

FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI  
S C U O L A   D I   G O V E R N O   L O C A L E

*Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi*

***Nota 6/2022***

## **Esperienze di conoscenza del sistema sociale pavese**

**Tiziana Alti**

*Dicembre 2022*

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

---

*Nota 6/2022, dicembre 2022.*

*Autore: Tiziana Alti.*

*Esperienze di conoscenza del sistema sociale pavese.*

## **Esperienze di conoscenza del sistema sociale pavese**

di Tiziana Alti<sup>1</sup>

### **1. Elementi introduttivi e di contesto su scala nazionale e regionale.**

Negli ultimi tempi, l'attenzione mediatica rivolta al fenomeno della povertà si è intensificata, a causa dell'impatto sul sistema socioeconomico delle due crisi succedutesi nell'arco di un solo biennio - quella sanitaria legata alla pandemia Sars Covid 19<sup>2</sup>, quella energetica legata al conflitto tra Ucraina e Russia - e per l'aumento della pressione sui sistemi di cura e assistenza che ne sono derivati.

I principali indicatori di questo fenomeno sono, in effetti, molto allarmanti: come riportano le statistiche ISTAT, lo scorso anno la povertà assoluta ha interessato il 7,5% delle famiglie italiane (1,9 milioni) e l'incidenza della povertà relativa ha raggiunto, sempre nel 2021, l'11,1%, coinvolgendo circa 2,9 milioni di famiglie<sup>3</sup>.

La crescita del numero di famiglie in povertà assoluta risulta ancora più preoccupante se osservata nel lungo periodo: dal 2005 al 2021, in Italia, l'incidenza dei poveri sulla popolazione è passata dal 3,6% al 7,5%, e nel Nord d'Italia risulta addirittura triplicata (da 2,5% a 6,7%).

Tra le "vulnerabilità intercettate" dal Rapporto Caritas 2022<sup>4</sup> su povertà ed esclusione sociale in Italia si evidenzia la gravità degli ostacoli di carattere economico, solitamente innescati dalla mancanza di occupazione<sup>5</sup>, e le criticità rappresentate dalla questione abitativa.

In risposta alle emergenze economiche e sociali sopravvenute nell'anno 2020, il Governo ha potenziato le misure di protezione sociale nei confronti

---

<sup>1</sup> Coordinatrice tecnico-scientifica e Membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi.

<sup>2</sup> Vedi: E. Barberis, A. Martelli, *Covid-19 e welfare dei servizi in Italia. Linee emergenti nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale*, Politiche Sociali n. 2/2021, pp. 349-368.

<sup>3</sup> [https://www.istat.it/it/files/2022/06/Report\\_Poverta\\_2021\\_14-06.pdf](https://www.istat.it/it/files/2022/06/Report_Poverta_2021_14-06.pdf)

<sup>4</sup> <https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2022/10/rapportopoverta2022.pdf>

<sup>5</sup> Sul punto, vedi anche: Documento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali pubblicato nel mese di novembre 2021, "Relazione del Gruppo di Lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia", <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia.pdf>

delle fasce di popolazione più colpite, attraverso il finanziamento di nuovi interventi e servizi, tra cui l'istituzione del Reddito di emergenza (Rem), l'incremento di fondi preesistenti (Fondo per le non autosufficienze, Fondo Dopo di noi, Fondo politiche per la famiglia), il rafforzamento dei Servizi Sociali, l'introduzione di misure di conciliazione vita-lavoro<sup>6</sup>.

L'intervento governativo di tipo emergenziale dell'ultimo biennio in risposta al fenomeno della povertà trova alcuni precedenti, tanto sul fronte dei sostegni, quanto su quello dell'inclusione attiva, nell'istituzione del Reddito di inclusione (ReI), introdotto dal D.Lgs. 147/2017, cui ha fatto seguito l'istituzione del Reddito di Cittadinanza (RdC)<sup>7</sup>.

La portata di queste misure anti-povertà è notevole: i nuclei percettori di RdC/Pensione di Cittadinanza (PdC) nel mese di settembre 2022, in Italia, sono pari a 1.159.439 (2.451.889 persone) e, nell'anno precedente, gli stessi indicatori hanno interessato 1.771.784 nuclei e 3.956.695 persone<sup>8</sup>.

Come noto, l'infrastruttura degli interventi nazionali in materia sociale confluiti nel Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 (che ricomprende il Piano sociale nazionale, il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, il Piano per la non autosufficienza) prevede la declinazione a livello regionale e di ambito territoriale, entro il modello organizzativo di programmazione e definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (Leps), come già delineato in precedenza dalla L. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Come indicato dalla Legge di Bilancio 2022<sup>9</sup>, la realizzazione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (Leps) è in capo agli ambiti territoriali sociali, così come l'attuazione degli interventi sociali previsti dal Programma nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Per il triennio 2021-2023, le risorse economiche finalizzate al contrasto della povertà sono state oggetto di riparto<sup>10</sup> con l'assegnazione alla Regione Lombardia, nel 2022, di una quota del Fondo Povertà<sup>11</sup> pari al 11,59% del

---

<sup>6</sup> Una ricognizione esaustiva di questi interventi è contenuta nei Dossier elaborati dal Centro Studi della Camera dei Deputati: [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1215181.pdf?\\_1666616178438](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1215181.pdf?_1666616178438).

Più specificatamente, sulle misure di contrasto alla povertà, vedi:

[https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104322.pdf?\\_1666616069887](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104322.pdf?_1666616069887)

<sup>7</sup> Istituito dal D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, coordinato con la Legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26.

