



I VADEMECUM DI
LombardiaSociale.it

**MINORI E FAMIGLIE,
ABITARE E CONTRASTO
DELLE POVERTÀ.
DATI E INTERVENTI
DAL WELFARE LOMBARDO**

**A cura di Giada Marcolungo
e Cecilia Guidetti**

PREFAZIONE DI CRISTIANO GORI

2025

Indice

Prefazione di Cristiano Gori	2
Introduzione	3
I minori in Lombardia, tra percorsi di crescita e sostegno alle fragilità	
Minori in Lombardia: dati, risorse e interventi	8
Un sistema in crescita anche se non abbastanza	14
Adolescenti fragili e disturbi del neurosviluppo	24
Vittime invisibili: l'intervista a Cerchi d'Acqua	31
Gli interventi per persone di minore età	40
Povertà e bisogni abitativi: i dati e le priorità di intervento	
2° Rapporto di ricerca OCA: Abitare fuori Milano	52
DGR 1691 e politiche per l'abitare	60
Rapporto Caritas Ambrosiana: facciamo il punto	67
Piano Povertà: possibili prospettive lombarde	75

Prefazione

di Cristiano Gori, Direttore di LombardiaSociale.it

Gentili Lettrici e Gentili Lettori,

anche quest'anno, la nuova stagione di LombardiaSociale.it comincia con la pubblicazione dei Vademecum. Sono approfondimenti tematici che raccolgono vari articoli pubblicati negli ultimi 12 mesi – in questo caso dal settembre 2024 ad oggi - e riguardanti le principali tematiche del welfare sociale seguite dal nostro sito: anziani, persone con disabilità, famiglie, minori e povertà, finanziamento, programmazione e governance. Ognuno raccoglie contributi pubblicati in momenti diversi nell'ambito di un quadro comune e si propone, così, come un piccolo stato dell'arte del tema esaminato. Uno stato dell'arte che vuole fornire un insieme di spunti, dati ed idee utili all'operatività e alla discussione.

Mi auguro che i Vademecum rappresentino un'occasione utile a far circolare ancora di più i nostri articoli, anche tra quanti hanno meno occasione di seguire il sito con continuità, ed a promuovere così la diffusione e l'allargamento del dibattito sul welfare sociale nella nostra regione. Come sempre, i commenti e le critiche ci saranno particolarmente utili.

I Vademecum sono parte del più ampio sforzo di LombardiaSociale.it per sostenere gli operatori nel portare avanti il proprio impegno quotidiano così come i programmatori nel delineare gli scenari futuri. Il tutto sempre a partire dal dato empirico di realtà. Questo, almeno, è l'obiettivo poi i lettori giudicheranno se ci riusciamo. Sicuramente lo sforzo è impegnativo e complicato: pensiamo ne valga la pena.

Desidero ringraziare tutti coloro i quali ci danno fiducia, con l'impegno a compiere ogni sforzo per migliorare. Un ringraziamento particolare va ai nostri promotori, senza i quali né il nostro lavoro né la possibilità di fruire gratuitamente del sito sarebbero possibili. Si tratta di: Fondazione Cariplo (promotore istituzionale); Caritas Ambrosiana, FNP CISL Lombardia, Fondazione Monte di Lombardia (promotori principali); Fondazione Ravasi Garzanti, Fondazione ASM Gruppo a2a, NeASS Lombardia, CROAS Lombardia (promotori ordinari)¹. La gratitudine nei loro confronti concerne sia il sostegno economico sia il rapporto instauratosi, che coniuga un continuo scambio di idee con la garanzia della totale autonomia della direzione nella definizione della linea editoriale.

Milano, settembre 2025

¹ Maggiori informazioni sui promotori si trovano sulla nostra homepage.

Introduzione

di Giada Marcolungo e Cecilia Guidetti

Il presente Vademecum raccoglie una scelta di articoli pubblicati da settembre 2024 a luglio 2025 sul tema delle politiche per minori e famiglie, di contrasto alla povertà e di politiche per l'abitare in Lombardia. La prima parte è dedicata a "Dati e interventi per minori e famiglie": come ogni anno verrà ripresa l'analisi dei dati riguardanti i minori in Lombardia e le risorse a loro sostegno, con un affondo sul sistema 0-6; verrà poi dato spazio al quadro programmatico, con particolare riferimento al Piano Sociale 2024-2026 e verranno approfonditi due fenomeni particolarmente attuali ovvero lo stato di salute degli adolescenti e gli interventi rivolti agli orfani di femminicidio. Lo sguardo ai dati e al quadro programmatico prosegue anche per l'area del contrasto alla povertà, nella seconda parte: particolare attenzione verrà data all'articolo sul rapporto di Caritas Ambrosiana e sul Piano Povertà. Infine, la terza e ultima parte è dedicata alle politiche per l'abitare, approfondendo anche in questo caso i dati riguardanti i bisogni abitativi oggi e il quadro programmatico regionale.

Nel complesso in questi ultimi mesi tutte e tre le aree di welfare sono state analizzate approfondendo i rapporti di ricerca di settore, andando ad evidenziarne le specificità regionali e, allo stesso modo, proponendo riflessioni su quale impatto regionale sia prevedibile dall'analisi delle linee d'indirizzo nazionali e se e come, tali indicazioni, siano in grado di soddisfare i bisogni emergenti.

I minori in Lombardia, tra percorsi di crescita e sostegno alle fragilità

Riprendiamo i principali articoli pubblicati su Lombardia Sociale nell'ultimo anno per dare un quadro sulla popolazione minorile in Lombardia, sulle risorse a disposizione, le principali linee di policy attive e sulle priorità per lo sviluppo degli interventi.

Il primo articolo [Minori in Lombardia. Dati, risorse e interventi](#) riprende e commenta i principali dati riportati nella III edizione del rapporto pubblicato dal Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Gruppo CRC) "I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia – I dati regione per regione". Il rapporto fornisce una panoramica di tutti i principali dati relativi alle condizioni di bambini, bambine, ragazze e ragazzi nelle regioni italiane ed è qui riproposto con un approfondimento dedicato alla Lombardia. Nell'articolo è dunque possibile trovare una

sintetica panoramica dei principali dati disponibili relativi alla popolazione minorile in Lombardia e ai minori destinatari di diverse misure e interventi, nonché alcuni dati relativi al sistema di offerta loro rivolto e alle risorse che, attraverso vari fondi, sono dedicate a questa fascia di popolazione.

Il secondo articolo riproposto è [Un sistema in crescita anche se non abbastanza](#): da anni Istat (con il supporto dell'Università Ca' Foscari) propone l'analisi dei servizi educativi per l'infanzia, ampliando di anno in anno il proprio spettro di osservazione. In quest'ultima analisi, che prende in riferimento l'anno educativo 2022/2023, emerge una offerta crescente, seppur ancora non soddisfacente gli standard europei e con forti differenze territoriali, benché l'intera regione Lombardia si attesti complessivamente al 36% di copertura. Gli ulteriori interessanti approfondimenti offerti dal report, e sintetizzati nel suddetto articolo, riguardano il personale, e la difficoltà di reperirlo, e l'accessibilità, individuando per la prima volta i livelli di partecipazione dei bambini e bambine con disabilità.

