 44 anni e l'84,2% vive solo. La durata della condizione di senza dimora, tanto a livello nazionale quanto in Lombardia, è mediamente lunga: il 16,2% è in questa condizione da 1 a 2 anni, il 21,6% da 2 a 4 ed il 13,6% da più di 4 anni.

⁴ A seguito di una convenzione tra Istat, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e Caritas Italiana nel 2014 è stata realizzata la seconda indagine sulla condizione delle persone senza dimora.

3. Politiche di contrasto alla povertà: strumenti nazionali e regionali e prospettive di complementarietà

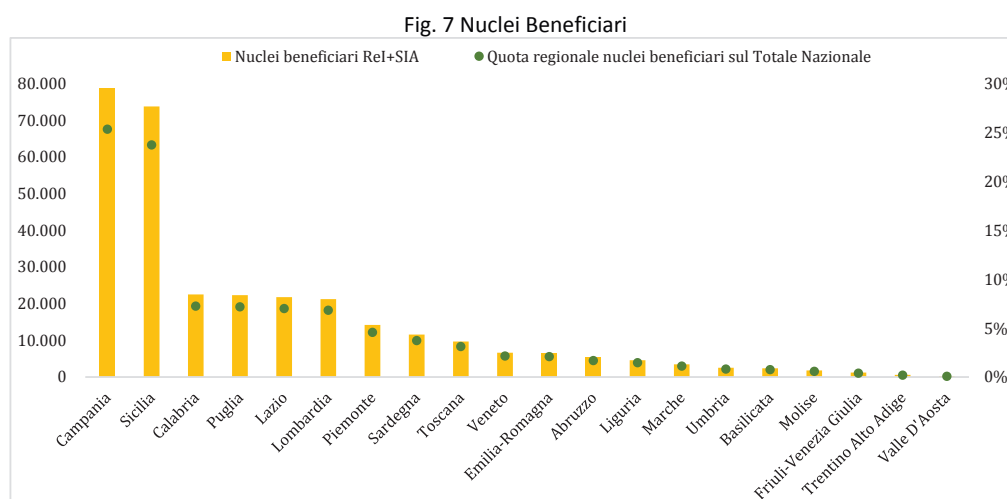
3.1 Il quadro generale

3.1.1 Il Rel e il Piano per gli Interventi e i Servizi Sociali di contrasto alla Povertà 2018-2020

Il decreto legislativo 147 del 13 ottobre 2017 ha dato avvio al Reddito di Inclusione che, come anticipato in premessa, è la misura unica nazionale di contrasto alla povertà, operativa dal 1 dicembre del 2018 e sostitutiva di tutte le precedenti misure.⁵

A partire dal 1 luglio 2018, il Rel diventa pienamente universale e gli unici requisiti che ne limitano l'accesso sono di natura economica, l'assenza cioè di adeguate risorse reddituali e patrimoniali.

Secondo i dati forniti dal Ministero alle Regioni a giugno 2018 in riferimento all'applicazione del SIA/Rel, in Lombardia risultano 21.226 nuclei familiari beneficiari, pari a 66.964 persone. L'importo medio erogato per ogni nucleo familiare è pari a 269 euro, in linea con le altre Regioni del Nord.



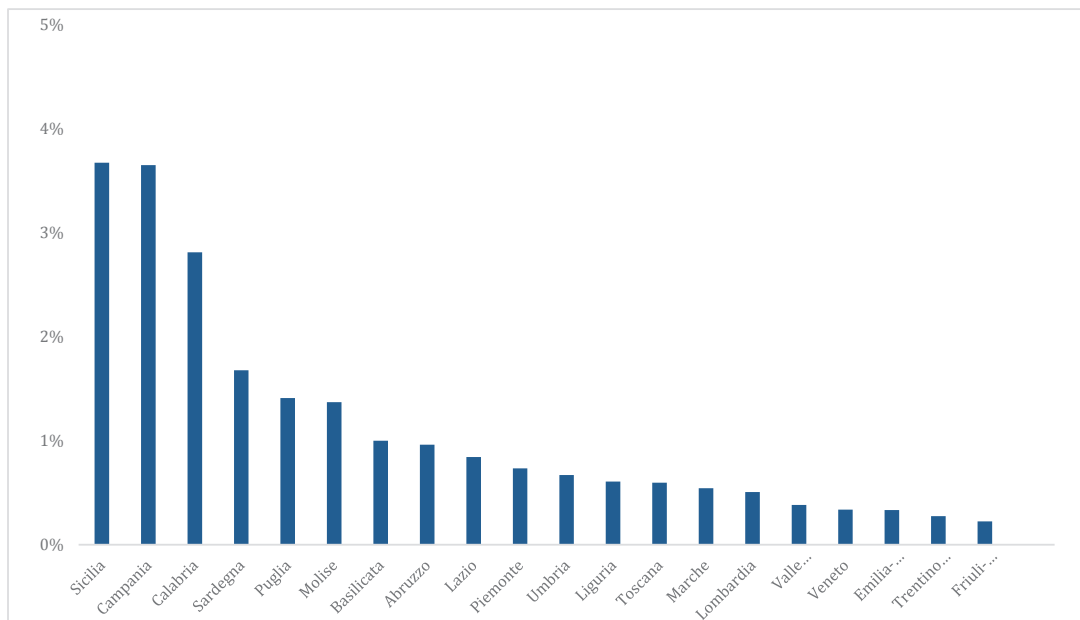
Fonte: INPS 30 giugno 2018

⁵ Il Rei è stato preceduto da una misura "ponte", il SIA, gestito in un rapporto diretto tra Ministero e alcuni comuni, prima con la sperimentazione in 12 città italiane (le città a maggiore densità abitativa) quale strumento passivo di lotta contro la povertà, con particolare attenzione alla povertà infantile, e da settembre 2016 estesa a tutto il territorio nazionale quale sussidio economico a nuclei familiari con minori, associato a un progetto personalizzato di inclusione sociale definito dal Comune di residenza del beneficiario. È stato poi rivisto a maggio 2017, modificando i criteri per favorire l'accesso ad un maggior numero di famiglie in condizione di povertà assoluta. Tale misura ha quindi integrato il sostegno economico con interventi di inclusione attiva e ha previsto l'individuazione di un percorso unitario di accesso ai servizi, di valutazione del bisogno e di presa in carico, mediante un programma personalizzato di attivazione della famiglia.