<sup>8</sup> Il totale dei nuclei richiedenti di RdC/PdC nella provincia di Pavia nell'anno 2021 è pari a 7.764 (i percettori nei primi nove mesi del 2022 sono 6.755, che equivale al 6,4% dei richiedenti nella regione Lombardia). I dati sono elaborati dall'Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, INPS, ottobre 2022.

<sup>9</sup> L. n. 134/2021, art. 1, commi 159-171.

<sup>10</sup> <https://www.fondielfare.it/wp-content/uploads/2022/02/DI-30.12.2021-Riparto-e-Piano-Poverta-2021-2023.pdf>

<sup>11</sup> Che finanzia l'accompagnamento dei Patti per l'inclusione sociale dei beneficiari RdC, i servizi per la povertà estrema, la presa in carico dei cd. *care leavers*, il potenziamento assunzionale degli assistenti sociali.

totale disponibile su base nazionale, in base alla popolazione residente (17,13%) e ai beneficiari del RdC (7,89%).

Con Delibera n. 6371 del 16 maggio 2022, la Regione Lombardia ha approvato il Piano Regionale per i servizi di contrasto alla povertà per gli anni 2021-2023, ridefinendo i percorsi di policy, i servizi e le prestazioni sulla base del nuovo contesto di bisogni determinato dall'impatto della pandemia Covid-19.

Le traiettorie del welfare locale, come si evince dagli ultimi documenti programmatici regionali sopra richiamati, stanno conoscendo una trasformazione, innescata proprio dalle emergenze degli ultimi anni, in vista di un sistema più flessibile e rispondente ai molteplici bisogni sociali<sup>12</sup>.

Le Linee di Indirizzo per la programmazione sociale territoriale per il triennio 2021-2023 (D.G.R. 4563/2021) sono organizzate su dieci macro aree di intervento ritenute prioritarie: a) contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale; b) politiche abitative; c) promozione dell'inclusione attiva; d) domiciliarità; e) anziani; f) digitalizzazione dei servizi; g) politiche giovanili e per i minori; h) interventi connessi alle politiche per il lavoro; i) interventi per la famiglia; j) interventi a favore delle persone con disabilità.

Il primo tema in agenda – il contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale – fronteggia una problematica composita, che richiede una risposta integrata e sistematica nei territori in cui si manifesta, e uno sforzo di superamento di modalità di azione frammentaria, nella logica di trasversalità rispetto ad altre aree di intervento, a partire dalle politiche abitative e dai bisogni educativi.

Sul fronte delle risorse disponibili per fronteggiare il bisogno sociale, sociosanitario ed economico in base alla programmazione per macro-attività, la destinazione dei finanziamenti agli Ambiti distrettuali della provincia di Pavia nel 2021 è stata pari a € 3.068.282,33, ripartiti tra: area famiglia e minori (53%); disabili (22%); anziani autosufficienti (7%); anziani non autosufficienti (7%); area povertà (8%); disagio adulti (dipendenze, salute mentale ecc.) (3%)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Per quanto riguarda il nuovo modello di governance del welfare lombardo, e in particolare l'articolazione in distretti, la Delibera di Regione Lombardia n. 6371 del 16 maggio 2022 così riporta: "Il distretto rappresenta la sede della valutazione del bisogno locale, della programmazione territoriale e dell'integrazione dei professionisti sanitari, sociosanitari e sociali, nonché la sede privilegiata del rapporto con i Sindaci del territorio e rappresenta pertanto l'interlocutore più prossimo ai territori, con cui la parte sociale del welfare può interloquire per costruire percorsi di integrazione sociosanitaria" (p. 13).

<sup>13</sup> Come stabilito nella Delibera di Giunta Regionale di approvazione del Piano di riparto e modalità di utilizzo delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (D.G.R. n. 4791 del 31.05.2021).

Accanto agli interventi istituzionali, va registrato il ruolo delle organizzazioni non profit nel contesto sociale, con l'apporto di più di cinquemila istituzioni (comprehensive del settore protezione civile)<sup>14</sup>.

Da quanto sopra esposto, si evince la complessa architettura degli interventi di contrasto alla povertà, così come è stata progettata all'interno del sistema di welfare negli ultimi due decenni, in risposta a un fenomeno multidimensionale<sup>15</sup>, alimentato da forme diversificate di privazione economica e di esclusione sociale, che interessa fasce di popolazione molto differenziate, varie intensità e inedite manifestazioni, come quelle emerse negli ultimi due anni.

Nelle prossime pagine si darà conto di questi stessi elementi nel contesto territoriale della provincia di Pavia, come emerge dalle principali fonti informative disponibili.

## **2. Il sistema sociale nella provincia di Pavia: spesa, prestazioni, servizi.**



Anche nella nostra provincia<sup>16</sup>, l'inasprimento dei bisogni di assistenza causati dalla crisi sanitaria ha rappresentato una nuova sfida per il sistema

<sup>14</sup> Più precisamente, si tratta di 5.320 unità censite, nell'anno 2017, dal Registro statistico ISTAT delle istituzioni non profit.

<sup>15</sup> Tra i numerosi contributi in argomento, vedi: C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, *La povertà in Italia: soggetti, meccanismi, politiche*, Bologna, Il mulino, 2022.

<sup>16</sup> Nella provincia di Pavia sono presenti 5 Ambiti distrettuali: Lomellina, Pavia, Alto e Basso Pavese, Broni e Casteggio, Voghera e Comunità Montana Oltrepò Pavese.

sociale, in termini di complessità e urgenza di risposte, a cominciare dalla comparsa di nuove difficoltà economiche e reddituali.

Gli interventi messi in campo attraverso i Piani di Zona beneficiano di un concorso di fonti di finanziamento – enti locali, fondi regionali, statali, europei<sup>17</sup> – e sono frutto della co-programmazione e co-progettazione a vari livelli tra Ambiti distrettuali, ATS, ASST, Enti del Terzo Settore<sup>18</sup>.