Gli articoli a seguire propongono due specifici approfondimenti riguardo a due specifiche fasce di fragilità e ai relativi interventi messi in campo a loro supporto.

L'articolo [Adolescenti fragili e disturbi del neurosviluppo](#) esplora il tema della salute mentale dei ragazzi e delle ragazze che oggi, per molti territori, costituisce una sfida importante in termini di lettura dei bisogni e di sviluppo di interventi che si rivelino effettivamente efficaci. Proprio in questa direzione, il contributo è dedicato a ricostruire un quadro di riferimento sul tema, attraverso i principali dati a disposizione, e a richiamare le principali misure, interventi e fonti di finanziamento messi in campo a livello nazionale, regionale e da parte di fondazioni e soggetti privati, con l'intento di fornire alcuni spunti e riferimenti a quanti si trovano a programmare o progettare interventi e servizi dedicati.

Il quarto articolo ripropone l'approfondimento sugli interventi a supporto degli orfani di femminicidio, condotto grazie all'intervista della presidente e della referente progettuale di Cerchi d'Acqua. In [Vittime invisibili: l'intervista a Cerchi d'Acqua](#) viene posta l'attenzione prima di tutto al fenomeno: per quanto i centri anti violenza e il loro lavoro sia ormai ben radicato nel tessuto lombardo, e Cerchi d'Acqua ne è una testimonianza, è recente l'attenzione specifica ai bambini e bambine che vivono il trauma del femminicidio. Grazie al progetto "*Orphane of femicide invisible victim*", finanziato dall'Impresa sociale Con i bambini, in Lombardia, così come in tutta Italia, si è diffusa una formazione dedicata, interventi specialistici e una mappatura di coloro che potevano beneficiare di aiuti concreti come il supporto psicologico e il re-inserimento sociale, educativo e lavorativo.

La sezione si chiude con un articolo di rilancio delle politiche rivolte ai minori, a partire da un'analisi critica del nuovo Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali

2024-2026, in relazione alle caratteristiche specifiche del welfare lombardo. In [Gli interventi per persone di minore età. Una priorità del Piano Sociale 2024-2026](#) viene offerta una lettura dell'ultimo Piano Sociale, al fine di orientare practitioner e policy maker nella nuova mappa di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, benché si riscontri una forte continuità con la precedente programmazione. I fattori che maggiormente il welfare lombardo è chiamato ad attenzionare sono: il protagonismo di famiglie e delle persone di minore età; le équipes multidisciplinari e il rafforzamento dell'Ambito sociale territoriale, quale principale livello di riferimento per la programmazione e lo sviluppo degli interventi; infine, la sussidiarietà orizzontale e l'importanza di investire nel tessuto della comunità educante. Partendo da questi punti, le sfide per il welfare lombardo appaiono in continuità con quanto evidenziato in precedenti analisi ovvero: lo sviluppo effettivo dell'integrazione sociosanitaria, la messa a tema e lo sviluppo di strategie per fronteggiare la crisi delle professioni d'aiuto e la relativa difficoltà a coprire il fabbisogno dei servizi, tanto in ambito pubblico quanto nel terzo settore; la necessità di articolare un assetto stabile e continuativo per coprogettare e coprogrammare tra enti pubblici, a tutti i livelli di governance, e terzo settore.

Povertà e bisogni abitativi: i dati e le priorità di intervento

La seconda sezione del vademecum offre una selezione dei principali articoli pubblicati nell'ultimo anno in merito a politiche e interventi di contrasto alla povertà, dando spazio alla voce dei territori. Questi, infatti, individuano una delle principali questioni emergenti e prioritarie da affrontare da parte delle politiche nazionali, regionali e locali ovvero il sostegno all'abitare e lo sviluppo di efficaci politiche abitative. Diversi contributi in questo anno si sono concentrati proprio su questo tema.

Il primo che richiamiamo, è il [2° Rapporto di ricerca OCA: Abitare fuori Milano](#), il quale presenta una panoramica sui bisogni abitativi nell'area della Città Metropolitana di Milano, attraverso una sintesi del report promosso da CCL – Consorzio Cooperative Lavoratori e da LUM- Libera Unione Mutualistica Società Cooperativa, in partnership con il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU) del Politecnico di Milano. Si mettono quindi in luce, a partire dai dati evidenziati dalla ricerca, le dinamiche di espulsione abitativa in corso dalla città di Milano e le criticità legate all'accessibilità abitativa anche nei Comuni dell'hinterland, che si trovano a fronteggiare l'ampliamento delle situazioni di impoverimento, spesso molto connesse e correlate a forme di povertà abitativa o di impossibilità di accesso alla casa.

Correlato a tale articolo, che ricostruisce il fenomeno e le cause della povertà abitativa, è utile richiamare un approfondimento relativo alle [politiche per l'abitare](#) di Regione Lombardia, che con la DGR 1691 definisce interventi di sostegno allo sviluppo e alla diffusione di servizi abitativi nel quadro del Programma Regionale Lombardia FSE+

2021-2027, mostrando, tuttavia, la grande debolezza delle politiche abitative lombarde, già richiamata in diversi contributi, e in particolare nel contributo di Alice Boni [Emergenza o povertà abitativa? Luci e ombre in Lombardia.](#)

Per quanto riguarda, infine, dati e considerazioni in merito agli interventi di contrasto della povertà nella nostra regione, richiamiamo qui i due principali contributi che offrono una visione di insieme.

L'articolo [Rapporto Caritas: facciamo il punto](#), presenta i principali dati riportati nell'ultimo rapporto di Caritas Ambrosiana in merito al fenomeno della povertà osservato nella Diocesi di Milano, relativo ai dati 2023, provenienti da un campione di 168 centri di ascolto diffusi su tutta la diocesi e 3 servizi diocesani, che operano nella città di Milano. Il rapporto evidenzia, quali questioni e concause principali siano ricorrenti nei percorsi di vita delle persone che si trovano in condizioni di povertà: il reddito insufficiente, criticità occupazionali e problematiche abitative. Sul fronte dei bisogni e delle richieste portate ai servizi, invece, si evidenziano principalmente bisogni alimentari, di vestiario, lavorativi e di richieste di sussidi di tipo economico. A partire da questi dati viene dunque offerto uno spaccato sulla fascia di popolazione milanese particolarmente fragile e sugli interventi messi in capo dai servizi di Caritas Ambrosiana a loro supporto.

In ultimo, l'articolo [Piano Povertà: possibili prospettive lombarde](#), pubblicato nel quadro dello Speciale di Lombardia Sociale dedicato al [Piano Nazionale Interventi e Servizi Sociali 2024-26](#), di recente pubblicazione, ricostruisce il contesto di policy nel quale il nuovo Piano si inserisce, caratterizzato dalla transizione dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione. L'articolo richiama alcune novità introdotte dal Piano rispetto ai documenti programmatici precedenti, e alcuni elementi strategici che potrebbero risultare funzionali allo sviluppo del sistema regionale e alla redazione del nuovo Piano Povertà lombardo, in corso di definizione da parte della Regione.