Le Regioni, in quella fase, si sono confrontate con il Ministero e con la rappresentanza dei Comuni affinché la misura fosse sempre più adeguata al bisogno e hanno supportato gli Ambiti Territoriali nella attuazione, anche mediante l'emanazione di indicazioni operative per l'accesso ai finanziamenti comunitari per il potenziamento dei servizi (es. circolare Regione Lombardia n. 21 del ..dicembre 2016) al fine di garantire alle famiglie che avevano ottenuto il SIA, di fruire appieno dei servizi presenti nei diversi territori.

L'incidenza dei nuclei familiari beneficiari sul numero dei nuclei familiari regionali è pari a 0,51%.

Fig. 8 Incidenza Nuclei Familiari Beneficiari su Numero Nuclei Regionali



Fonte: INPS, 30 Giugno 2018 e ISTAT, 2017

Per l'attuazione del Rel, il decreto legislativo e il successivo Piano per gli Interventi ed i Servizi Sociali di contrasto alla Povertà 2018-2020 hanno definito tre livelli essenziali, necessariamente erogati in maniera uniforme sul territorio nazionale:

- informazione-accesso, luoghi dedicati dove ricevere informazioni, consulenza, orientamento o assistenza nella presentazione della domanda. I punti di accesso andranno integrati nei servizi di segretariato sociale già presenti nei comuni;
- valutazione multidimensionale intesa come analisi preliminare e approfondita del bisogno a cui segue, in caso di valutazioni complesse, l'attivazione di équipe multidisciplinari in rete con altri servizi territoriali, in grado di costruire un progetto unitario sulla persona;
- progetto personalizzato, con obiettivi, risultati attesi e l'insieme dei servizi e interventi messi a disposizione dei nuclei da parte dei servizi coinvolti e dai soggetti del terzo settore che collaborano alla sua attuazione.

Il Fondo Povertà ha specificatamente destinato agli ambiti distrettuali una quota, pari al 15% dell'intero Fondo e in crescita nei prossimi anni, per il finanziamento del sistema di interventi e servizi per la povertà, finalizzata all'attuazione dei suddetti livelli essenziali.

Il Piano nazionale precisa priorità ed obiettivi a cui è vincolata l'erogazione delle risorse del Fondo Povertà:

- a) punti di accesso al Rel: garantire almeno un punto di accesso ogni 40.000 abitanti; uno ogni 20.000 abitanti se nell'ambito territoriale sono compresi comuni con meno di 10.000 abitanti; se nell'ambito è compreso un comune capoluogo di città metropolitana, per tale comune l'obiettivo è fissato in un punto per l'accesso ogni 70.000 abitanti. Tale obiettivo è subordinato al raggiungimento dei successivi.

- b) servizio sociale professionale⁶, 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti. Gli ambiti che presentano un numero di operatori inferiore al target devono vincolare parte delle risorse della quota servizi del Fondo Nazionale Povertà loro attribuite all'acquisizione di tali operatori secondo lo schema seguente:

Criteri	Risorse
Meno di un assistente sociale ogni 20.000 residenti	Almeno il 60%
Meno di un assistente sociale ogni 10.000 residenti	Almeno il 40%
Meno di un assistente sociale ogni 5.000 residenti	Almeno il 20%
Almeno un assistente sociale ogni 5.000 residenti	-

L'indice può essere soddisfatto con personale proprio dei comuni e/o individuato direttamente dagli Ambiti territoriali, ovvero avvalendosi del personale professionale dei soggetti privati no profit operanti nel medesimo territorio e facenti parte della rete, con ciò assicurando che la percentuale maggiore delle risorse sia destinata agli interventi per le persone e le famiglie in condizioni di povertà. Occorre rilevare a questo proposito una specificità di Regione Lombardia nel quadro di una partecipazione attiva e, in alcune situazioni, di co progettazione con gli ambiti, di realtà del Terzo Settore che operano direttamente anche sul piano della programmazione.

- c) sostegni nel progetto personalizzato: per tutti i nuclei per i quali si sia proceduto alla definizione del quadro di analisi approfondito, deve essere attivato come sostegno nel progetto uno dei seguenti interventi o servizi:
- segretariato sociale;
 - servizio sociale professionale;
 - tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare;
 - assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità;
 - sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare;
 - servizio di mediazione culturale;
 - servizio di pronto intervento sociale.

Obiettivo specifico: attivazione di un percorso di sostegno alla genitorialità ogni qual volta si presenti una situazione di bisogno complesso e nel nucleo sia presente un bambino o una bambina nei primi mille giorni della sua vita.

A queste risorse si aggiungono le quote destinate al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizioni di povertà estrema e senza dimora - art. 7 comma 9 del D. Lgs. n. 147/2017.

⁶ L'obiettivo è da intendersi nei termini degli operatori presenti per tutte le funzioni del servizio sociale professionale (cioè, non solo per l'area povertà) anche se gli assistenti sociali assunti a valere sulle risorse del Fondo povertà devono essere utilizzati in tale area d'interventi

3.1.2 Linee di programmazione a livello locale

La programmazione delle politiche locali per questo nuovo triennio non può prescindere dalla conoscenza del bisogno del territorio e dal dialogo con i principali stakeholder per costruire risposte adeguate.

3.1.2.1 La programmazione sociale

Le Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2018-2020, approvate con d.g.r. n. 7631/2017, evidenziano come la lotta contro la vulnerabilità socio-economica, le nuove forme di povertà, la tutela delle persone fragili siano il punto di riferimento di un welfare in cambiamento.

Il bisogno sociale emergente è articolato, comprendendo situazioni di vulnerabilità socio-economica e povertà sociale, che interessano soggetti con caratteristiche diverse dal passato, per i quali si sommano fattori di diversa natura: isolamento sociale, perdita del lavoro, disabilità acquisite. Si tratta di gruppi per i quali le risposte tradizionali non sono sufficienti, oppure non sono adatte, motivando resistenze delle persone a rivolgersi ai servizi e creando fenomeni di autoesclusione rispetto alle opportunità di aiuto. A tali gruppi si somma l'incidenza del fenomeno migratorio che produce sacche di povertà con bisogni e modalità di fruizione delle iniziative di aiuto molto eterogenei. Regione Lombardia ha scelto un approccio sussidiario, affiancando i Comuni e i Piani di zona in ottica di addizionalità e rafforzamento delle politiche sociali, anche per facilitare, con una rete di offerta consolidata, l'attuazione delle politiche nazionali.

Nonostante la generale riduzione dei Fondi nazionali dedicati alle politiche sociali, dai dati sull'utilizzo delle risorse da parte dei Comuni si rileva, nel corso degli anni, una significativa concentrazione su interventi e servizi riferiti all'area emarginazione e povertà.