Una approfondita analisi della governance delle politiche sociali nella Provincia di Pavia, e in particolare del metodo e del funzionamento della programmazione zonale nel periodo 2015 – 2017, è contenuta nel volume “L’organizzazione dei Piani di Zona in provincia di Pavia”<sup>19</sup>. Il volume ripercorre l’evoluzione delle norme in materia di welfare adottate dalla Regione Lombardia, a partire dai primi anni del nuovo millennio. Il documento evidenzia, tra le “dimensioni chiave per ottenere una corretta ed efficace programmazione”, la ricomposizione della conoscenza e delle informazioni disponibili, come necessario passaggio per superare la logica di incontro tra domanda e offerta di servizi, e avviare una risposta pertinente ai bisogni.

Nel 2018, la spesa sociale aggregata dei comuni della provincia di Pavia (comprensiva della gestione singola e associata) ammontava a 43,9 milioni di euro, in penultima posizione nella classifica regionale, evidenziando una duplice anomalia: si tratta infatti dell’unico territorio dove la distribuzione della spesa non riflette la dimensione demografica; si nota inoltre, nel triennio considerato, un trend in calo rispetto all’andamento regionale (se si considera che la spesa sociale lombarda è mediamente aumentata del 6% dal 2016 al 2018)<sup>20</sup>.

In termini di spesa sociale procapite, riferita al livello provinciale e alla popolazione censita da ISTAT, va registrata l’anomalia del territorio pavese, che mostra una dinamica decrescente (85,63 euro nel 2016, 100,6 euro nel 2017, 80,5 euro nel 2018), in netta controtendenza rispetto all’andamento regionale. Questo valore medio riferito ad ATS Pavia rappresenta il dato di spesa inferiore (42,75 euro contro i 134,28 euro di ATS Brianza) sia tra gli

---

<sup>17</sup> I finanziamenti europei comprendono: Fondo Sociale Europeo, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), Fondo di aiuti europei agli indigenti, Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione. Al finanziamento da Fondi nazionali e regionali si aggiunge il contributo dei Comuni (e delle Unioni di Comuni e Comunità Montane) e la compartecipazione alla spesa da parte dell’utenza.

<sup>18</sup> Sul modello di cooperazione e di governance della programmazione zonale in Lombardia, vedi le “Linee di indirizzo per la programmazione sociale territoriale per il triennio 2021-2023”, (Allegato A alla Delibera di Giunta di Regione Lombardia n. 4563/2021). L’Allegato C alla medesima Delibera contiene l’analisi della spesa sociale dei Comuni per il triennio 2016-2018, riportati nel testo.

<sup>19</sup> A cura di Previtali P., Favini, P., Pavia: Pavia University Press, 2016.

<sup>20</sup> Sul totale della spesa sociale in Lombardia, il 4,1% è assorbito dall’area emarginazione e povertà, a sua volta ripartita tra gli interventi di assistenza economica generica (7,9%), canoni di locazione ed utenze domestiche (8,9%), inserimenti lavorativi (11,25%).

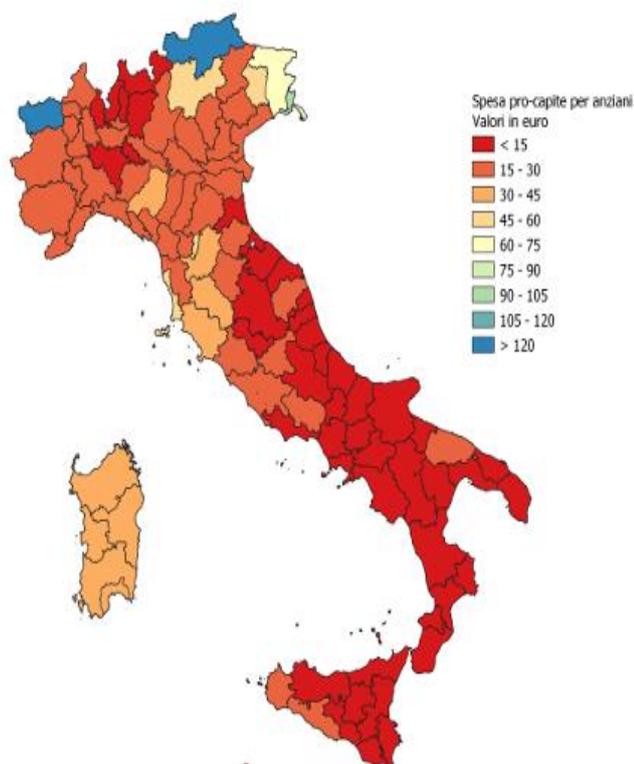
Ambiti della Regione con spesa procapite più bassa, sia tra gli Ambiti con spesa procapite più alta (122,35 contro 269,87 di ATS Città Metropolitana di Milano).

Anche rispetto al confronto nazionale, la spesa sociale procapite in provincia di Pavia risulta di gran lunga inferiore alla media italiana: in alcuni territori provinciali può raggiungere il valore di 250 euro mentre, secondo i dati CNEL<sup>21</sup>, i valori riferiti al territorio pavese restano inferiori ai 100 euro. Questa tendenza viene confermata anche nel dettaglio delle singole aree di intervento, come si può notare osservando la figura che segue, riferita alle misure rivolte alla popolazione anziana (la medesima performance si ritrova nell'area disabili, mentre migliora per l'area prima infanzia)<sup>22</sup>.

#### I SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI. UN'ANALISI PER TERRITORIO PROVINCIALE



Map. 6 - La spesa sociale pro-capite provinciale dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del sistema sanitario nazionale (SSN) nell'area Anziani, 2018, valori in euro



<sup>21</sup> *Rapporto CNEL sui servizi sociali territoriali*, n. 1 anno 2022, a cura di M. Bocchino, E. Padovani.

