



UNIVERSITÀ  
DI PAVIA



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOLI  
SCUOLA DI GOVERNO LOCALE

idee per ripartire

5/novembre 2020

# PAVIA CITTÀ SOLIDALE: PROPOSTE PER IL RILANCIO

a cura di Tiziana Alti e Paolo Graziano

## **idee per ripartire**

1/giugno 2020

La mobilità in una città a campus: spunti e riflessioni  
a cura di Andrea Zatti

2 /luglio 2020

Gestire e superare l'emergenza COVID:  
quali strategie e modelli organizzativi per le imprese  
a cura di Stefano Denicolai

3/settembre 2020

Utopia e urbanità nel paradigma del NEW NORMAL  
a cura di Marco Morandotti

4/novembre 2020

Modelli matematici per controllare l'impatto sociale dell'epidemia  
a cura di Mattia Zanella e Giuseppe Toscani

5/novembre 2020

Pavia città solidale: proposte per il rilancio  
a cura di Tiziana Alti e Paolo Graziano

## **Pavia città solidale: proposte per il rilancio**

A cura di Tiziana Alti e Paolo Graziano, Comitato Scientifico Fondazione Giandomenico Romagnosi – Scuola di Governo Locale

<b>Il contesto e le politiche nazionali.....</b>	<b>3</b>
<b>Il contesto e le politiche locali.....</b>	<b>8</b>
<b>Raccomandazioni.....</b>	<b>13</b>

## Il contesto e le politiche nazionali

Le politiche sociali rappresentano un oggetto di studio piuttosto complesso, visto il carattere multiforme dei bisogni cui si rivolgono e lo spazio residuale attribuitogli in termini di spesa pubblica e rilevanza politica.

Ripercorrendone l'evoluzione più recente<sup>1</sup>, occorre soffermarsi sul cambiamento introdotto a inizio millennio dalla Legge quadro (L. n. 328/2000) che ha promosso un nuovo approccio di sistema integrato di interventi e servizi sociali, basato sulla centralità della programmazione, la diversificazione territoriale e l'integrazione tra soggetti pubblici e privati. Su questa prima innovazione è intervenuta la Legge di riforma costituzionale n. 3/2001 che, nel ridefinire il riparto di competenze legislative tra Stato centrale ed Enti locali, ha superato - prima ancora di collaudarla - la concezione della programmazione territoriale entro una cornice omogenea di pianificazione nazionale.

Pertanto, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di assistenza sociale, circoscritta alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non è stata esercitata, mentre si è affermata appieno la gestione decentrata degli interventi. Da ciò deriva il persistente carattere di disomogeneità della tutela sociale sul territorio e la forte differenziazione nella qualità e quantità dei servizi erogati, sebbene tuttora "ispirati" dal portato culturale della Legge Quadro del 2000.

In questo contesto, l'impianto delle politiche di intervento in campo sociale rimane caratterizzato dalla matrice categoriale e da misure emergenziali fortemente dipendenti dalle risorse disponibili, sia in termini economici, sia in relazione alla capacità amministrativa di rispondere ai bisogni del territorio.

Tali bisogni, come premesso, corrispondono a fenomeni multidimensionali, che non si compiono, pur essendone fortemente condizionati, soltanto in relazione alla privazione di reddito. L'espressione povertà, infatti, sottende diverse dimensioni del disagio economico e delle sue conseguenze sociali, e pertanto risponde a più di una definizione - povertà assoluta, relativa, deprivazione materiale -, con riferimento a fasce di popolazione differenti, che vanno da condizioni di estrema privazione e disagio (senza dimora, ad es.) a persone e famiglie che sperimentano forme inedite di povertà, che vanno ad ampliare le schiere dei potenziali beneficiari di sostegno economico e sociale.

Numero di famiglie in povertà assoluta, incidenza e intensità di povertà.

---

<sup>1</sup> FERRERA M., "Le trappole del welfare", Bologna, Il Mulino, 2010; MADAMA I., "La politica socioassistenziale" capitolo V; FERRERA M. "Le politiche sociali", III edizione, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 297.