I dati sulla spesa sociale dei Comuni (Rilevazione Regione Lombardia) evidenziano che nel 2016 i Comuni hanno speso per l'area emarginazione e povertà 52,8 mln; per gli inserimenti lavorativi 10,5 mln; per l'assistenza economica generica 9,5 mln e per i servizi di accoglienza diurni/notturni con 7,8 mln.

Per quanto riguarda il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali anno 2016, gli Ambiti territoriali hanno dedicato per le misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito circa 10.144.000 pari al 32% del Fondo assegnato.

3.1.2.2 Le politiche abitative

In questa prospettiva di rafforzamento delle politiche regionali alla persona, si inserisce anche la recente legge regionale di riforma dell'edilizia residenziale pubblica – legge regionale 8 luglio 2016, n. 16 “*Disciplina regionale dei servizi abitativi*” – che riforma integralmente il settore delle politiche abitative, con un nuovo paradigma dell'intervento pubblico non più fondato sulla realizzazione di edilizia abitativa ma sulla messa a disposizione delle persone e della famiglia di un servizio abitativo di cui il bene fisico casa rappresenta una parte del servizio pubblico. La politica abitativa si configura anche come politica di inclusione sociale “*che assolve a una funzione di interesse generale e di salvaguardia della coesione sociale*” (art. 1, comma 2, l.r. 16/2016). In tale prospettiva, il modello programmatico che utilizza l'articolazione amministrativa degli ambiti sociali, risulta centrato prioritariamente sulla domanda e, conseguentemente, incardinato nella rete dell'offerta territoriale dei servizi alla persona.

3.1.2.3 La prevenzione

Il Piano Nazionale di Prevenzione 2014-18 (Intesa Stato-Regioni 13 novembre 2014) ha introdotto il contrasto alle disuguaglianze di salute e l'attenzione ai gruppi fragili all'interno di *vision*, principi e priorità. Tale scelta si fonda sulle evidenze di letteratura che ormai solidamente dimostrano che il livello di salute di una società non dipende unicamente dalle capacità del sistema sanitario di erogare cure universali e appropriate e di tutelare il benessere fisico e mentale dei cittadini, ma anche – e in buona parte – dalle condizioni di vita in cui gli individui nascono, crescono, vivono, lavorano e invecchiano, in particolare istruzione, reddito e genere sono i fattori che incidono sulla speranza di vita e sulle altre dimensioni di salute (BES - Istituto nazionale di statistica).

In tale contesto il Piano Regionale della Prevenzione (PRP) lombardo 2014- 2018 (DCR n. X/1497/2017) ha declinato, con gradi diversi di strutturazione, elementi di attenzione al tema delle disuguaglianze attraverso un'analisi di contesto delle condizioni epidemiologiche e dei servizi offerti, in base alla quale sono state individuate alcune aree dove il Sistema Sanitario Regionale, nell'ambito delle proprie competenze nell'area della prevenzione, può agire per diminuire le disuguaglianze.

3.1.2.4 La Dote Unica Lavoro

Dal 2013 Regione Lombardia ha introdotto nel proprio sistema dotale una significativa innovazione mediante la misura Dote Unica Lavoro, come ulteriore strumento di libera scelta della persona, nel panorama delle politiche attive del lavoro.

Si tratta di un percorso individuale di inserimento lavorativo, erogato alla persona dagli operatori accreditati, sulla base di un *profiling* individuale che tiene conto di età, genere, distanza dal mercato del lavoro, istruzione per determinare il grado di aiuto e il paniere di servizi relativi da prevedere nel Piano di Intervento Individualizzato (es. servizi di base, accoglienza e orientamento, consolidamento delle competenze, servizi per l'inserimento lavorativo o avvio all'autoimprenditorialità).

Tale impostazione di tipo unitario e universalistico, ha quindi permesso di sviluppare una programmazione integrata ed un'offerta continua delle politiche della formazione e del lavoro, evitando la frammentazione dei servizi e dei tempi d'attuazione e superando i singoli dispositivi del passato, per rivolgersi alla platea dei disoccupati e degli occupati in cerca di riqualificazione.

3.2 Politiche regionali di contrasto alla vulnerabilità e povertà: il Reddito di Autonomia

Regione Lombardia, in coerenza con i pilastri valoriali che hanno caratterizzato le policy regionali, negli ultimi dieci anni ha innovato con decisione le iniziative di contrasto alla povertà, mutando il paradigma da un approccio assistenziale per le forme di marginalità ad un sostegno proattivo per le persone più vulnerabili, anche in ragione di un mutato contesto economico e del mercato del lavoro. Le diverse iniziative pionieristiche, che hanno riformato il sistema sanitario, potenziato il sistema degli ammortizzatori sociali, rinnovato le politiche attive del lavoro, promosso iniziative e reti per la conciliazione tra vita e lavoro, hanno prodotto un primo significativo esito nel 2015.

Con DGR n. 4155/2015 ha preso avvio la sperimentazione del Reddito di Autonomia in Lombardia, un programma di azione che identifica politiche integrate che vedono al centro le persone e le famiglie, riconoscendo ai soggetti in difficoltà ulteriori opportunità di accesso alle prestazioni in ambito sanitario, sociale e di ricerca attiva del lavoro.

Di fronte all'urgenza di un intervento per ridurre il rischio dello scivolamento nella povertà di fasce crescenti di popolazione e promuovere la coesione e l'inclusione sociale, è stata favorita la collaborazione tra i diversi livelli istituzionali per sperimentare alcune misure in una logica di sviluppo di innovazione.

Il programma d'azione Reddito di Autonomia si è distinto per essere fortemente orientato a promuovere l'autonomia delle persone, fornire loro opportunità e strumenti per sviluppare le proprie risorse a tutti i livelli, al fine di fronteggiare in termini evolutivi la propria situazione di disagio, uscendo da una logica meramente assistenziale. Gli interventi hanno rispettato i principi:

- tempestività: fornire risposte veloci, al momento giusto, in modo da essere efficaci;
- temporaneità: l'intervento deve avere una durata definita in relazione allo specifico bisogno;
- corresponsabilità: attivazione, in un'ottica di responsabilità e fiducia, delle risorse personali e comunitarie, per realizzare un reale percorso di uscita dalla condizione di bisogno.