<sup>22</sup> Per un approfondimento sulla organizzazione e gestione locale dei servizi prima infanzia, cfr. *Welfare locale tra continuità e innovazione*, a cura di Previtali P., Favini P. Pavia: Pavia University Press, 2015.

E' però interessante notare come l'analisi della performance dei Piani di Zona provinciali, riferita all'anno 2014<sup>23</sup>, raffiguri un territorio in grado di offrire servizi sociali efficaci ed efficienti, nonché di espandersi rispetto a bisogni emergenti (p.181).

Con riferimento ai modelli di gestione, osservando l'opzione tra gestione dei singoli Comuni e gestione associata, si nota come la prima modalità sia preponderante per tutti gli aggregati a livello provinciale, con significative variazioni che vanno, sempre per l'anno 2018, da un rapporto paritario tra le due forme per l'ATS Montagna, a un rapporto totalmente sbilanciato nel caso di ATS Città Metropolitana di Milano, mentre ATS Pavia presenta dati di gestione singola e gestione associata, rispettivamente, pari a 81,5% e 18,5%.

Si rilevano infine difficoltà, nel territorio pavese, ad intraprendere accordi di integrazione tra servizi sociali e centri per l'impiego, e percorsi di attività da parte di équipe multidisciplinari, così come altri progetti di inserimento sociale<sup>24</sup>.

Per quanto riguarda specificatamente il contrasto della povertà, ai finanziamenti pubblici si aggiunge il sostegno di altri soggetti, tra cui la Fondazione Comunitaria della provincia di Pavia, che nell'anno 2020 ha finanziato interventi nei cinque Ambiti distrettuali – Pavia, Voghera e Comunità Montana dell'Oltrepò Pavese, Broni e Casteggio, Alto e Basso Pavese e Lomellina – per un totale di euro 4.413.326,14.

| AMBITO DISTRETTUALE         | FONDO 2019     | FONDO 2020     |
|-----------------------------|----------------|----------------|
| Alto e Basso Pavese         | € 423.021,00   | € 783.532,46   |
| Broni e Casteggio           | € 284.390,00   | € 482.159,74   |
| Lomellina                   | € 892.275,00   | € 1.596.090,37 |
| Pavia                       | € 568.781,00   | € 941.800,90   |
| Voghera e CM Oltrepò Pavese | € 383.927,00   | € 609.742,67   |
| TOTALI                      | € 2.552.394,00 | € 4.413.326,14 |

*Fonte: Fondazione Comunitaria della provincia di Pavia.*

<sup>23</sup> Previtali, Favini 2015, op.cit..

<sup>24</sup> Come i Progetti Utili alla Collettività (PUC), rispetto ai quali ATS Pavia occupa la penultima posizione nella classifica della percentuale di posti assegnati rispetto ai posti disponibili, secondo le informazioni contenute nel Documento: Allegato A al Piano Regionale per i servizi di contrasto alla povertà 2021-2023 - Delibera n. 6371 del 16 maggio 2022. Lo stesso documento evidenzia che, in Lombardia, il rapporto tra abitanti e assistenti sociali è pari a 1:4.881, con molta disomogeneità territoriale, dove Pavia presenta un rapporto pari a 1:9.000.

### **3. Bisogni e interventi sociali nella città di Pavia: uno sguardo che parte da lontano.**

In questo paragrafo sono illustrate altre informazioni ricavate da indagini specifiche sul sistema sociale della città di Pavia.

La prima esperienza di raccolta sistematica e ragionata di informazioni sui bisogni e sugli interventi in ambito sociale nella città capoluogo risale a un quarto di secolo fa, come ricerca congiunta del Comune di Pavia, dell'Osservatorio sul Disagio "Don Enzo Boschetti" della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pavia, avviata nell'anno 1997.

L'indagine muoveva dall'intenzione di comprendere in modo oggettivo e ragionato le condizioni di disagio presenti in città, collegate a situazioni di povertà ed emarginazione sociale, ma allargando il campo di osservazione oltre l'elemento economico-reddituale, con un approfondimento sulle povertà estreme e sui servizi di accoglienza ai soggetti senza fissa dimora. Sotto il profilo metodologico, la raccolta dei dati sconta la datazione "pre-digitale" dell'indagine e, svincolata dagli obblighi di tutela della riservatezza presenti oggi nel nostro ordinamento, si basa sull'analisi di 580 cartelle familiari messe a disposizione dall'Assessorato ai Servizi Sociali del Comune di Pavia, in forma cartacea.

Le cartelle sono un vero e proprio giacimento di storie di vita, a partire dalle quali sarà poi possibile analizzare il profilo dei nuclei familiari in carico, i fattori che hanno originato lo stato di bisogno, le richieste e i successivi interventi. Gli esiti dell'indagine sono stati pubblicati due anni dopo, in un volume che comprende analisi, commenti, e raccomandazioni, queste ultime concordi nell'indicare la necessità di un costante monitoraggio del sistema sociale cittadino.

Osservando le famiglie pavesi dell'epoca, si nota la consistente presenza di nuclei con dimensioni ridotte, mononucleari o con due componenti (rispettivamente il 40% e il 27%).

Gli interventi dell'Ente pubblico territoriale in campo sociale erano equamente ripartiti su tre target: adulti, anziani, minori (rispettivamente 31%, 38%, 30%). Rispetto al titolo di studio del capofamiglia del nucleo utente, l'intervento era prevalentemente rivolto a soggetti che avevano frequentato la scuola elementare (41%).