I minori in Lombardia, tra percorsi di crescita e sostegno alle fragilità

Minori in Lombardia: dati, risorse e interventi

Dati dal rapporto “I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia - I dati regione per regione” realizzato dal “Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza” (Gruppo CRC) – III Edizione

di Cecilia Guidetti

2 Aprile 2025

Temi > Giovani, Minori e famiglia, Prima infanzia

Nel mese di novembre 2024 il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza” (Gruppo CRC) ha pubblicato la terza edizione del Rapporto “I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia – I dati regione per regione”, in cui fornisce una panoramica di tutti i principali dati relativi alle condizioni di bambini, bambine, ragazze e ragazzi nelle regioni italiane. Qui un approfondimento dedicato alla Lombardia.

Il rapporto [I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia – I dati regione per regione](#) presenta tutti i principali dati disponibili relativamente alle condizioni di bambini, bambine, ragazze e ragazzi in Italia, suddivisi per tematica e per Regione. Il rapporto, che era già stato pubblicato nel dicembre 2018, e successivamente nel 2021, è pensato come complementare all’analisi nazionale sviluppata nel [Rapporto annuale di monitoraggio](#) con l’obiettivo di offrire una fotografia regionale attraverso una serie di indicatori.

Il rapporto si articola in schede regionali, che offrono dati sintetici e comparati con quelli relativi al livello nazionale, e con quelli pubblicato nel 2021, in merito a sette aree tematiche:

- L’area tematica Dati demografici offre una fotografia delle tendenze socio-demografiche in corso;

- L'area sulle Risorse dedicate all'infanzia e all'adolescenza presenta un quadro delle risorse europee del PON scuola, fondi nazionali che hanno una stretta attinenza con infanzia (FNPS, Fondo per la famiglia, Fondo per sistema integrato 0-6), nonché la spesa dei Comuni per interventi e servizi sociali per l'area famiglia e minori e la spesa per servizi educativi alla prima infanzia. Come definito nel rapporto sono dunque state utilizzate tutte le fonti disponibili di dati disaggregati a livello regionale.
- L'area Povertà materiale e educativa presenta dati sulla povertà economica, abitativa e alimentare.
- L'area Ambiente familiare e misure alternative presenta i dati relativi all'offerta di servizi a supporto della genitorialità, ai minori che si trovano fuori famiglia, in affido o in comunità e ai minori con genitori detenuti.
- L'area Educazione, gioco e attività culturali riporta un quadro relativo all'offerta di servizi educativi per l'infanzia e alla popolazione scolastica con alcune specifiche riguardo agli alunni stranieri e agli alunni con disabilità
- L'area Salute e servizi di base presenta i dati relativi all'offerta di servizi rivolti alla fascia infantile e adolescenziale e i dati relativi ad alcuni indicatori di salute della popolazione
- L'area della protezione riporta i dati relativi ai Minori Stranieri Non Accompagnati, ai minori detenuti o sottoposti a misure alternative e ai minori vittime di abusi.

Il rapporto del Gruppo CRC è pensato in prima istanza quale strumento di diffusione di dati ad ampio spettro sulla condizione dei bambine, bambini, ragazze e ragazzi in Italia e nelle varie realtà regionali, grazie all'utilizzo di dati validati da fonti "ufficiali" e si propone come occasione per individuare campi di ulteriore approfondimento e come spinta per le Pubbliche Amministrazioni, affinché si impegnino nella "raccolta puntuale, sistematica e disaggregata di informazioni necessarie a programmare interventi efficaci e sostenibili per bambini, adolescenti e le loro famiglie".

Riportiamo in questo articolo alcuni dei dati maggiormente rilevanti e significativi, rimandando all'intero rapporto per una lettura sistematica delle varie aree e al Rapporto di aggiornamento annuale sull'attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC).

La fotografia delle condizioni di infanzia e adolescenza in Lombardia

Quanti sono i minori in Lombardia

Le persone di minore età in Lombardia sono 1.555.377, il 15,5% della popolazione totale della regione, dato di poco superiore alla media nazionale del 15,1%, e in calo rispetto al dato del 2021 (oltre 1.600.000). Di questi, il 17% sono stranieri, una percentuale di molto maggiore della media nazionale, pari al 11,8%.

Dal punto di vista della composizione familiare, il rapporto indica due dati particolarmente rilevanti, riferiti alla percentuale di nuclei monogenitoriali, pari al 15,7% (inferiore al 17,8% nazionale) e a quella dei nuclei con 5 o più componenti, pari al 3,8%, inferiore al 4,5% nazionale. Tipologie di nuclei che, pur essendo in Lombardia in percentuale inferiore al resto d'Italia, come richiamato nel rapporto costituiscono le fasce di nuclei maggiormente a rischio di povertà.

Risorse dedicate a infanzia e adolescenza nel 2024

Dal punto di vista delle risorse dedicate a infanzia e adolescenza, in particolare per quanto riguarda i fondi nazionali che hanno una stretta attinenza con l'implementazione delle politiche per l'infanzia, la panoramica riportata evidenzia risorse complessivamente in aumento. Tutti i fondi, infatti, risultano in crescita rispetto a quanto riportato nel rapporto 2021 con la sola eccezione del Fondo per il sistema integrato 0-6.

	Lombardia (milioni di euro)	Italia (milioni di euro)	% Lombardia su totale nazionale
Quota FNPS 2023 Vincolata per minori e famiglia	27.767.352,53	192.962.839	14,39
Quota del Fondo Nazionale 0-6, 2024	44.181.400,72	281.905.490	15,67
Quota del Fondo per le Politiche della Famiglia, 2021	4.245.000,00	30.000.000	14,15
Spesa dei Comuni per interventi e servizi sociali per l'Area famiglia e minori (escluso servizi per la prima infanzia) – 2018	407.801.319	1.884.859.566	21,64
Spesa dei Comuni per i servizi socio-educativi alla prima infanzia, 2019	208.763.457	1.305.968.002	15,99

Povert  materiale e educativa

Guardando ai minori in condizioni di povert , la percentuale di persone di minore et  in povert  relativa   del 16,1%, inferiore di 6,1 punti rispetto alla media nazionale, e sostanzialmente in pari rispetto al precedente Rapporto.   inoltre quasi pari al 20% la percentuale di minori a rischio di povert  e esclusione sociale (dato 2022), dato che per quanto alto risulta di molto inferiore alla media nazionale, che raggiunge addirittura il 29,6%, in crescita rispetto alle precedenti rilevazioni.

Altro dato significativo   quello che vede il 12,1% dei minori lombardi vivere in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali, un dato che   rimasto quasi stabile, e che si   allontanato dalla media nazionale, che dal 12,8%   passata addirittura al 16,2%.