Il Programma ha dato avvio a un complesso di misure, su diversi ambiti:

- politiche attive del lavoro e sostegno al reddito⁷;
- politiche per il sostegno alla famiglia e alla genitorialità⁸;
- politiche di inclusione sociale diversamente modulate secondo i diversi livelli di bisogno;
- politiche abitative: sostegno ai nuclei familiari in difficoltà nel pagamento dell'affitto sul libero mercato;
- politiche di co-partecipazione alla spesa sanitaria.

Il nuovo paradigma del Reddito di Autonomia si è innestato su un sistema di interventi di sostegno alla marginalità:

- interventi per contrastare la povertà alimentare, ovvero l'incapacità delle persone di accedere ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti tali da garantire loro una vita sana e attiva rispetto al proprio contesto sociale: la collaborazione fra pubblico e privato è fondamentale. Regione Lombardia è attiva in questo senso dal 2006 con un'apposita legge regionale. Nell'ultimo anno sono state recuperate e distribuite 18 tonnellate di cibo, coinvolgendo circa 2000 associazioni e assistendo quasi 300.000 persone⁹;
- interventi per sostenere situazioni di particolare fragilità familiare che possono portare a situazioni di esclusione sociale, soprattutto in presenza di minori¹⁰;

⁷ Il Programma ha sperimentato un complesso articolato di politiche: politiche attive del lavoro, dell'istruzione, della formazione e del diritto allo studio, politiche di inclusione sociale diversamente modulate secondo le differenti gradazioni del bisogno, politiche abitative, di co-partecipazione alla spesa sanitaria, al fine di consentire ai cittadini lombardi in condizione di difficoltà l'accesso a un ampio ventaglio di opportunità attraverso misure diversificate. Nel ventaglio delle misure dedicate al Reddito d'autonomia, il PIL (Progetto d'Inserimento Lavorativo), ovvero un contributo economico - nello specifico un'indennità di partecipazione fino ad un massimo di 1.800 euro in 6 mesi - concesso alle persone che partecipano al percorso di inserimento lavorativo di Dote Unica Lavoro e che si trovano in situazione di particolare difficoltà: disoccupati da più di 36 mesi, privi di integrazione al reddito, con un ISEE inferiore a 20.000 euro. Alla fine del percorso il disoccupato riceve un contributo commisurato al valore dei servizi rivolti all'orientamento e alla formazione effettivamente fruiti. Sono 11mila i disoccupati (l'8% delle doti complessive) sostenuti attivamente con il PIL, mediante uno stanziamento di 42 milioni di risorse dell'asse 1 del POR FSE 2014-20. Inoltre attraverso la Dote Unica Lavoro sono stati sinora raggiunti ulteriori 46mila disoccupati a rischio di disoccupazione di lunga durata, attraverso percorsi intensivi di riqualificazione e accompagnamento alla ricerca del lavoro (cd. Fascia 3 di Dote Unica Lavoro), potenzialmente preventivi rispetto ad una possibile situazione di riduzione del reddito. Dato che i servizi previsti dal Piano di intervento personalizzato offerti dagli enti accreditati, sono valorizzati a costi standard, riconosciuti "a processo" ed "a risultato", in base al grado di occupabilità dei disoccupati, la Dote Unica Lavoro ha realizzato il bilanciamento tra l'incentivazione dell'operatore accreditato ad impegnarsi nell'erogazione delle politiche attive ed il rimborso delle attività svolte solo sulla base degli esiti occupazionali realizzati. Attraverso la Dote Unica Lavoro sono stati sinora raggiunti ulteriori 46mila disoccupati a rischio di disoccupazione di lunga durata, attraverso percorsi intensivi di riqualificazione e accompagnamento alla ricerca del lavoro (cd. Fascia 3 di Dote Unica Lavoro), potenzialmente preventivi rispetto ad una possibile situazione di riduzione del reddito.

⁸ Con riferimento al sostegno alla famiglia e alla genitorialità, Regione Lombardia ha introdotto un set di misure specifiche ed integrate quali il Bonus Famiglia e i Nidi gratis.

⁹ In particolare sono stati approvati dei piani triennali per la promozione delle attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini della solidarietà sociale. Annualmente, attraverso specifiche manifestazioni di interesse, gli enti no profit, sono chiamati a presentare istanza al fine della possibile partecipazione alla realizzazione degli obiettivi definiti dal piano stesso. In particolare si elencano le principali finalità strategiche contenute nell'ultimo piano approvato, ovvero quelle di incrementare e migliorare la raccolta di prodotti alimentari da ridistribuire alle strutture caritative, di aumentare il recupero dei canali industria e distribuzione, aumentando il numero dei partner con i quali estendere le collaborazioni, di potenziare il numero dei centri di distribuzione e ampliando il numero dei punti vendita afferenti alla grande distribuzione, di sviluppare nuove iniziative volte alla raccolta di alimenti, di ampliare il mix dei prodotti distribuiti, di rafforzare le capacità operative del gruppo dei volontari impegnati attraverso adeguata formazione/aggiornamento.

¹⁰ L'instabilità coniugale, gli ultimi dati disponibili del 2015 registrano un aumento importante (+57%) dei divorzi che passano dai 52.355 del 2014 a 82.469 e un lieve incremento si osserva anche per le separazioni 91.706 (+2,7% rispetto al 2014). Il fenomeno della maggiore fragilità del legame di

- interventi per il successo scolastico e formativo e lotta alla dispersione¹¹;
- attuazione del piano regionale per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi (FAMI), come strumento di prevenzione alla povertà dei cittadini di paesi terzi regolarmente presenti in Italia, in particolare con figli minori;
- facilitazione e qualificazione di percorsi di integrazione attraverso l'organizzazione di un sistema integrato di servizi territoriali (lavoro, integrazione, alloggio, salute e istruzione), con particolare attenzione all'implementazione del servizio di segretariato sociale, già esistente nei diversi ambiti territoriali;
- contrasto alla grave marginalità e sostegno ai cittadini senza fissa dimora¹².

4. Finalità e governance regionale

Le linee di sviluppo mirano a fornire un quadro organico delle politiche di prevenzione e contrasto alla povertà nel triennio a rappresentare la complessità di un fenomeno che richiede necessariamente un approccio complementare anche in ragione della specialità della Lombardia. Oltre all'intervento statale vengono qui coniugati una pluralità di altri interventi e misure, sia di tipo strutturale per lo più ad iniziativa regionale, garantite anche in collaborazione con le realtà del Terzo Settore, sia a opera di organizzazioni caritatevoli che quotidianamente, e al di fuori di ogni rapporto di dipendenza con l'Amministrazione pubblica, si fanno carico di situazioni di grave povertà e marginalità.