Osservando più da vicino l'ambiente di vita degli utenti, si nota come, nella stragrande maggioranza dei casi (89%), la rete di vicinato risultasse del tutto

assente e, sempre riguardo alla rete di relazioni sociali, era molto ridotto il ricorso alle organizzazioni di volontariato (87% del campione).

Allora, come oggi, la preponderanza delle richieste di aiuto era di tipo economico (38,6%), seguita dalle domande di assistenza domiciliare e servizi scolastici. Dopo il vaglio e la valutazione delle richieste da parte degli assistenti sociali, la tipologia del bisogno si articolava maggiormente, facendo emergere (in quest'ordine): bisogni di assistenza sanitaria, problemi relazionali, lavorativi, abitativi, psicologici, psichiatrici, formativi.

La capacità di risposta a questi bisogni consisteva nell'attuazione di interventi economici e di assistenza domiciliare, di segretariato sociale e di servizi legati alla scuola.

Circa due decenni dopo, il Comune di Pavia si è nuovamente dotato di uno strumento di conoscenza del bisogno sociale territoriale, attraverso il monitoraggio condotto dalla Scuola Universitaria Superiore di Pavia IUSS e dal Comune di Pavia<sup>25</sup> che, ancora oggi, rappresenta la raccolta d'informazioni più completa sulle risorse, i servizi, e gli utenti delle politiche sociali nella città capoluogo.

Elaborata nel periodo 2015-2017, l'indagine riguarda sia i servizi e le strutture rivolte al contrasto dell'esclusione sociale, sia le modalità di funzionamento delle politiche pubbliche dell'amministrazione comunale.

Il Rapporto descrive una situazione radicalmente mutata rispetto all'indagine del 1997, non solo per i cambiamenti intervenuti nel tessuto socio-economico del nostro territorio, così come in generale è avvenuto a livello nazionale e internazionale<sup>26</sup>, ma soprattutto per l'impatto della citata L. 328/2000 che, come noto, è volta a realizzare un "sistema integrato di interventi e servizi sociali" attraverso la logica della programmazione, e l'adozione di nuovi modelli organizzativi gestionali, entro le coordinate più generali della pianificazione strategica e della programmazione operativo-esecutiva prevista dal Testo unico degli enti locali (D.lgs. 267/2000).

Entro questa cornice legislativa e operativa, l'offerta sociale analizzata nell'indagine è definita dal Piano di Zona, e successivamente realizzata dall'Ente comunale e dal Consorzio Sociale Pavese<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Rapporto dell'Osservatorio Pavese sulle Politiche di Lotta all'Esclusione Sociale (O.P.E.S.), a cura di E. Borrone, con la supervisione scientifica del Prof. Paolo Graziano.

<sup>26</sup> Tra i molteplici cambiamenti di carattere socioeconomico e culturale intervenuti nel corso dei due decenni va citata la presenza crescente della popolazione immigrata che, nel 2015, registrava un numero di presenze pari al 13% della popolazione residente, in ulteriore crescita negli anni successivi (14,4%, pari a 10.338 unità nell'anno 2021).

<sup>27</sup> Il Consorzio Sociale Pavese è stato costituito nell'anno 2009 per la programmazione dei servizi socioassistenziali attraverso il Piano di Zona, ovvero la gestione di questi servizi in forma associata, nell'ambito territoriale corrispondente al Distretto Sociale di Pavia, che comprende, oltre al Comune di Pavia: Cava Manara, Carbonara

Il target di intervento è molto più articolato rispetto alla prima indagine, e comprende: interventi per infanzia, minori e famiglie; interventi per disabilità; interventi per gli anziani; interventi per adulti a rischio di esclusione sociale; diritto alla casa, cooperazione e associazionismo, altre progettualità integrative.

I “numeri dell’esclusione sociale” nell’anno 2016 sono considerevoli: le domande di assistenza sociale accolte nell’anno 2015 sono state 7.275, su una popolazione pari a 72.576 residenti (il numero medio di componenti si mantiene in linea con l’indagine precedente, ed è pari a 2,04)<sup>28</sup>.

Dati generali dei Servizi sociali:

| Scheda sociale                                | TOT                 |
|---|---------------------|
| Numero domande ass. sociale accolte anno 2015 | <b>7.275</b>        |
| n. domande ass. sociale ritenute ammissibili  | <b>7.275</b>        |
| N. utenti in carico                           | <b>2.960</b>        |
| Domande contributi economici                  | <b>1.045</b>        |
| Ore di apertura servizio                      | <b>18</b>           |
| Tempo medio erogazione contributo in gg       | <b>10</b>           |
| Tot contributi                                | <b>€ 216.743,27</b> |
| Numero contatti segreteria sociale            | <b>11.000</b>       |
| N. istanze Amministratore di Sostegno         | <b>238</b>          |

Fonte: Rapporto Osservatorio OPES, 2015/17.

Venendo ai giorni nostri, l’analisi della spesa socioassistenziale del Comune di Pavia (e dell’intero Ambito) è riportata nel documento di Piano per il triennio 2021-2023 dell’Ambito distrettuale di Pavia, a cura del Consorzio Sociale Pavese<sup>29</sup>, che conferma l’impegno preponderante nelle aree di intervento minori e famiglia.