Anni 2005-2019\*, stime in migliaia di unità e valori percentuali<sup>2</sup>

Anni	ITALIA		
	Famiglie povere (in migliaia)	incidenza di povertà (%)	Intensità di povertà (%)
2005	819	3,6	
2006	789	3,5	
2007	823	3,5	
2008	937	4,0	
2009	969	4,0	
2010	980	4,0	
2011	1.081	4,3	
2012	1.398	5,6	
2013	1.614	6,3	
2014	1.470	5,7	18,7
2015	1.582	6,1	18,5
2016	1.619	6,3	19,8
2017	1.778	6,9	20,4
2018	1.822	7,0	19,4
2019	1.674	6,4	20,3

\* Serie ricostruita per gli anni 2005-2013

Nell'ultimo decennio, di fronte alla consistente espansione del fenomeno (come rappresentato in tabella), il tema della povertà ha assunto maggiore rilievo nel dibattito politico istituzionale, che si è poi tradotto in interventi legislativi.

Ciò è avvenuto con il varo della Legge Delega recante norme relative al contrasto della povertà (L. n. 33/2017), che ha comportato l'impegno a introdurre una misura nazionale di contrasto alla povertà, basata sulla combinazione di un sussidio economico e di un progetto di re-inserimento sociale.

Il provvedimento aveva la duplice ambizione di operare un riordino del catalogo di prestazioni assistenziali, rafforzando al tempo stesso i servizi di presa in carico dei beneficiari. Il D.lgs. n. 147/2017 ha tradotto questa finalità con l'introduzione del Reddito di Inclusione (REI).

Superando un vistoso ritardo nello sviluppo del sistema di welfare italiano rispetto alla maggior parte dei paesi appartenenti all'Unione Europea, anche in Italia si è resa disponibile una misura di sostegno al reddito di natura non categoriale, su scala nazionale (REI), sostituita l'anno successivo, a seguito del cambio di Governo, dal Reddito di Cittadinanza (RdC), introdotto dalla L. n. 26 2019<sup>3</sup>. Entrambe le misure prevedono un beneficio economico per i nuclei familiari in condizioni economiche disagiate e un progetto personalizzato di

<sup>2</sup> Le statistiche dell'Istat sulla Povertà, Istat, 2019.

<sup>3</sup> BALDINI, M., BUSILACCHI, G. e GALLO, G., "Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei", La Rivista delle Politiche Sociali, 2/2018, 189-211.

attivazione sociale e lavorativa predisposto dai servizi sociali comunali, in rete con altri enti pubblici e privati.

Con queste innovazioni nel campo delle politiche sociali, si è cercato di rispondere ad una domanda intensificatasi in corrispondenza alla crescita di tutti gli indicatori relativi a povertà ed emarginazione. E ciò ha significato che, fino ai primi mesi dell'anno in corso, il quadro nazionale degli interventi in materia sociale sembrava caratterizzarsi per una evoluzione positiva.

Secondo la Corte dei Conti<sup>4</sup>, i nuclei familiari raggiunti dal programma RdC (e PdC<sup>5</sup>) nell'anno 2019 corrispondono a 1.041.000 (60% residenti nelle regioni meridionali) e a poco più di 2,5 milioni di persone. Inoltre, “[s]econdo valutazioni preliminari, grazie al Reddito di cittadinanza (RdC) il tasso di povertà assoluta potrebbe essersi abbassato di 1,5 punti (dall’8,4 al 6,9 per cento). Effetti sarebbero stati registrati anche in termini di distribuzione del reddito: l’indice di Gini, che ne misura il grado di concentrazione, dovrebbe essersi ridotto al 31,4 per cento, dal 32,5 nel 2018.” (Ibidem, p. 20)

I dati Istat riferiti all'anno 2020 (luglio), registrano un ulteriore incremento del numero complessivo dei beneficiari delle misure di reddito e pensione di cittadinanza, che superano i 3 milioni di unità. La riduzione della percentuale di famiglie in condizione di povertà (assoluta) è quindi verificata dalla rilevazione Istat, che, registrando per la prima volta negli ultimi quattro anni un cambiamento del trend di crescita, riconduce a questa condizione una quota della popolazione pari al 6,4% nell'anno 2019, contro il 7% dell'anno precedente. Diminuisce (dell'1,6% tra il 2017 e il 2018) anche la percentuale di chi si trova in condizioni di grave deprivazione materiale, mentre l'indicatore relativo al rischio di povertà rimane stabile e riguarda un quinto della popolazione italiana<sup>6</sup>. Sotto il profilo della riduzione della povertà economica, dunque, non si può non dare atto del relativo successo della misura adottata: per la prima volta, il nostro paese si è effettivamente dotato di misure di sostegno alle fasce economiche più vulnerabili.