Rispetto alla rilevazione precedente, invece, risultano decisamente aumentati i dati relativi alla connettivit  e alla disponibilit  di accesso ad internet e a computer e devices, che sono superiori al 90% sia per la Lombardia sia per l'Italia.

Ambiente familiare e misure alternative

I dati riportati in questo capitolo del report presentano in particolare la situazione di bambini, bambine, ragazzi e ragazze che si trovano fuori famiglia.

In Lombardia 1,5 minori ogni mille residenti (in linea con la media italiana) si trova in affidamento familiare, senza considerare i Minori Stranieri Non Accompagnati. L'affido riguarda per lo pi  i ragazzi sopra i 10 anni (circa il 60%) e per il 67% si tratta di affido eterofamigliare.

Sono invece il 2,6 per mille dei residenti tra 3 e 17 anni i minori che si trovano in strutture residenziali, sempre al netto dei MSNA, e in significativa crescita rispetto al rapporto precedente. Di questi, oltre il 40% si trovano nella fascia 15/17 anni.

L'incidenza sul target dei Minori stranieri non accompagnati   pari al 25,8%, di pochi punti inferiore rispetto all'incidenza nazionale, pari al 29,6%.

Educazione, gioco e attivit  culturali

Dal punto di vista dei servizi educativi, il numero di posti nei servizi socio-educativi per la prima infanzia per 100 bambini di 0-2 anni risulta pari al 36% contro il 30% a livello nazionale: mentre la copertura nazionale risulta quasi stabile dal 2021 ad oggi (era il 29,6%), il numero di posti in Lombardia   cresciuto di quasi 4 punti percentuali.   inoltre sensibilmente pi  alta la percentuale di Comuni coperti dai servizi socio-educativi per la prima infanzia: il 79,2% dei Comuni lombardi, contro il 64,4% in tutta Italia.

Per quanto riguarda i 220mila bambini iscritti alla scuola dell'infanzia si evidenziano in particolare due dati: in Lombardia sono davvero residuali le sezioni antimeridiane, cioè che garantiscono solo l'orario mattutino, pari al 1,1% mentre la media nazionale è del 9,3%. Ciò significa che quasi la totalità dei bambini che frequentano la scuola dell'infanzia in Lombardia hanno la possibilità di frequentare anche nelle ore pomeridiane, elemento che diverse analisi e report evidenziano come significativo tanto in relazione alla possibilità di frequentare una mensa scolastica^[1], quanto in ottica di conciliazione dei temi di vita e di lavoro per i genitori.

Il secondo dato riguarda il fatto che nella nostra regione solo il 58% dei bambini è iscritto a una scuola dell'infanzia pubblica, mentre tutti gli altri frequentano scuole dell'infanzia private. In Italia a frequentare le scuole dell'infanzia pubbliche è invece il 73% dei bambini.

Un altro dato rilevante relativo al tempo scuola e ai servizi offerti, riguarda gli alunni della scuola primaria che usufruiscono del servizio mensa, pari all'82,9% nella nostra regione, mentre si tratta solo del 57,5% come media nazionale.

Uno sguardo poi agli studenti stranieri nei vari ordini di scuola:

- nelle scuole dell'infanzia sono il 18,8%, di cui è nato in Italia l'84,3%
- nella scuola primaria rappresentano il 20,1% di cui è nato in Italia il 70,4%
- nella scuola secondaria di I grado sono il 17,8%, di cui è nato in Italia il 65,3%
- nella scuola secondaria di II grado sono il 12,7%, di cui è nato in Italia il 54,5%.

In merito al tema degli abbandoni scolastici, la percentuale di persone di 18-24 anni che hanno conseguito la sola licenza media e non sono inseriti in un programma di formazione (Early School Leaver) è del 7,8% (media italiana 10,5%, entrambe in calo rispetto al 2021), mentre la percentuale di persone di 15-29 anni che non lavorano e non studiano (Neet) è del 10,6% (media nazionale 16,1%, entrambe significativamente in calo).

Infine, risultano in aumento in tutti gli ordini di scuola gli alunni con disabilità; nelle scuole dell'infanzia sono 3.286, in quelle primarie salgono a 22.619, arrivando per le scuole primarie e secondarie di I grado a costituire il 20% del totale nazionale.

Salute e servizi di base

Considerando l'area salute e servizi, in relazione ai servizi perinatali sono presenti 55 punti nascita, di cui il 20% con meno di 500 parti l'anno (quota inferiore di 4 punti rispetto alla media nazionale del 24%) e in diminuzione rispetto ai dati riportati nel precedente Rapporto.

I bambini residenti per medico pediatra sono 1085 (Italia 993), con una tendenza in diminuzione rispetto al precedente Rapporto. I bambini e i ragazzi lombardi hanno meno necessità di muoversi per cure ospedaliere: la mobilità ospedaliera interregionale è del 6% (contro il 9,5% italiano).

Protezione

Infine, il rapporto evidenzia alcuni dati in merito al tema della protezione.

I minori stranieri non accompagnati presenti e censiti in Lombardia sono 2.450 (Italia 19.210), di cui solo 542 sono ragazze; risultano essere, invece, solo 629 i posti dedicati ai minori nel sistema SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione), il che significa una distribuzione dei restanti nel quadro dei servizi di accoglienza residenziale ma anche in strutture emergenziali o non specifiche in relazione all'età.

Sono riportati, in ultimo, i dati relativi ai minori vittime di abusi, significativi per indicare quali sono i numeri dei bambini e ragazzi di cui sono noti una storia o un evento di maltrattamenti e/o abusi, pur sapendo che il fenomeno non è tutto tracciabile attraverso dati, se non per quei minori che sono intercettati dalla rete dei servizi o dall'Autorità Giudiziaria.

1. <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/mense-scolastiche-un-servizio-essenziale-per-ridurre-le-disuguaglianze> ↑