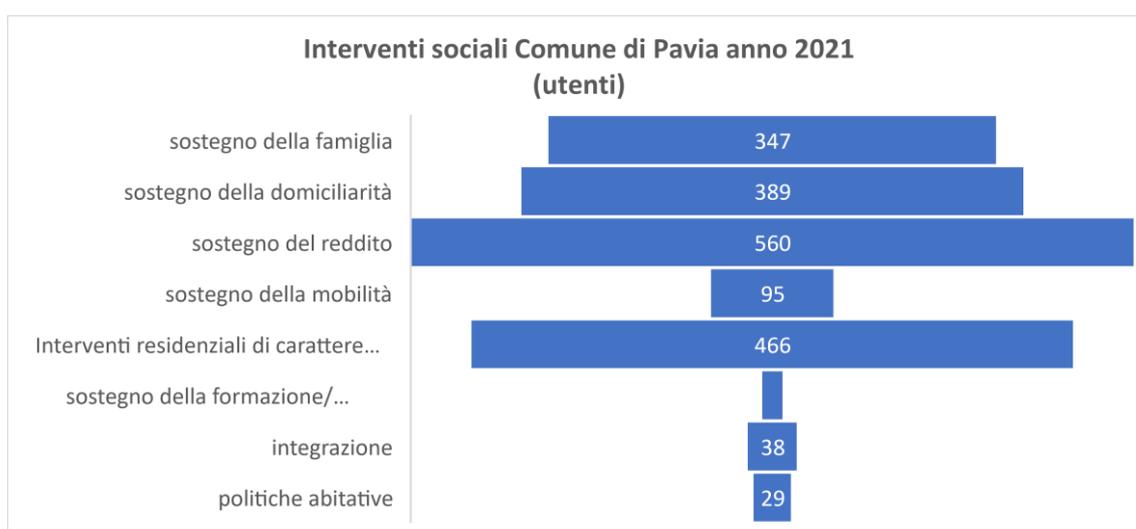
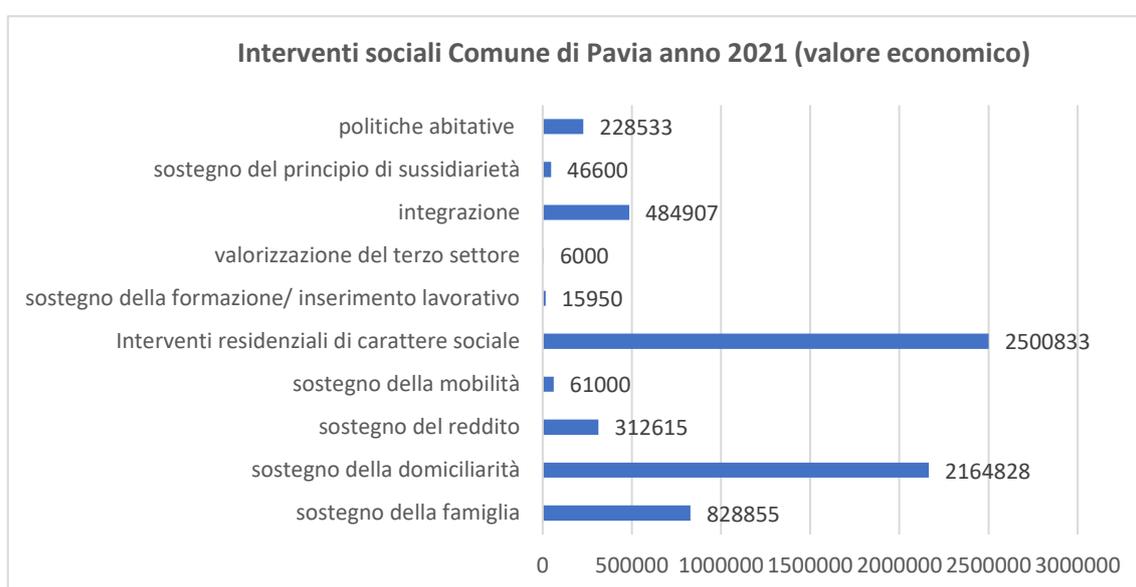
Al Ticino, Mezzana Rabattono, San Genesio Ed Uniti, San Martino Siccomario, Sommo, Torre D’Isola, Travacò Siccomario, Villanova D’Ardenghi, Zerbolò e Zinasco.

<sup>28</sup> Mentre i dati aggregati di spesa sociale riportati dalle due rilevazioni non risultano comparabili a causa delle variazioni intervenute nella classificazione delle singole voci di intervento, è possibile confrontare alcune attività, ad esempio: l’“assistenza domiciliare minori” che, nei sei anni intercorsi tra le due rilevazioni, passa da 47 a 202 utenti, con una variazione di costo complessivo da € 90.897,5 a € 623.375,76; il “ricovero adulti disabili” (da 48 a 54 utenti) e il ricovero anziani (da 84 a 67 utenti).

<sup>29</sup> <http://www.consorziosocialepavese.it/portals/1555/SiscomArchivio/6/PianodiZona2021-2023-ConsortioSocialePavese.pdf>

Uno spaccato puntuale degli interventi realizzati in abito sociale nella città capoluogo è rappresentato nel Report di attività del Comune di Pavia, riferito all'anno 2021<sup>30</sup>.

Osservando le figure riassuntive dei dati contenuti nel Report, si nota come gli interventi residenziali di carattere sociale (che comprendono il servizio ricovero minori, i servizi integrativi per accoglienza presso la struttura che ospita soggetti fragili in condizione di disagio sociale, l'affidamento del servizio di custodia del dormitorio comunale, il servizio di ricovero adulti/disabili, il servizio ricovero anziani) assorbano il valore di spesa più consistente, mentre l'intervento mirato al sostegno al reddito è quello che coinvolge la platea più numerosa di beneficiari.



Fonte: Comune di Pavia, Report attività anno 2021.

<sup>30</sup> Report Attività anno 2021” del Comune di Pavia e del Consorzio Sociale Pavese.

Per concludere la rassegna delle informazioni disponibili sul funzionamento del sistema sociale pavese, si riportano di seguito gli esiti dell'indagine condotta nell'anno 2021 nell'ambito delle attività dell'Osservatorio Pavese per l'Inclusione Sociale (OPIS)<sup>31</sup>, con l'obiettivo di registrare l'impatto della pandemia sulla condizione locale di povertà e fragilità sociale, cogliendo condizioni di vulnerabilità emergenti.