Per quanto riguarda il percorso di “attivazione” previsto per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza, l'efficacia della misura è stata sicuramente meno brillante, soprattutto per i notevoli ritardi dei percorsi di inserimento lavorativo, rispetto ai quali va però precisato che, durante i mesi di emergenza sanitaria, gli obblighi di condizionalità del beneficio all'attivazione sociale e lavorativa sono stati sospesi (con nota ministeriale n.2191 19 marzo 2020 in ottemperanza art. 40 D.L. 18/2020 Cura Italia e n. 1, 27 marzo).

Sempre a proposito dell'improvvisa e complessiva interruzione delle attività economiche e sociali avvenuta nel primo semestre a causa dell'emergenza sanitaria, tutti gli indicatori economici riferiti all'anno in corso mostrano una radicale alterazione degli andamenti

<sup>4</sup> Corte dei Conti, Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica, anno 2020.

<sup>5</sup> Pensione di cittadinanza.

<sup>6</sup> Rapporto sui Sustainable Development Goals – SDGs- 2020.

tendenziali, con le proiezioni future che rimangono caratterizzate da forte incertezza, condizionate dall'evoluzione dell'epidemia e dagli eventuali provvedimenti governativi volti al suo contenimento.

Ciò che è certo è la pesante contrazione del PIL 2020 (dal pessimistico -12,5% del Fondo Monetario Internazionale, all'ottimistica diminuzione dell'8,3% stimata dall'ISTAT) e una corrispondente caduta dell'occupazione (-9,3% secondo ISTAT), a vantaggio dell'incremento della popolazione inattiva, con riflessi evidenti sul reddito disponibile delle famiglie. In questo frangente, gli interventi governativi hanno previsto un nutrito catalogo di misure di "soccorso" emergenziale a sostegno della perdita di capacità reddituale e a compensazione della difficoltà di accesso ai servizi previsti per diverse categorie di utilizzatori di servizi sociali.

Tra queste (misure a sostegno del terzo settore; incremento del fondo non autosufficienze, incremento di risorse per le famiglie, interventi di sostegno alla disabilità), è previsto un intervento straordinario per sostenere la popolazione maggiormente in difficoltà per la temporanea perdita di reddito e l'impossibilità di accedere alle altre misure di sostegno introdotte dai decreti governativi emergenziali, rivolta in particolare ai soggetti esclusi dall'erogazione di cassa integrazione guadagni e dal "bonus" dedicato ai lavoratori autonomi. Quest'ultima indennità, introdotta dai decreti Cura Italia e Rilancio, mirava a sostenere l'emergenza economica dei titolari di partite Iva, degli autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Assicurazione Generale Obbligatoria, dei lavoratori occasionali, degli stagionali, dei lavoratori dello spettacolo e intermittenti e degli operai agricoli a tempo determinato, privati temporaneamente del reddito a causa della sospensione delle loro attività, attraverso l'erogazione di una somma variabile da 600 a 1000 euro per tre mensilità.

Anche il Reddito di emergenza, introdotto dal Decreto Rilancio (art. 82 D.L. 34/2020), corrisponde all'erogazione di tre *tranche* (la terza stabilita dal "Decreto agosto" D.L. 104/2020), ognuna del valore compreso tra 400 e 800 euro in base alla composizione del nucleo familiare. L'intervento interessa una platea di circa 310mila nuclei beneficiari (alcune domande sono tuttora in istruttoria), per un totale di spesa di circa 345 milioni di euro ed una erogazione media mensile di 556 euro.

Il reddito di emergenza può essere considerato una sorta di cartina di tornasole che evidenzia le persistenti carenze del sistema assistenziale italiano e la presenza di cittadini "invisibili" agli interventi di sostegno al reddito, in quanto inseriti nel circuito delle attività sommerse. A questa fascia di popolazione particolarmente sensibile va aggiunto quello delle donne non occupate. Secondo le rilevazioni più recenti (Istat rilevazione mensile occupazione), nello scorso mese di giugno la diminuzione dell'occupazione ha interessato in particolar modo le donne (-0,9% pari a -86mila), mentre l'aumento delle persone in cerca di lavoro nello stesso mese riguarderebbe principalmente gli uomini (+9,4% pari a +99mila unità contro l'aumento del 5,0%, - +50mila unità - , della popolazione femminile). Dalla lettura