Un sistema in crescita anche se non abbastanza

a cura di Giada Marcolungo

8 Novembre 2024

Temi > Minori e famiglia

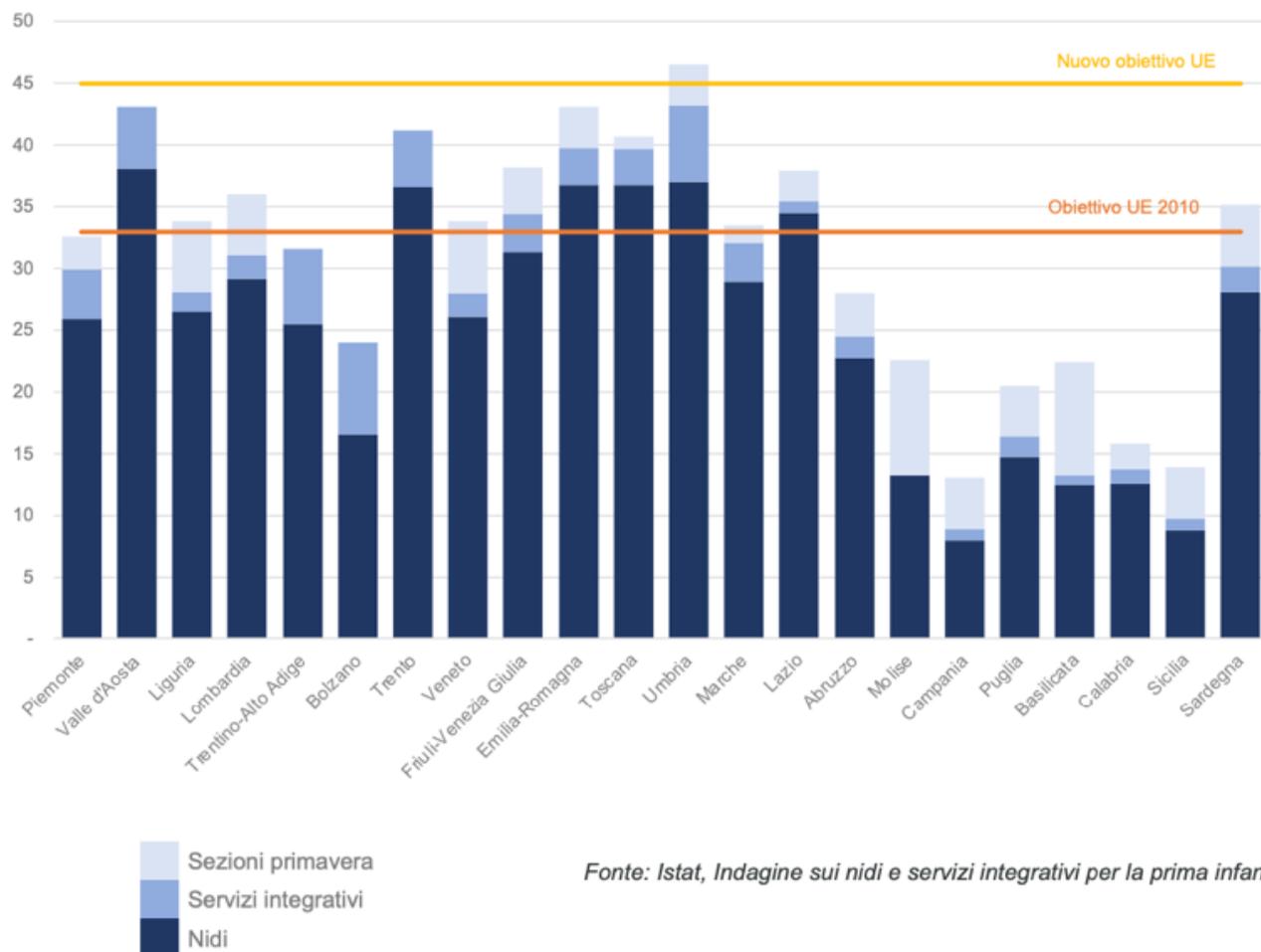
È stato da poco pubblicato l'ultimo rapporto Istat "I servizi educativi per l'infanzia in Italia. Stato dell'arte, personale e accessibilità dell'offerta Zerotre" in riferimento all'anno accademico 2022/2023. Nel seguente articolo verranno ripresi i punti di attenzione principali, cogliendo elementi specifici riferiti alla regione Lombardia all'interno del quadro nazionale complessivo.

Il report^[1], frutto della collaborazione tra Istat e Università Ca' Foscari di Venezia, mostra un graduale ampliamento dell'offerta e una crescente domanda, nonostante il fenomeno sempre più significativo della denatalità. Ad integrare la fotografia dell'infrastruttura educativa, in continuità con le analisi delle annualità precedenti, in questo rapporto troviamo un approfondimento ulteriore riguardante il personale, l'accessibilità e le caratteristiche dei bambini/e frequentanti.

Il sistema d'offerta

Nell'anno educativo 2022/2023 i posti disponibili nei nidi, nelle sezioni primavera e nei servizi integrativi pubblici e privati hanno raggiunto sul territorio nazionale una copertura **pari a 30 posti per ogni 100 bambini/e residenti** tra gli zero e due anni, aumentando di due punti percentuali, quindi, il tasso di copertura rispetto alla precedente rilevazione. Queste 30 unità sono composte per la maggior parte da nidi, a seguire sezioni primavera e, quindi, in misura residuale da servizi integrativi^[2].

Fig. 1.11 Posti autorizzati nei servizi educativi per la prima infanzia per 100 bambini di 0-2 anni, per regione geografica e tipo di servizio. Anno educativo 2022/2023



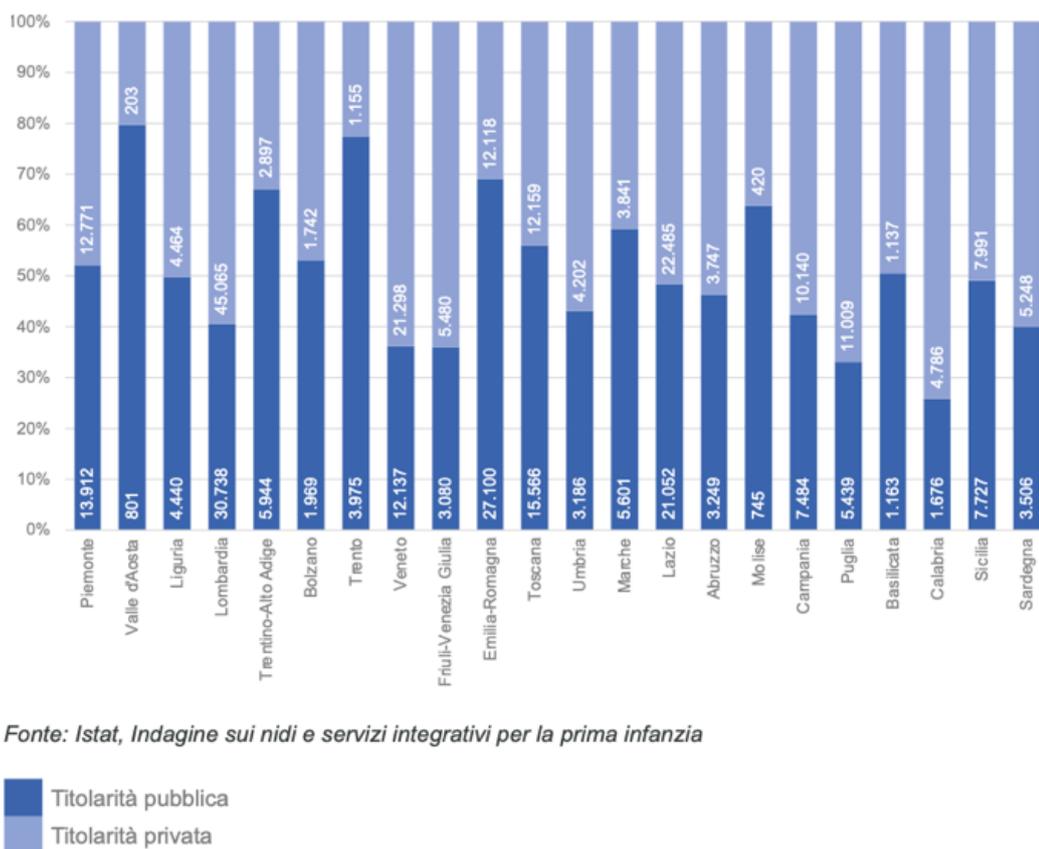
Il valore assoluto di posti disponibili complessivi sul territorio nazionale si attesta sulle 366.000 unità ovvero 15.700 in più rispetto all'anno precedente.