L'indagine ha coinvolto complessivamente 45 soggetti della rete sociale locale, raccogliendo le testimonianze di 21 soggetti attraverso le risposte al questionario somministrato nell'estate 2021. Prevalentemente, il campione è formato da Associazioni e Parrocchie che operano nella città di Pavia, con un forte radicamento sul territorio, e un consistente numero di volontari che intervengono abitualmente nel campo dell'inclusione sociale e dell'assistenza sociale-sociosanitaria-educativa, a favore di un target di bisogno trasversale.

Anche nel nostro territorio, a seguito della pandemia, è aumentato il numero di utenti in aggiunta al tradizionale flusso di presa in carico, ma si sono soprattutto manifestati bisogni urgenti e inediti, di tipo materiale (prevalentemente beni di prima necessità) e immateriale (ascolto, supporto a famiglie e minori, supporto a persone con difficoltà occupazionale), rendendo evidente l'aggravamento della povertà economica, parimenti a quella relazionale e educativa.

Complessivamente, gli intervistati hanno raggiunto con la loro azione solidale quasi duemila soggetti, mettendo in campo un elevato numero di operatori (circa 330), e ingenti investimenti di risorse economiche (295mila euro). Risulta interessante la valutazione degli intervistati sulla capacità di co-progettazione degli interventi con la rete sociale locale - considerata positivamente, anche se migliorabile sotto il profilo della comunicazione, della condivisione di risorse e della collaborazione pubblico-privato<sup>32</sup>.

Si riportano di seguito alcuni dati emersi dall'indagine.

---

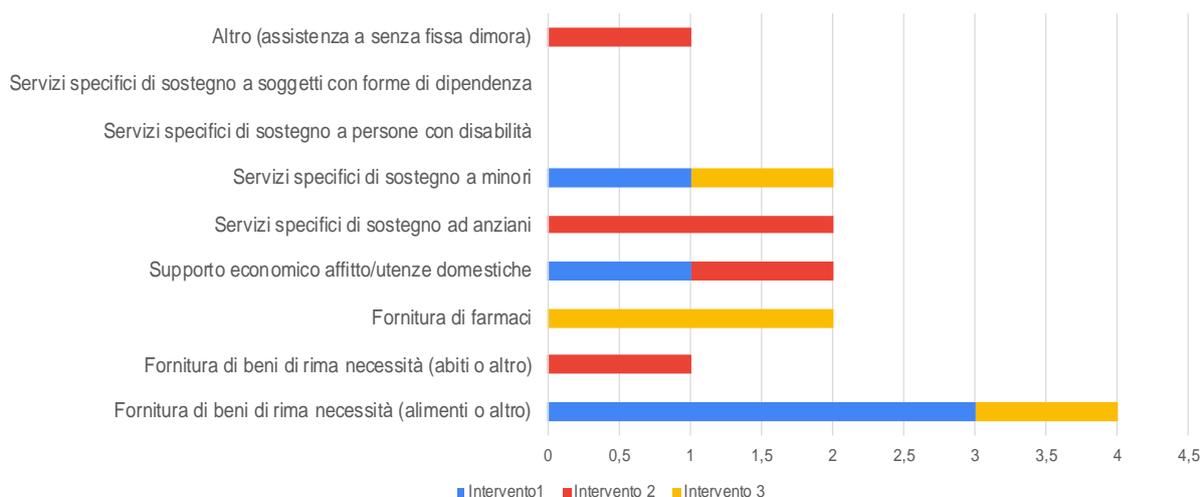
<sup>31</sup> L'Osservatorio è istituito presso la Fondazione Romagnosi, in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia.

<sup>32</sup> Sul tema della collaborazione tra Enti del Terzo Settore e Pubbliche Amministrazioni, va evidenziata l'esperienza territoriale maturata nel Distretto sociale di Pavia per la co-programmazione del Piano Sociale di Zona 2021-2023, vedi: Cau M., Volpato E., La co-programmazione di un Piano Sociale di Zona. L'esperienza del Distretto di Pavia, in *Impresa Sociale*, n. 3/2022.

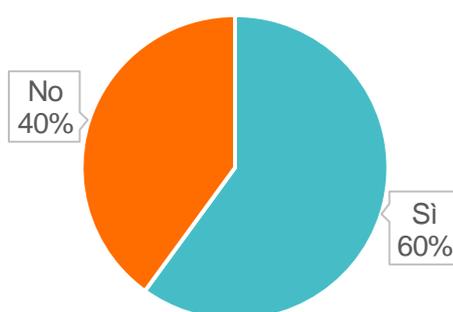
**3. Nell'ultimo anno di emergenza sanitaria, il Vostro intervento ha coinvolto prevalentemente persone già in carico (ai servizi sociali comunali o agli enti del Terzo settore) oppure persone che si affacciano per la prima volta a situazioni di disagio socioeconomico?**