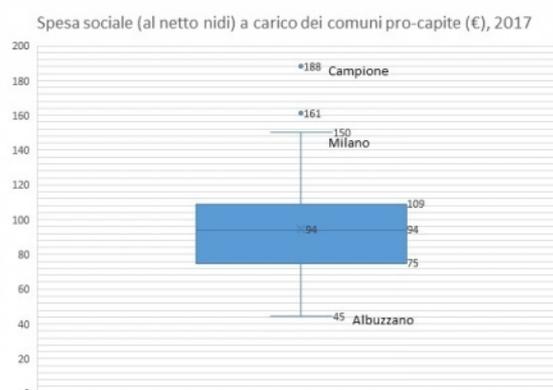
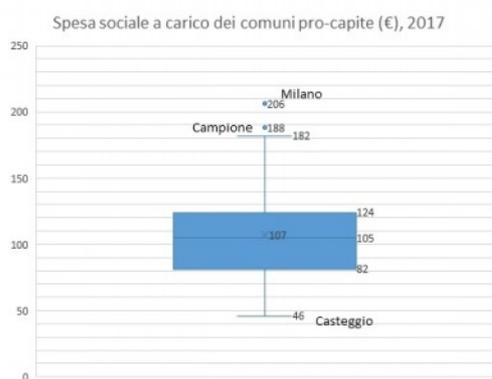
congiunta di questi dati emerge chiaramente l'aumento del tasso di inattività femminile (+0,4% pari a +31mila), rispetto alla diminuzione di quello maschile.

## Il contesto e le politiche locali

Il profilo sociale della Regione Lombardia è sicuramente condizionato dalla centralità della sua economia nel contesto nazionale ed europeo e dal benessere materiale della sua popolazione.

“L’incidenza della povertà relativa è pari al 6,6%, un dato pari quasi alla metà di quello nazionale (11,8%) e a circa un quinto del valore più alto, quello della Calabria (30,6%). La percentuale di popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale in Lombardia si attesta sul 15,7%, oltre 10 punti in meno della percentuale nazionale (27,3%) e meno di un terzo di quella della Campania (53,6%), la regione con il valore più alto. La percentuale di minori in povertà relativa è pari al 14%, contro una media italiana del 21,5%.”<sup>7</sup>

La spesa per i servizi sociali dei comuni lombardi, singoli e associati, secondo le informazioni fornite dalla Regione Lombardia, che calcola un valore pro-capite pari a 130 euro, sarebbe pari al 18,7% della spesa complessiva registrata a livello nazionale. Tuttavia, nel 2017, buona parte di questa spesa (22,9%) è stata assorbita dall’assistenza residenziale, a discapito dei servizi per progettazione sociale e presa in carico, e risulta fortemente differenziata tra i Comuni lombardi.



I due grafici mostrano la variazione tra il primato di spesa del comune di Milano (206 euro) e il dato relativo ad un comune della nostra provincia (Casteggio), che nell’anno considerato (2017) presentava il valore di spesa sociale pro-capite più basso (46 euro); un altro comune della provincia di Pavia (Albuzzano) registrava nello stesso anno il valore economico minimo destinato alla spesa sociale, al netto dei costi per la gestione degli asili nidi. In ambito provinciale, la spesa pro-capite destinata ai soli interventi di povertà e disagio tra la popolazione adulta, sempre nell’anno 2017, poneva in cima alla classifica il Comune di Voghera (19 euro), seguito dal Comune di Pavia (11 euro) fino a raggiungere il valore di 3 euro nei comuni di Albuzzano, Casteggio e Mortara<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> <https://www.lombardiaspeciale.regione.lombardia.it/wps/portal/LS/Home/Approfondimenti/Dettaglio-Approfondimento/2020/rapporto-lombardia-poverta>.

<sup>8</sup> Elaborazione Lombardia Sociale su dati ISTAT - Un anno di spesa sociale sequel; Confronti per Ambito 07-27-2020.

Nel catalogo delle misure presenti sul territorio per le politiche sociali vanno poi annoverati, nell'ambito della misura regionale denominata Reddito di Autonomia, i voucher rivolti a persone anziane fragili e disabili per l'acquisto di interventi e servizi. Nel 2018 ATS ha riconosciuto ad anziani e disabili complessivamente 71 voucher (cui si aggiungono 100 voucher anziani destinati all'Area Interna "Appennino Lombardo – Alto Oltrepò Pavese").