Si tratta dunque di un complesso variegato di risposte che devono essere preservate nella loro originalità e orientate a un approccio fortemente complementare.

La continua evoluzione del welfare lombardo, guidato anche da questo schema programmatico, mira a consolidare le reti multi-stakeholder e promuovere processi partecipati tra tutti gli attori, istituzionali e sociali - con l'obiettivo, non solo di rispondere a bisogni estemporanei che espongono la persona a condizioni di vulnerabilità, ma di favorire l'autonomia e la responsabilizzazione delle famiglie, delle persone e dei fornitori dei servizi e delle prestazioni (profit e no profit).

Attraverso il presente documento, nel quadro della programmazione nazionale, pur in un contesto di autonomia rafforzata dalle condizioni di specialità analizzate più sopra, vengono esplicitati gli obiettivi da perseguire, le azioni necessarie per l'attuazione di adeguati interventi di prevenzione e contrasto alla povertà, in tutte le sue differenti forme, con particolare riguardo ai target più fragili. La strategia regionale si muove lungo le seguenti principali direttrici strategiche:

coppia si riflette sui figli: più della metà delle separazioni (54,0%) e il 39,1% dei divorzi del 2016 riguardano matrimoni con almeno un figlio minore di 18 anni. Regione Lombardia ha attuato a partire dal 2013 importanti misure, sia di sostegno economico che di carattere abitativo, a favore di genitori separati e divorziati con figli minori che rischiano di entrare nella categoria dei nuovi poveri.

¹¹ Come sostegno per garantire concretamente il diritto allo studio ordinario e l'educazione dei giovani mediante lo strumento Regione Lombardia ha attuato la "Dote Scuola - Contributo per l'acquisto di libri di testo, dotazioni tecnologiche e strumenti per la didattica", destinato a studenti lombardi iscritti a scuole secondarie di I e II grado. Per l'a.s. 2017/2018 i beneficiari di tale misura sono stati circa 76.300, per un ammontare di risorse messe a disposizione pari a 11,2 milioni di Euro. Per il contrasto alla dispersione scolastica nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) Regione Lombardia ha attuato la "Dote dispersione": la dote consente l'attivazione di percorsi formativi modulari per il contrasto alla dispersione scolastica e formativa, finalizzati all'acquisizione di un titolo di IeFP. Inoltre, nel caso di giovani non iscritti o frequentanti percorsi di istruzione o di IeFP che si trovino in condizioni di particolare disagio (in carico ai servizi sociali o Ufficio esecuzione penale esterna o tribunale dei minori; non al lavoro né in formazione da 12 o più mesi; pluribocciati), è prevista l'erogazione di servizi aggiuntivi al fine di garantirne il recupero e assicurare loro un supporto efficace verso il conseguimento della Qualifica professionale e l'avvio al lavoro. Nel corso del 2017/2018 sono state assegnate 339 doti, per un importo complessivo di euro 1.440.000. Altrettanto efficace è risultata l'attivazione di progetti laboratoriali sperimentali, destinati agli studenti delle scuole secondarie di primo grado a rischio di insuccesso scolastico/formativo. Va ricordato, infine, l'intervento FIXO YEI dedicato al reinserimento in percorsi formativi di giovani a rischio dispersione scolastica, attuato da ANPAL Servizi nel quadro del PON IOG con risorse del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e di Regione Lombardia per 5 milioni di Euro. Mediante tale strumento sono stati sostenuti 1.711 giovani NEET. Attraverso gli interventi finanziati con l'asse 3 del POR FSE 2014-2020, nell'ultimo quinquennio, è stata data la possibilità a 257.646 giovani, in uscita dalla scuola secondaria di secondo grado, di formarsi e conseguire una Qualifica professionale, svolgendo accanto alla tradizionale formazione in aula, esperienze qualificate in azienda per favorire un più immediato ingresso nel mondo del lavoro.

¹² Regione Lombardia ha promosso un approccio fondato sui principi dell'housing first e sulla valutazione multidimensionale, realizzata da équipe formate da professionisti di ambito sociale e sanitario, con il supporto delle Agenzie di Tutela della Salute.

- rafforzare le azioni di prevenzione verso la povertà assoluta attraverso la prosecuzione delle misure dell'iniziativa "Reddito di Autonomia", una nuova politica sociale integrata per favorire l'autonomia delle persone e garantire opportunità reali di inclusione sociale, riconoscendo ai soggetti in difficoltà ulteriori opportunità di accesso alle prestazioni in ambito sanitario, sociale, abitativo e di ricerca attiva del lavoro. L'intervento regionale intende sviluppare misure complementari alle iniziative programmate dallo Stato in risposta a condizioni di povertà assoluta e, nello stesso tempo, implementare azioni sussidiarie con la rete regionale degli interventi e dei servizi attivati sul territorio dagli Enti locali;
- promuovere azioni mirate per il contrasto alla povertà e alla marginalità sociale e lavorativa, che considerino anche la condizione abitativa delle persone adottando un approccio multidimensionale finalizzato alla presa in carico globale della persona e del nucleo familiare;
- favorire la collaborazione inter-istituzionale e il potenziamento di una rete territoriale di interventi e servizi per la protezione, l'inclusione e l'attivazione delle persone e dei rispettivi nuclei familiari in condizione di povertà;
- sperimentare percorsi ed interventi di innovazione sociale che, offrendo nuove soluzioni, rispondano in maniera più efficace all'emergere di bisogni sempre più differenziati. Contemporaneamente il nuovo welfare sociale deve integrarsi con la rete dei servizi e interventi sociali standardizzati con precisi requisiti, quale promozione della capacità delle famiglie e delle persone di diventare protagoniste della propria autonomia e responsabilizzazione, in grado di sviluppare le proprie risorse a tutti i livelli, garantendogli opportunità reali di inclusione sociale;
- favorire l'integrazione tra fondi e programmi comunitari, nazionali e regionali quale modalità attuativa a livello finanziario, per garantire la concentrazione degli interventi a favore del raggiungimento dell'obiettivo della prevenzione e riduzione della povertà in tutte le sue forme;
- definire gli specifici rafforzamenti su base triennale del sistema di interventi e servizi sociali, abitativi e del lavoro per il contrasto alla povertà. Una particolare attenzione sarà dedicata al tema dei servizi abitativi che in molte situazioni rappresentano una leva fondamentale per il successo dei programmi di autonomia lavorativa, economica e sociale; da perseguire anche attraverso soluzioni innovative di servizi abitativi che tengano conto del mutare delle condizioni e dei bisogni delle persone e dei nuclei familiari.