100% entrambe

**4. Quali servizi comprende prevalentemente il Vostro intervento (max 3 risposte)?**

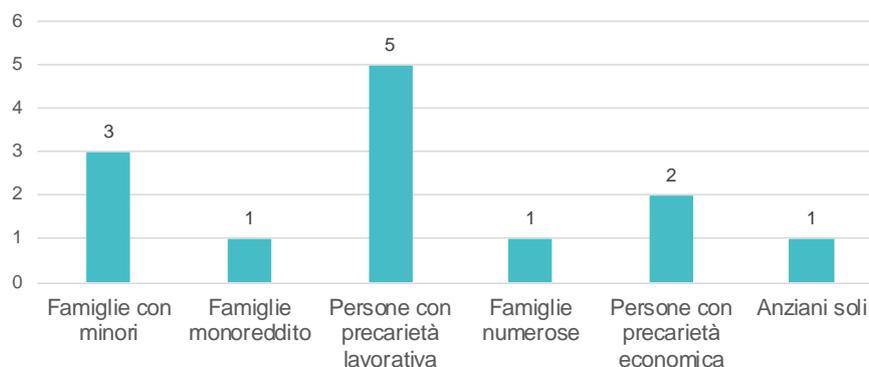


**10. Nel complesso, il Vostro intervento è co-progettato con altri attori della rete sociale locale?**

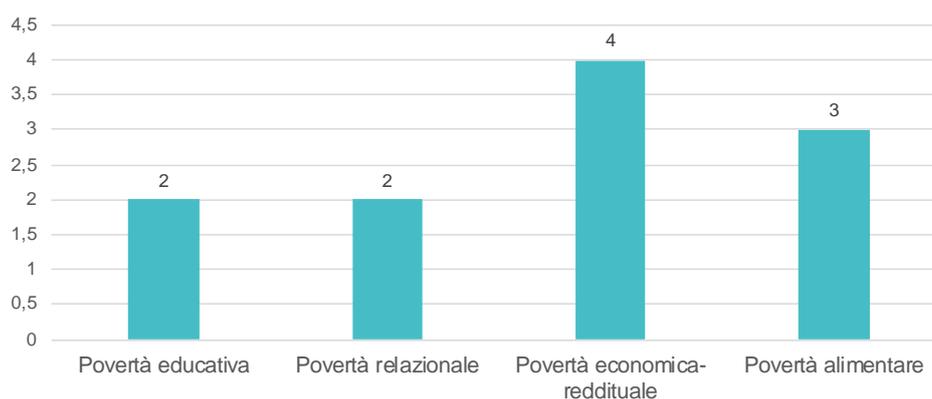


*Centro Servizi Formazione - Centro Servizi Volontariato Lombardia Sud - Coop. Liberamente - Coop. 381 - Ass. Babele - ODV - Coop. ALDIA - Coop. Marta – Ass. Calypso - Coop. Casa del Giovane - Ass. Piccolo Chiostro - Ass. Agape - Caritas Diocesana - Ass. Finis Terrae - Fondazione Costantino - Caritas Diocesana - CRI - Parrocchie - Servizi Sociali comunali - Sant'Egidio*

**11. Secondo la Vostra esperienza sul territorio pavese quali sono i soggetti più a rischio di scivolamento in una condizione di povertà a seguito dell'emergenza covid-19?**



**12. Secondo la Vostra esperienza, quali sono le nuove povertà emerse a Pavia a causa dell'emergenza covid-19?**



Fonte: Indagine Osservatorio OPIS, 2021.

#### **4. Evidenze e raccomandazioni di policy.**

Nelle aree del Paese tradizionalmente meno colpite dal fenomeno della povertà, si sono rivelate negli ultimi mesi nuove fragilità di carattere economico e un'allarmante crescita delle diseguglianze sociali.

Come descritto nelle pagine precedenti, i soggetti pubblici e privati si sono attrezzati per rispondere alle nuove emergenze attraverso il ripensamento dei modelli di governance e il rafforzamento delle risorse economiche destinate agli interventi sociali.

A tale proposito, gioca un ruolo fondamentale, in termini di sfida e aspettative di ripresa economico-sociale, l'attuazione del PNRR, che tra i molti obiettivi da conseguire non può prescindere dalla rimozione dei divari di vita presenti tra le aree del Paese e all'interno delle comunità locali.

A questo irrinunciabile appuntamento, la provincia di Pavia e la città capoluogo si presentano, per quanto riguarda le caratteristiche del sistema sociale, con alcune particolari caratteristiche: da una parte il crescente e proficuo ruolo delle reti sociali, dall'altra un livello di spesa pro-capite in costante riduzione, con evidenze di disequilibrio verso alcuni target di intervento a sfavore di altri.

Anche per le comunità territoriali – come già evidenziano tutti i documenti istituzionali di programmazione riferiti all'attualità – si impone la necessità di riposizionare il tema della povertà nell'agenda di politica pubblica, ripensando l'impostazione tradizionale di risposta al bisogno sociale, anche attraverso due strategie di cambiamento.

La prima riguarda l'interconnessione e la partnership tra gli attori sociali territoriali, elemento sollecitato da tutti i più recenti atti di programmazione, le cui esperienze meritano un'attenta attività di valutazione, al fine di replicare i modelli più efficaci e "aggiustare il tiro" nella direzione di soluzioni più idonee a fronteggiare le mutevoli caratteristiche del bisogno sociale.

La seconda strategia chiama in causa la necessità di una conoscenza più completa, sistematica e aggiornata<sup>33</sup> del sistema locale degli interventi sociali.

La rassegna di fonti informative riportata in queste pagine evidenzia un "sapere" del sistema sociale territoriale piuttosto frammentato ed estemporaneo, con contenuti difficilmente comparabili nel tempo, dove i (preziosi) dati di rendicontazione della spesa pubblica faticano a dialogare con altre informazioni – come le indagini di cui si è dato conto –riguardanti lo stesso fenomeno.

L'investimento sul patrimonio conoscitivo è indubbiamente una leva preziosa per fronteggiare il crescente aumento delle diseguaglianze sociali territoriali, ponendosi come snodo tra la programmazione e l'attuazione degli interventi.

---

<sup>33</sup> Gualmini, E. (1995), Apprendimento e cambiamento nelle politiche pubbliche: il ruolo delle idee e della conoscenza, in: *'Rivista Italiana di Scienza Politica'*, 2: 343-370.