All'interno di questo contesto territoriale, la provincia di Pavia presenta alcune specificità e contrasti: il tasso di disoccupazione totale nel 2019 nella Provincia di Pavia è risultato pari al 6,7% (tra i peggiori in ambito regionale, in penultima posizione dopo la Provincia di Lodi), contro una media regionale del 5,6% e del 10% su scala nazionale<sup>9</sup>; al tempo stesso, la nostra Provincia detiene il primato regionale di "ricchezza dormiente pro-capite"<sup>10</sup>.

Nella ricognizione delle risorse disponibili sul territorio, finalizzate a rispondere alle condizioni di povertà ed emarginazione, devono essere inseriti i progetti finanziati dai fondi comunitari, in particolare dal Fondo Sociale Europeo (PON FSE Inclusione).

Con l'Avviso 3/2016, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha messo a disposizione di tutti gli ambiti sociali territoriali risorse economiche destinate al rafforzamento dei servizi territoriali per l'attuazione delle misure di sostegno al reddito. La seguente tabella sintetizza i progetti finanziati nella nostra Provincia con risorse del Fondo Sociale Europeo (PON FSE Inclusione), a seguito dell'Avviso sopra citato, aventi come finalità il rafforzamento servizi territoriali per l'attuazione delle misure di sostegno al reddito rivolte a soggetti fragili, inseriti in nuclei familiari caratterizzati da assenza di lavoro (aggiornamento: 30 giugno 2020)<sup>11</sup>.

<b>Territorio</b>	<b>Beneficiario</b>	<b>Finanziamento</b>	<b>Target partecipanti programmato</b>	<b>Target partecipanti realizzato</b>
Pavia	Pavia	184.000	360 144 F e 216 M	39 210 F e 189 M
Vigevano	Lomellina	146.568	360 144 F e 216 M	1388 di cui 695 F e 693 M
Siziano	Certosa di Pavia	132.246	240 96 F e 144 M	173 di cui 87 F e 86 M
Voghera	Voghera	117.193	72 29 F e 43 M	784 399 F e 385 M
Sannazzaro de' Burgondi	Lomellina	97.384	288 115 F e 173 M	445 237 F e 208 M
Belgioioso	Corteolona	80.102	2 1 F e 1 M	65 36 F e 29 M
Mortara	Lomellina	74.618	362 145 F e 217 M	139 67 F e 72 M

<sup>9</sup> Annuario Statistico Regionale della Lombardia, elaborazioni da dati Istat.

<sup>10</sup> Il termine si riferisce alla ricchezza improduttiva, secondo la definizione utilizzata nell'indagine condotta dal Centro sullo sviluppo dei territori e dei settori della Liuc – Università Cattaneo Business School e pubblicata lo scorso anno.

<sup>11</sup> [https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#!/progetti\\_section](https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#!/progetti_section).

Broni	Broni	71.245	48 19 F e 29 M	304 167 F e 137 M
Casteggio	Casteggio	60.801	187 75 F e 12 M	331 190 F e 141M
<b>Totale finanziamento</b>		<b>964.157</b>	<b>Totale partecipanti</b>	<b>3688</b>

Per quanto riguarda l'attuazione del Reddito (e Pensione) di Cittadinanza nella nostra Provincia, secondo i dati forniti da Inps e riferiti al periodo aprile 2019 - luglio 2020, l'intervento ha coinvolto una platea formata da 17.438 persone.

Secondo una ricerca condotta dalla Fondazione G. Romagnosi su questa misura,<sup>12</sup>, per quanto riguarda l'analisi dei cambiamenti istituzionali nel nostro territorio si registra come l'applicazione dei Rel abbia imposto all'Ente competente (Uffici comunali) di ridisegnare una vera e propria mappa del disagio sociale nel nostro territorio, in base alla quale è stato possibile analizzare i bisogni esistenti, cui l'Ente ha poi risposto sotto forma di progetti di inserimento, principalmente dedicati alla ricerca attiva del lavoro (un terzo), mentre un quinto è stato dedicato alla prevenzione sanitaria e alle tossicodipendenze. Tale cambiamento è stato reso possibile anche grazie all'impiego di risorse aggiuntive provenienti dai finanziamenti FSE – PON inclusione sopra richiamati, e di risorse derivanti dal Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Si è così sperimentata, attraverso l'applicazione della normativa Rel e RdC, una nuova capacità di contrasto all'emarginazione di matrice economica e sociale, consentendo un maggiore avvicinamento dei servizi sociali alle condizioni di bisogno.