Sono in particolare due gli aspetti da sottolineare in relazione a questo dato di crescita dell'offerta, in relazione al raggiungimento degli obiettivi definiti:

- da una parte considerare che i 30 posti per 100 bambini sono relativi al complessivo sistema di servizi educativi per l'infanzia, composto da diverse unità di offerta anche molto diversificate tra loro, e che conteggia unitamente l'offerta pubblica e quella privata;
- dall'altra l'enorme divario regionale che la figura 1 mette bene in evidenza: a fronte di un raggiungimento di una media nazionale di 30 posti ogni 100 bambini, vi sono regioni, in particolare Campania, Sicilia e Calabria che si attestano al di sotto dei 20 posti ogni 100 bambini.

L'aumento dell'offerta vede una maggiore espansione del settore privato. Anche la maggior parte dei servizi a titolarità pubblica^[3] (53%) è affidata in gestione a enti privati del settore no profit. L'analisi dei costi medi dell'offerta comunale per tipo di gestione mostra come per il Comune sia molto più alta la spesa per bambino se la gestione del servizio è diretta rispetto a quando la gestione del servizio viene esternalizzata, creando un risparmio intorno al 44% del costo per bambino. Questo dato può essere una tra le motivazioni per cui aumenta nel tempo la scelta di esternalizzare la gestione dei servizi. In particolare, **in Lombardia, il settore privato ricopre un ruolo centrale dell'offerta dei servizi per l'infanzia.**

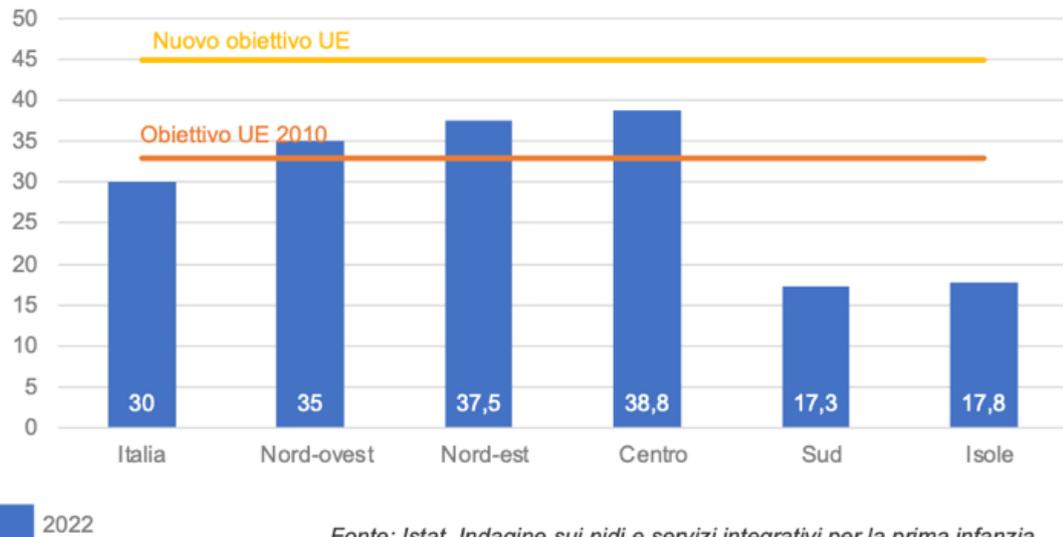
Fig. 1.19 Numero di posti autorizzati al funzionamento per regione e natura giuridica del titolare. Anno educativo 2022/2023



L'indagine mostra quindi un trend rassicurante, che non soddisfa però ancora gli obiettivi europei e riscontra una forte disomogeneità territoriale.

Fig. 1.9

Posti autorizzati nei servizi educativi per la prima infanzia per 100 bambini di 0-2 anni, per ripartizione geografica. Anno educativo 2022/2023



Fonte: Istat, Indagine sui nidi e servizi integrativi per la prima infanzia

L'Umbria è la prima regione italiana che ha già superato il nuovo target europeo del 45%. **La Lombardia si attesta a una percentuale del 36%**, con un aumento di quasi 5 punti percentuali rispetto all'annualità precedente.

Un nuovo dato subregionale che presenta questa nuova indagine riguarda la copertura a livello di Ambito Territoriale Sociale (ATS). L'indagine mostra come il 35,5% degli ATS abbia un tasso di copertura pari o superiore al 33% ovvero 218 ATS sul totale di 614. La dotazione di servizi sul territorio penalizza i comuni di ampiezza demografica più bassa, ovvero l'85% dei comuni italiani: si passa infatti dal 26,3 di copertura media per i comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti al 35,5% per i comuni con oltre 50.000 abitanti, dove si registra una prevalenza dell'offerta pubblica. La diffusione dei servizi è mediamente più alta nelle grandi città o zone altamente popolate. Questi dati sono particolarmente significativi anche per la regione Lombardia, considerando la differenza tra l'area della città metropolitana di Milano e le limitrofe comunità montane.

In generale, l'anno accademico 2022/2023, riscontra **una sostanziale crescita nella domanda**, uniforme a livello nazionale, con un livello leggermente più alto al mezzogiorno. Sull'aumento della domanda ha sicuramente influito il contributo alle famiglie, in particolare il bonus asilo nido, che nell'anno 2022 conta 430.000 beneficiari ovvero 70.000 in più rispetto al 2021 (+19%). Ovviamente l'utilizzo del contributo risente però dell'offerta strutturale dei servizi, ovvero meno posti autorizzati, minore possibilità di usufruire del contributo statale.

Si stima un **tasso di saturazione del 92,3%** dei posti disponibili. Il dato esclude quindi una situazione generale di sottoutilizzo e la distribuzione dell'indicatore è pressoché

omogenea. Questo non esclude però il fenomeno delle liste d’attesa, in quanto il dato di saturazione è un dato medio. Esiste infatti **un 56,3% di nidi e sezioni primavera che non essendo riusciti a coprire tutte le domande hanno creato una lista d’attesa**. Questa quota risulta in aumento rispetto all’anno precedente, a conferma del fatto che la domanda sia aumentata. La domanda non soddisfatta è più frequente nel settore pubblico.

Il personale, non solo educativo^[4]

Dalle stime, si evidenzia che l’attuale organizzazione prevede un rapporto di **un educatore ogni 5,4 posti autorizzati** e un’unità di personale non educativo ogni 11,1/11,7 posti autorizzati. Il limite di questi dati è che si considera il personale impiegato indipendentemente dal monte ore lavorato e nell’analisi vengono considerati sia i nidi che le sezioni primavera che hanno target e funzioni differenti. Come era possibile presumere, la maggior percentuale di personale impiegato si trova al nord, anche a fronte di una maggior prevalenza di servizi.