Su questi presupposti, la governance regionale deve favorire l'integrazione di politiche, soggetti e risorse per rispondere ai bisogni delle persone, per contrastare fenomeni di marginalizzazione e prevenire lo scivolamento in condizioni di povertà.

Le linee di sviluppo sono il frutto di un lavoro di sinergia tanto a livello regionale, in particolare con il coinvolgimento delle Direzioni generali alle Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità, Welfare e Istruzione, Formazione e Lavoro.

Il governo di un sistema così complesso e interdependente richiede lo sviluppo altresì di un modello di governance che sia sempre di più in grado di coordinare la molteplicità dei fattori in gioco e delle variabili che incidono sulla tenuta stessa del sistema e che assicuri una omogeneità di risposta al bisogno della persona e del nucleo familiare su tutto il territorio lombardo. Il nodo della governance richiede di sviluppare modelli di coordinamento che si ispirino a principi di partecipazione e reciprocità delle e nelle relazioni, oltre che dotate della necessaria flessibilità richiesta dai repentini mutamenti, tanto del contesto che degli assetti delle reti, appunto, multi-stakeholder.

In tal senso sarà istituita a livello regionale una Cabina di regia, sede di confronto e di raccordo strategico e funzionale sulle azioni di promozione ed indirizzo in materia di contrasto alla vulnerabilità e alla povertà, di monitoraggio dell'implementazione del Reddito di Autonomia e del Rel (nel rispetto dei Livelli Essenziali stabiliti dal Decreto legislativo 147).

Partecipano alla Cabina di Regia:

- le Direzioni Generali degli Assessorati alle Politiche sociali, abitative e disabilità; alle Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità, al Welfare e all'Istruzione, formazione e lavoro
- Anci Lombardia
- Sindacati confederali
- l'Alleanza Regionale contro la povertà
- i referenti dei coordinamenti territoriali
- la Direzione regionale dell'INPS

In ambito territoriale si prevede un livello intermedio di raccordo quale snodo essenziale per:

- favorire l'integrazione tra gli interventi e i soggetti che vi operano;
- valorizzare forme di raccordo stabili;
- promuovere gli accordi di rete;
- sviluppare la progettazione integrata in favore dei nuclei familiari residenti in comuni appartenenti ad ambiti territoriali non coincidenti;
- garantire omogeneità nell'applicazione del Rel ed equità nei trattamenti dei cittadini.

La Cabina di regia regionale definirà i criteri riguardanti le modalità e la composizione dei coordinamenti territoriali da sottoporre per approvazione alla Giunta regionale. Stilerà inoltre un regolamento per il funzionamento dei diversi organismi di governance, al fine di precisarne compiti e funzioni, al cui interno sarà definito anche un format orientativo per la sottoscrizione di Accordi di rete.

5. Obiettivi e azioni

In coerenza con quanto previsto dal quadro programmatico in precedenza richiamato, si prevedono 3 macro obiettivi da conseguire nel triennio di riferimento 2018-2020, e precisamente:

Obiettivo 1: Prevenzione allo stato povertà

Di fronte all'urgenza di un intervento per ridurre il rischio dello scivolamento nella povertà di fasce crescenti di popolazione e promuovere la coesione e l'inclusione sociale, la riflessione sullo sviluppo del welfare regionale, e in particolare sui rischi/bisogni prioritari, ha portato Regione Lombardia ad introdurre un pilastro aggiuntivo delle politiche regionali in ambito sociale in termini di reddito di autonomia e inclusione, con specifico riferimento alle situazioni di vulnerabilità economica e sociale e alle nuove forme di povertà.

Occorre garantire risposte innovative ai nuovi bisogni emergenti espressi dalle fasce di popolazione più vulnerabili economicamente e socialmente, le cui unità d'offerta classiche non sono in grado di rispondere. Affinché questo sia possibile, è necessario essere tempestivi, (ossia fornire risposte veloci, al momento giusto, in modo da essere efficaci rispondendo al bisogno quando insorge), valutare l'aspetto temporale (gli interventi devono avere una durata definita in relazione allo specifico bisogno e agli obiettivi del progetto individualizzato) facilitare la corresponsabilità (attivare, in un'ottica di responsabilità e fiducia, delle risorse personali e comunitarie, un reale percorso di uscita dalla condizione di bisogno) e definire progetti personalizzati utilizzando gli strumenti più appropriati al caso.

L'evoluzione del sistema sociale regionale, in senso inclusivo e propulsivo, diviene lo strumento di lotta alla povertà, ma anche contrasto della precarietà, attraverso le seguenti azioni:

- consolidamento dell'integrazione strutturale tra formazione e lavoro per formare operatori e tecnici specializzati, in possesso delle competenze tecnico-professionali richieste dal mercato del lavoro;
- contrasto alla dispersione scolastica per facilitare la permanenza nel sistema educativo;
- promozione e sostegno ai giovani per un inserimento nel mondo del lavoro adeguato alla propria formazione;
- sostegno della famiglia nel ciclo di vita con misure che affianchino la rete consolidata delle unità d'offerta sociali, rispondendo ai bisogni della famiglia con progetti individualizzati e mirati allo sviluppo del protagonismo familiare, nelle diverse condizioni di debolezza e fragilità in cui si possono trovare, ulteriormente aggravate per la presenza di minori con diverse problematiche e anziani non autosufficienti;
- consolidamento delle reti multi-stakeholder, promuovendo processi partecipati tra tutti gli attori, istituzionali e sociali, con l'obiettivo, non solo di rispondere a bisogni estemporanei che espongono la persona a condizioni di vulnerabilità, ma anche di favorire l'autonomia e la responsabilizzazione delle famiglie, delle persone e dei fornitori dei servizi e delle prestazioni (profit e no profit);
- consolidamento e messa a regime delle misure di welfare nel mercato abitativo privato finalizzate al mantenimento dell'abitazione principale in locazione, quindi prevenire la perdita della casa, attraverso misure di sostegno economico alle famiglie con regolare contratto di locazione nel libero mercato;
- rafforzamento strutturale delle politiche di welfare nel sistema dei servizi abitativi pubblici, attraverso l'avvio a regime del contributo regionale di solidarietà per gli assegnatari di alloggi sociali che versano in condizioni di temporanea difficoltà economica nel pagamento del canone di locazione e dei servizi a rimborso, improntato a principi di condizionalità e proattività della persona (patto di servizio);
- sviluppo dell'inclusione e della qualità dell'abitare sociale nei quartieri di edilizia residenziale pubblica a maggior rischio di marginalità sociale, tramite la gestione di specifici laboratori nati in occasione delle realizzazioni dei "contratti di quartiere" e sostenuti ora anche con le risorse comunitarie del POR FSE;
- attuazione del secondo avviso, previsto nel Piano Esecutivo di Attuazione della Garanzia per i Giovani (DGR 550 del 24 settembre 2018) relativo all'attivazione di interventi orientati a favorire l'inclusione dei giovani NEET nel sistema integrato dei servizi intercettandoli anche in forma sperimentale in collaborazione con INPS, all'interno dei nuclei familiari Rel.