Si pensi ai cosiddetti P.U.C. (Progetti Utili alla Collettività – introdotti con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 149 del 22/10/2019), secondo i quali i beneficiari del RdC sono chiamati (e obbligati) a svolgere nel comune di residenza attività di carattere culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni e che rappresentano, secondo gli operatori, un efficace riavvicinamento dei beneficiari al tessuto sociale. Al mese di luglio 2020 i progetti PUC avviati in Lombardia risultano essere 40, di cui 3 nella nostra Provincia, con la creazione di 24 postazioni di lavoro (inserite nei tre progetti che fanno capo ai comuni di Bornasco, Corteolona e Torvecchia Pia).<sup>13</sup>

La platea dei beneficiari di RdC stimata dagli Uffici del Comune di Pavia all'inizio del corrente anno (intorno alle 600 unità), e la piena ed efficace implementazione della misura di inclusione attiva, prefiguravano un necessario rafforzamento delle figure professionali e delle competenze progettuali, che dovrà essere sicuramente potenziato alla luce delle attuali difficoltà derivanti dall'emergenza sanitaria e dalle sue ricadute in termini sociali ed

<sup>12</sup> Quaderno n. 1-2020 (febbraio 2020), "Politiche di contrasto alla povertà in Italia: il caso di Pavia", di Tiziana Altì, Francesco Leporati e Paolo Graziano.  
[http://www.fondazioneromagnosi.it/sites/default/files/Quaderno%2012020%20Fondazione%20Romagnosi\(1\).pdf](http://www.fondazioneromagnosi.it/sites/default/files/Quaderno%2012020%20Fondazione%20Romagnosi(1).pdf).

<sup>13</sup> <http://www.lombardiasociale.it/2020/07/27/pronti-pucsi-parte/>.

economici.

Il versante dell'attivazione lavorativa è invece prerogativa dei centri per l'impiego, il cui organico di 27 operatori, distribuiti tra le sedi di Pavia, Vigevano e Voghera e supportati da una ventina di collaboratori occasionali, cd. "navigator", sta per essere incrementato con nuove assunzioni<sup>14</sup>. Secondo i dati forniti dai Cpl della Provincia di Pavia, il numero complessivo di utenti del bacino territoriale ammessi a fruire dei servizi di attivazione (cosiddetti "work ready") alla fine del mese di gennaio di quest'anno erano pari a 5.284 unità. Secondo i dati forniti da ANPAL pochi mesi più tardi, il numero di soggetti coinvolti nella sottoscrizione del Patto per il lavoro a livello nazionale sono poco meno di 820mila, compresi all'interno di 497mila nuclei familiari, di cui il 14,9% dei beneficiari e il 15,5% dei nuclei familiari residenti nel nord-ovest<sup>15</sup>.

Parallelamente al sistema pubblico di risposta al bisogno sociale, quest'ultimo trova un attivo interlocutore nelle organizzazioni non profit che operano a livello locale. Sotto questo profilo, già precedentemente all'esplosione della pandemia, si registrava una diminuzione nell'andamento complessivo della domanda di sostegno, rivolta al centro di ascolto della Caritas Diocesana Pavese. Nel 2019, le caratteristiche di questo campione vedono le donne più presenti degli uomini (62% del totale nel 2019), e gli stranieri più degli italiani (58% contro 42%). Per questa popolazione, caratterizzata da povertà cronica e multi-problematicità, i bisogni principali sono: l'occupazione, la salute, l'abitazione, pertanto la richiesta di aiuto si concretizza quasi totalmente (84%) in beni e servizi materiali<sup>16</sup>.

Coerentemente con l'andamento nazionale, anche in ambito locale la drastica chiusura delle attività produttive nel primo semestre e le pesanti incertezze del secondo semestre di quest'anno hanno interrotto una dinamica piuttosto favorevole al contenimento e alla risposta dei bisogni sociali, prefigurando un drastico aumento dei livelli di povertà. Nel corso della primavera, i Comuni e gli Ambiti sociali territoriali hanno dovuto assumere iniziative di intervento inedite per rispondere al drastico cambiamento dello stile di vita delle città colpite dall'epidemia e alle inedite necessità emerse in questo frangente.