Uno sguardo nuovo dell’indagine rispetto alle annualità precedenti pone l’accento sul **personale regolarmente presente nei servizi ma che non appartiene a nessuna delle due categorie** sopra citate. Si tratta degli stagisti/tirocinanti e dei volontari. Si stima una quota tra le 17.400 e le 22.500 persone che appartengono a tale categoria, discretamente rilevante sul totale. Anche in questo caso, la loro presenza varia a livello nazionale, arrivando a percentuali di oltre il 50% del personale complessivamente impiegato nei servizi al sud.

L’analisi prosegue attraverso il calcolo di una **stima di personale educativo necessario** per il potenziamento del sistema di offerta dei servizi educativi per l’infanzia, in base anche al contributo finanziario previsto col PNRR. Al fine di incrementare i posti autorizzati di 150.480 unità sarebbero necessari tra i **23.700 e i 24.900 educatori/educatrici full time^[5]**. In merito alla quantificazione, c’è da considerare che la richiesta di queste figure sarà ovviamente disomogenea sul territorio nazionale e, in parte, le risorse saranno destinate a un potenziamento contrattuale delle risorse già impegnate. Il ragionamento però permette ugualmente di porre l’attenzione sulla necessità non solo di creare nuove disponibilità di posti per raggiungere gli obiettivi europei, ma anche di investire sulle professioni educative – anche a partire dalla formazione universitaria – affinché poi sia disponibile il personale in numero adeguato alla richiesta dei servizi.

Sulla **difficoltà di reperire personale** sono disponibili alcuni dati già all’interno della presente indagine: il 66,4% dei servizi educativi ha effettuato assunzioni di personale educativo nei due anni precedenti all’intervista; di questo il 28,2% ha avuto forti o fortissime difficoltà a reperirlo, mentre il 46,1% ha avuto qualche difficoltà. Tra i motivi

emersi troviamo: la difficoltà di trovare personale educativo; la mancanza di titoli idonei; l'incompatibilità con i metodi di lavoro e la carenza di esperienza pratica nel campo educativo e, in alcuni casi, anche la collocazione periferica del servizio educativo stesso.

Altro dato, che non sorprende, ma evidenzia un fenomeno cronico, riguarda la **femminilizzazione** della professione educativa nei servizi per l'infanzia: oltre il 99% del personale educativo è di genere femminile.

Infine, citiamo l'approfondimento in merito alla figura del **coordinatore pedagogico**, ruolo fondamentale in quanto responsabile dello sviluppo, della valutazione, dell'aggiornamento del curriculum formativo e del proprio personale. Secondo i dati raccolti sono **meno del 10% le unità di offerta educativa per l'infanzia in cui non è presente un coordinatore pedagogico**. Le unità d'offerta in cui questa figura è meno presente sono quelle a gestione pubblica diretta e quelle private non convenzionate. Se il dato pare essere positivo in termini di presenza, è necessario ulteriormente spaccettarlo in quanto sono diverse le differenze rispetto all'organizzazione di questa funzione a seconda della tipologia di servizi. La funzione può essere interna o affidata a esterni. Si evidenzia una correlazione tra ore dedicate a tale funzione e modalità di organizzazione del servizio stesso, ovvero quando questa funzione è svolta in maniera esclusiva e da un professionista interno, le ore dedicate sono pari a 15, si abbassano a 8,6 nei casi in cui la funzione è svolta da chi ricopre anche un ruolo di educatore all'interno del servizio. Le ore dedicate diminuiscono quando la funzione viene esternalizzata, a meno che sia svolta all'interno e per una rete di servizi.

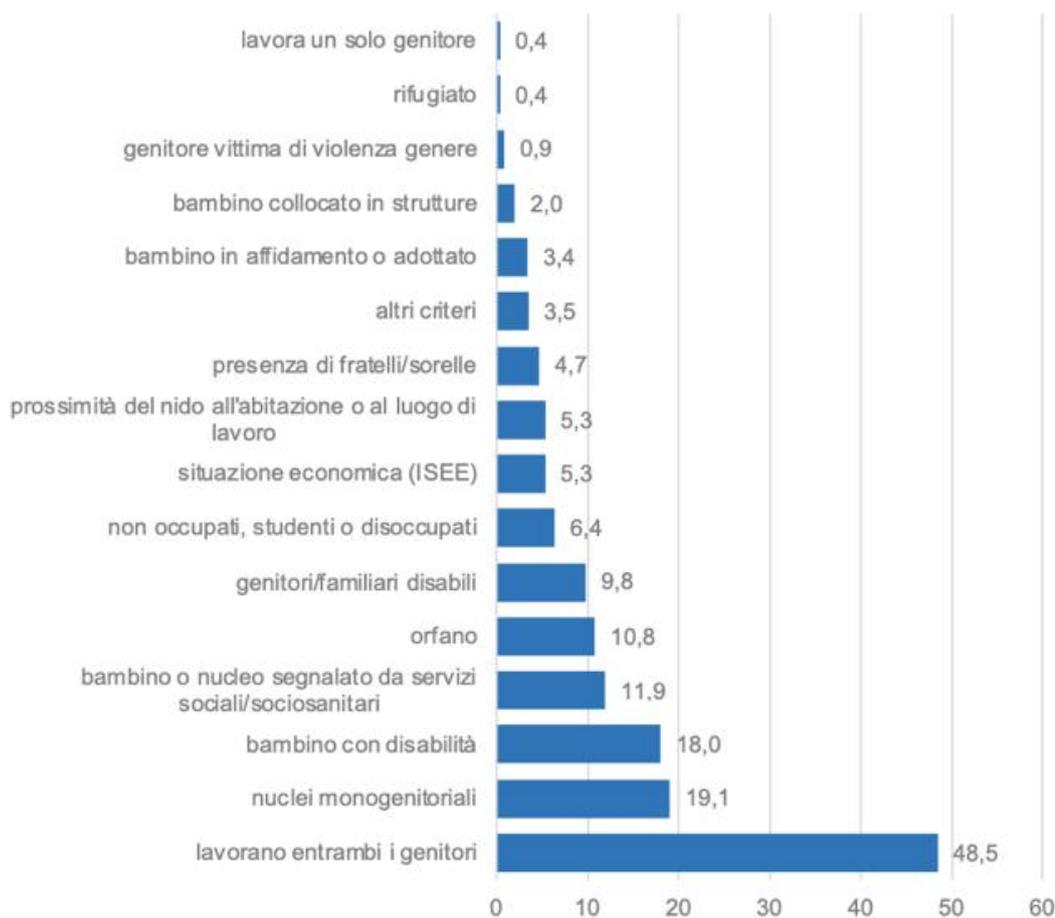
Accessibilità e inclusività

Il tema dell'accessibilità viene trattato sia da un punto di vista delle caratteristiche dell'offerta sia attraverso l'analisi delle disuguaglianze socioeconomiche territoriali nella frequenza del nido, andando quindi a porre l'attenzione sul rapporto tra domanda e offerta. La prima analisi mostra come per i ceti sociali con più alto reddito il nostro paese abbia già raggiunto il nuovo parametro del 45% di frequenza, mentre chi si trova in svantaggio socioeconomico (disoccupazione, famiglia monoreddito, cittadinanza straniera...) il tasso di frequenza al nido è di molto inferiore.