Obiettivo 2: Sostegno e rafforzamento agli interventi nazionali per la lotta alla povertà

Fondamentale è un sistema di welfare in grado di affiancare, sostenere, rafforzare e contemporaneamente stimolare l'attivazione delle persone in condizione di povertà, ma è altrettanto importante garantire il supporto in particolare a quelle famiglie che, oltre alla condizione ovvero a rischio di povertà, presentano anche ulteriori situazioni di fragilità che possono necessitare di interventi anche continuativi nel tempo, ovvero di interventi temporanei ma mirati al soddisfacimento di quel particolare bisogno.

Pertanto, anche in questo ambito, risulta indispensabile la valutazione multidimensionale da cui prende avvio la progettazione che si realizza mediante piani di intervento mirati atti ad individuare le modalità di risposta più idonee alle fragilità presenti nel nucleo familiare.

Per implementare tale sistema a favore anche delle persone in condizione di povertà e delle loro famiglie con presenza di ulteriori fragilità, è necessario un utilizzo coordinato delle risorse disponibili.

Se si considera il quadro emergente dal Rapporto ISTAT del 2016, si evidenzia come la spesa sociale in Italia per la funzione di assistenza sia cresciuta di circa il 20 per cento tra il 2013 e il 2014 e di circa il 9 per cento tra il 2014 e il 2015 per effetto del finanziamento del 'bonus da 80 euro' che ha comportato una spesa aggiuntiva di 5.800 milioni di euro nel 2014 e di 9.225 milioni di euro nel 2015. Se invece si considerano le prestazioni di tipo socio-assistenziale nei servizi, tra il 2010 e il 2015, si registra un decremento della spesa del 12 per cento.

Nel 2013 le risorse destinate dai Comuni alle politiche di welfare si sono ridotte del quattro per cento rispetto al 2010. Dal 2011 al 2013 il decremento è di uno-due punti percentuali ogni anno. Come evidenziato quindi i trasferimenti verso i Comuni volti a finanziare la spesa sociale hanno subito riduzioni a partire dal 2009, principalmente per l'effetto combinato della diminuzione delle risorse finanziarie destinate alle iniziative locali in campo sociale (e soprattutto al Fondo nazionale per le politiche sociali), dei trasferimenti erariali ai Comuni e, infine, dei vincoli determinati nel Patto di stabilità interno. Ovviamente le riduzioni e i vincoli hanno limitato la capacità dei Comuni di mantenere e di attivare misure aggiuntive in campo sociale.

Possono essere quindi identificate, quali azioni principali al fine di garantire un approccio sistemico anche al contrasto o al rischio di povertà nelle famiglie lombarde:

- rafforzamento della presa in carico delle famiglie in situazione o a rischio di povertà con presenza di ulteriori fragilità nel nucleo familiare, mediante una approfondita valutazione multidimensionale e definizione di progettualità con piani di intervento mirati alle diverse situazioni presenti nel nucleo familiare;
- individuazione delle modalità attraverso cui, in aggiunta alle risorse individuate dal Piano nazionale, si coordinano le risorse regionali e/o comunitarie per implementare gli interventi e i servizi includendo, ove opportuno e compatibile, i beneficiari del Rel tra i destinatari degli interventi, con particolare attenzione a quelle situazioni con presenza di ulteriori fragilità nel nucleo familiare, anche con riferimento all'obiettivo tematico della promozione dell'occupazione sostenibile e di qualità;
- continuità dell'offerta dei percorsi di orientamento, formazione e inserimento lavorativo tenendo presente come punto d'attenzione i soggetti più deboli;
- attuazione del Piano di rafforzamento dei Centri Per l'Impiego (CPI) approvato in Conferenza Stato Regioni lo scorso dicembre 2017, mediante l'immissione del personale aggiuntivo previsto, finalizzato a sostenere la realizzazione del Rel;
- consolidamento degli interventi di sostegno del diritto allo studio ordinario, con particolare riferimento ai contributi per l'acquisto di libri di testo, dotazioni tecnologiche e strumenti per la didattica, per gli studenti iscritti e frequentanti corsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale;
- integrazione delle politiche abitative pubbliche con la politica di prevenzione e contrasto alla povertà attraverso misure di sostegno ai nuclei familiari in condizioni di indigenza che accedono ai servizi abitativi pubblici - contributo regionale di solidarietà - e per i quali la legge di riforma (l.r. 16/2016) prevede la verifica dello stato di indigenza attraverso la presa in carico di tali nuclei da parte dei servizi sociali comunali l'attivazione di un programma personalizzato finalizzato al recupero dell'autonomia economica e sociale del persone. Queste le condizioni per accedere ai servizi abitativi pubblici e fruire del contributo regionale di solidarietà;
- utilizzo delle risorse per la presentazione di Proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora finanziate a valere sul Fondo Sociale Europeo, programmazione 2014-2020, Programma Operativo

Nazionale (PON) "Inclusione" e sul Fondo Aiuti Europei agli Indigenti, programmazione 2014-2020, Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e assistenza materiale di base (PO I FEAD). E' assicurata priorità all'avvio o al rafforzamento, anche in via sperimentale, di interventi secondo l'approccio cosiddetto dell'housing first, di cui alle Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia" oggetto di accordo in sede di Conferenza Unificata del 5 novembre 2015;

- individuazione delle modalità di integrazione con le risorse di altri Programmi Comunitari.

Obiettivo 3: Presa in carico e progettazione territoriale

Rafforzamento della presa in carico integrata a livello territoriale al fine di prevenire e contrastare le situazioni di povertà nelle sue diverse forme, attraverso la valorizzazione della rete sociale esistente, formale e informale, ed il coordinamento degli interventi e delle azioni attraverso un dialogo costante tra i diversi attori del sistema, proseguendo in un percorso di ricomposizione delle conoscenze, delle risorse e dei servizi.