La Circolare del MLPS n. 1/2020 ha chiarito non solo la funzione del sistema sociale territoriale nella fase emergenziale, in coordinamento con il livello regionale e tutte le realtà che operano in questo ambito e, dove attivati, con i centri operativi comunali, ma anche l'indicazione a riconvertire le risorse destinate agli interventi in base alle nuove necessità, rivedendo quindi la programmazione di Patti per il lavoro e per l'inclusione sociale, i PUC,

<sup>14</sup> Secondo i dati forniti da ANPAL, il numero di operatori in Lombardia a dicembre 2016 era pari a 775 unità, corrispondente a poco meno del 10% degli addetti presenti nei centri per l'impiego a livello nazionale (Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017).

<sup>15</sup> Fonte: Anpal, Dati al 1/04/2020 - <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/753411/Focus-n-75+Reddito-n-1-2020.pdf/6560b5a6-6ba0-f19c-db2f-a650ec9aa686?t=1590752325215>.

<sup>16</sup> Le informazioni sono tratte dal Rapporto della Caritas Diocesana "La povertà nella diocesi di Pavia", anno 2019.

introducendo nuove prestazioni domiciliari e il potenziamento di servizi di ascolto. Anche i fondi PON inclusione e Fondo Sviluppo e Coesione, in deroga a quanto programmato, possono essere destinate a interventi resisi urgenti a fronte dell'emergenza sanitaria.

Analogamente, in risposta alla situazione emergenziale, anche le risorse del Fondo per la lotta alla povertà (segretariato sociale, servizio sociale professionale, valutazione multidimensionale, tirocini, sostegno socio educativi, sostegno alla genitorialità ecc.) possono essere destinate a necessità contingenti di assistenza.

La gravità dell'emergenza sanitaria ha poi imposto alle amministrazioni locali la presa in carico di bisogni inusitati, come la distribuzione di generi alimentari e prodotti di prima necessità per temporanea assenza di reddito, che ha richiesto una preliminare mappatura della platea dei beneficiari e la distribuzione di buoni spesa (in deroga alla disciplina dei contratti pubblici), e in collaborazione con gli enti del terzo settore.

A titolo di esempio, si segnalano alcune buone pratiche riferite al nostro territorio provinciale, tra quelle raccolte dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il Comune di Chignolo Po ha impiegato 10 volontari in un servizio di sostegno attraverso la consegna a domicilio di pacchi alimentari (rafforzando un servizio del Banco Alimentare già attivo) a persone indigenti e a coloro che si trovano in una situazione di difficoltà dovuta al contagio Covid-19; i beni alimentari sono stati donati dai cittadini grazie all'attivazione della spesa solidale negli esercizi commerciali attivi sul territorio comunale, e attraverso donazioni economiche dirette. Il Comune di Travacò Siccomario ha impiegato assistenti ed operatori sociali, utilizzando fondi propri e finanziamenti derivanti dal PON inclusione, per il supporto alla didattica a distanza organizzata dalle scuole nei confronti di bambini e adolescenti con disabilità.

Da tutto ciò si comprende il necessario ripensamento generale dei servizi e l'adozione di nuove modalità, con l'obiettivo di contenere con tempestività i bisogni sociali legati alla povertà temporanea, evitando che assumano carattere di persistenza.

## **Raccomandazioni**

Per quanto riguarda il consolidamento della politica sociale territoriale, sebbene le circostanze presenti ne compromettano sensibilmente le recenti conquiste, si possono sicuramente individuare elementi di riposizionamento utili per conservare il patrimonio di esperienza acquisito ed aggiornarlo ai bisogni emergenti.

- a) Monitoraggio costante e aggiornato dell'evoluzione del fenomeno;
- b) Valutazione puntuale degli interventi più recenti (in particolare, RdC);
- c) Analisi di dettaglio del bisogno ('storico' e 'recente') per poter meglio calibrare futuri interventi di politica pubblica multilivello;
- d) Tavolo di raccordo degli interventi che riunisca i soggetti più importanti (Comune, Terzo Settore, INPS, etc.);
- e) Identificazione dei 'percorsi di esclusione' al fine di interromperli o impedirne l'inizio.

A tal riguardo, l'Osservatorio Pavese per l'Inclusione Sociale, in corso di istituzione presso la Fondazione Romagnosi, potrebbe rappresentare un nuovo, utile punto di riferimento per il territorio.



UNIVERSITÀ  
DI PAVIA



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI  
SCUOLA DI GOVERNO LOCALE

5/novembre 2020