Qui di seguito le principali azioni:

- rafforzamento del numero dei Punti per l'accesso al Rel, anche attraverso l'integrazione di progetti a valere su altre progettualità (Fami);
- rafforzamento degli interventi di conciliazione e di attivazione lavorativa;
- nel contesto dell'organizzazione territoriale dei servizi e delle prestazioni, implementazione in ciascun ambito territoriale, dell'approccio multidisciplinare per la presa in carico dei nuclei familiari con bisogni complessi. Tale approccio multidisciplinare si avvale di professionalità individuate in sede di analisi preliminare, ivi compresi gli organismi del Terzo Settore;
- promozione di accordi di collaborazione in rete, definendo le modalità di collaborazione e di cooperazione tra gli Enti competenti necessarie all'attuazione del Rel in attuazione del Piano di rafforzamento dei CPI approvato in Conferenza Stato Regioni lo scorso dicembre 2017, mediante l'immissione del personale aggiuntivo previsto, finalizzato a sostenere la realizzazione del Rel. In questo contesto il coinvolgimento dei CPI lombardi avverrà tramite il completamento di tali accordi sul territorio e la relativa partecipazione degli operatori referenti alle equipe multidisciplinari, in particolare quando richiesti dalla specificità del caso;
- implementazione della funzione programmatica di ambito dei Piani di Zona con i programmi triennali ed annuali dell'offerta abitativa pubblica e sociale, con la conseguente integrazione e coordinamento delle politiche abitative con le politiche urbanistico-territoriali e di rigenerazione urbana, le politiche sociali, le politiche dell'istruzione e del lavoro;
- qualificazione degli operatori pubblici e privati dei servizi abitativi attraverso il sistema regionale di accreditamento e potenziamento della rete territoriale dell'offerta dei servizi alla persona; gestore sociale come nodo di una rete territoriale, standardizzazione dei servizi abitativi, introduzione di standard prestazionali comuni tramite "obblighi di servizio" rivolti ad operatori pubblici (Aler e comuni) e privati accreditati. Il servizio abitativo si qualifica come tale perché comporta la presa in carico del nucleo familiare da parte del gestore del servizio ed il suo inserimento nella rete dell'offerta dei servizi sociali sul territorio.

6. Le regole di finanziamento del Rel, della povertà estrema e dei senza fissa dimora

Le risorse sono definite dallo Stato, a partire dal 2016, all'interno delle Leggi di contabilità e finanza pubblica. I budget disponibili vengono determinati con Decreti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su base regionale, con criteri che si diversificano a secondo dell'evoluzione della misura e dell'adozione del "Piano Nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà". I beneficiari diretti di tali risorse sono gli Ambiti dei Comuni.

Le risorse del Fondo Povertà sono ripartite come segue: 50% sulla base della popolazione residente nell'ambito territoriale sul totale della popolazione regionale e 50% sulla base della quota di beneficiari Rel residenti nell'ambito territoriale sulla base del totale dei beneficiari regionali.

Alle risorse del Fondo Povertà si aggiungono le quote destinate al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizioni di povertà estrema e senza dimora- art. 7 comma 9 D.Lgs. n.147/2017. Ai fini del versamento della quota regionale direttamente agli ambiti territoriali da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, escludendo la Città di Milano in qualità di Comune capoluogo della Città Metropolitana e oggetto di specifico finanziamento, Regione Lombardia ha scelto di selezionare, quali destinatari delle risorse, gli Ambiti Territoriali con almeno un comune sopra i 45.000 abitanti.

Così come indicato nel Decreto di riparto del Fondo povertà, le risorse per la programmazione degli interventi e dei servizi di cui all'art 3, comma 2, lettera b sono attribuite direttamente alla Città di Milano che provvederà ad inviare a Regione Lombardia il piano degli interventi e definire congiuntamente le modalità di monitoraggio e di valutazione relative al piano stesso, al fine anche di contestualizzarne gli elementi nel quadro della programmazione regionale.

7. Monitoraggio e valutazione

Il tema del monitoraggio e della valutazione degli interventi volti al contrasto della povertà si inserisce in una strategia più complessiva, dove per i Comuni e per gli attori del territorio diviene necessario operare in modo integrato e condiviso, per non disperdere le risorse in interventi frammentati, e per presidiare tutte le possibilità di generare risorse nelle reti, sia tra attori pubblici, sia con tutti gli altri attori dei territori, anche in un'ottica di interoperabilità con gli strumenti e i meccanismi definiti nel contesto del Decreto Legislativo 147/2017. Di fronte a una evoluzione continua del bisogno e a una frammentazione delle risorse, il tema della conoscenza diventa fondamentale per una programmazione complessiva e non solo settoriale degli interventi a favore delle persone che esprimono un bisogno sociale.

La Regione predisporrà la strumentazione idonea a realizzare la raccolta dati di tipo quali/quantitativo necessaria per una valutazione dei risultati raggiunti oltre che ai fini riprogrammatori del triennio successivo, anche in termini di analisi di coerenza/adequazione degli strumenti e del sistema degli interventi in uso.

Per favorire un adeguato flusso informativo e per condividere gli esiti di monitoraggio delle diverse fasi di realizzazione delle azioni, saranno organizzati gli opportuni eventi di approfondimento sul territorio regionale.

Al fine di favorire il monitoraggio e la valutazione regionale dei risultati raggiunti, le Linee guida regionali sulla Cartella Sociale Informatizzata saranno aggiornate e integrate con le informazioni contenute nel flusso informativo della misura Rel, tenuto conto anche della sperimentazione del Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali che il Ministero sta realizzando in collaborazione con le Regioni, gli Ambiti territoriali, i Comuni e l'INPS. La Cartella Sociale Informatizzata, infatti, è lo strumento con cui i Comuni rilevano lo stato del "bisogno sociale" e ne programmano i piani di intervento individualizzati.

8. Poteri sostitutivi

Ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo 147/2017, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è responsabile del monitoraggio dell'attuazione del Rel.

Con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere raggiunti in maniera uniforme nel territorio nazionale, sulla base delle evidenze emerse in sede di monitoraggio e analisi dei dati, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali identifica gli Ambiti che presentano particolari criticità nell'attuazione del Rel e li segnala alla Regione. Su richiesta dell'Ambito e d'intesa con la Regione, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sostiene interventi di tutoraggio.

Il comma 5 dell'art. 14 del medesimo Decreto Legislativo dispone che, qualora dal monitoraggio effettuato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, risulti che gli Ambiti, oppure uno o più comuni tra quelli che li compongono, siano gravemente inadempienti nell'attuazione del Rel e non risulti possibile avviare interventi di tutoraggio da parte della Regione o da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Regione eserciti i poteri sostitutivi.