A fronte di un aumento della domanda e dell'incidenza delle liste d'attesa, i criteri con i quali i comuni creano le graduatorie per l'accesso delle famiglie al servizio sono particolarmente rilevanti, come era già stato evidenziato nell'analisi precedente. La scheda di rilevazione aggiunta all'analisi Istat prevede l'individuazione di quelli che sono i criteri per l'attribuzione dei punteggi utili alla formazione della graduatoria, ma anche quei requisiti definiti di "priorità assoluta", ovvero che permettono l'accesso al servizio senza tenere conto della graduatoria. I dati raccolti mostrano una **forte**

eterogeneità dei criteri utilizzati dai comuni che di conseguenza **determinano diverse condizioni di accessibilità e inclusività**.

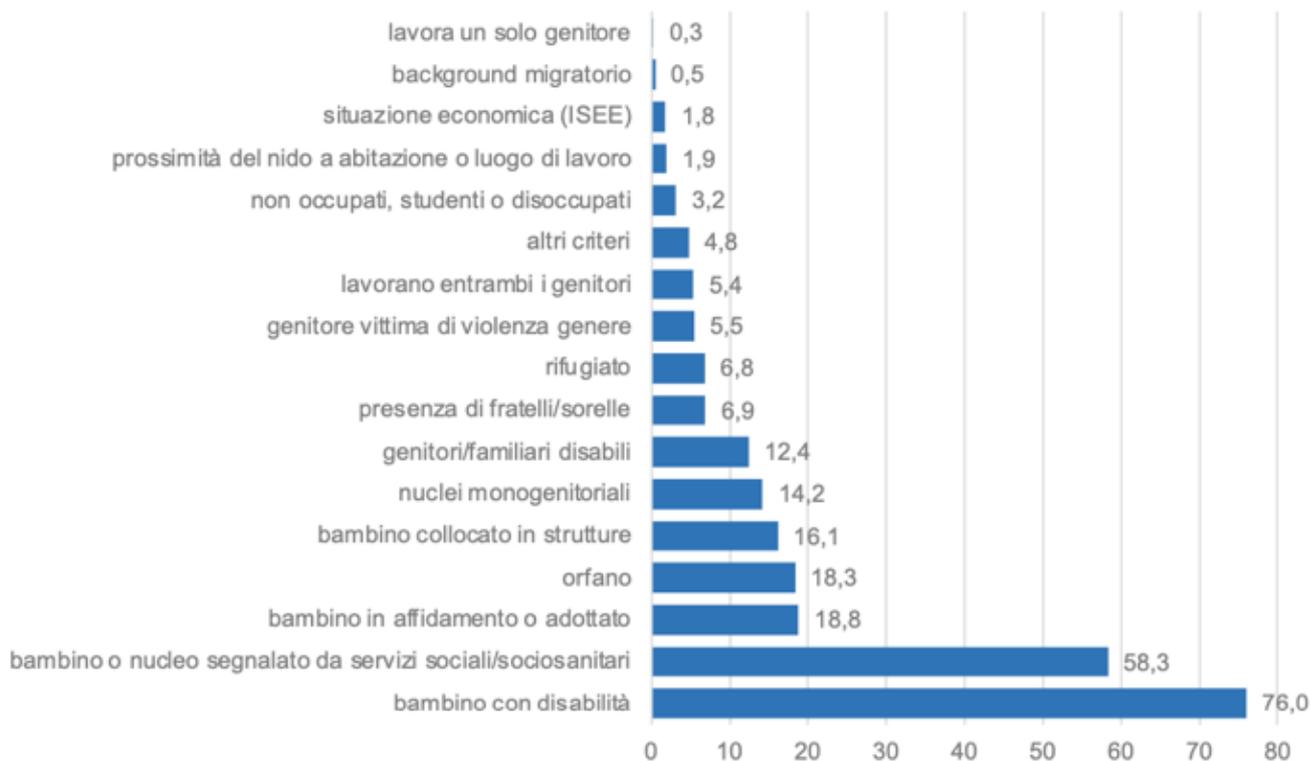
Fig. 3.5 Criteri di priorità che ricevono il punteggio massimo nelle graduatorie comunali di accesso al nido. Anno 2022/23. (Valori percentuali)



Fonte: Istat, Indagine sui nidi e servizi integrativi per la prima infanzia

Come si evince dalla tabella, il criterio prioritario utilizzato nella formazione di tali graduatorie è la condizione lavorativa di entrambi i genitori. Questo criterio dà diritto al massimo punteggio in quasi la metà dei comuni interessati. In merito invece ai criteri di priorità assoluta, nel 58,3% dei comuni tale requisito consiste nell'appartenere ai nuclei familiari presi in carico e segnalati dai servizi sociali per grave disagio sociale e economico. Altro requisito che ha un peso preponderante sia nella formazione delle graduatorie, ma soprattutto negli accessi prioritari, nei casi in cui i comuni prevedono questa possibilità, è avere una disabilità certificata.

Fig. 3.6 Criteri di priorità assoluta nelle graduatorie comunali di accesso al nido. Anno 2022/23. (Valori percentuali)



Fonte: Istat, Indagine sui nidi e servizi integrativi per la prima infanzia

L'attenzione all'inclusione di bambini/e con disabilità si riscontra anche dall'analisi comparata con i dati presenti nel Registro Statistico Tematico delle persone con disabilità: con questa fonte è **possibile per la prima volta calcolare i livelli di partecipazione al sistema educativo specifici per i bambini/e con disabilità**. Nell'anno educativo 2021/2022, gli iscritti a nidi e sezioni primavera con disabilità rappresentano il 21,2% della popolazione disabile contro il 24,8 della quota di iscritti senza disabilità. La differenza quindi appare lieve, anche se è presente una forte disomogeneità a livello territoriale, ovvero una maggiore penalizzazione dei bambini/e con disabilità avviene nelle aree in cui l'offerta dei servizi educativi è carente.

Per quanto riguarda invece la partecipazione dei bambini/e nella fascia 0-2 anni di origine straniera, i dati sono meno incoraggianti. I servizi nido presentano una loro partecipazione pari al 13,7% della popolazione straniera residente. La maggiore frequenza si riscontra nei servizi pubblici e al nord. La media nazionale di iscritti stranieri sul totale dei frequentanti è del 7%, che attesta quindi in generale una scarsa partecipazione di questo target ai servizi per l'infanzia.

Conclusioni

In generale, la ricerca ri-conferma il mancato raggiungimento degli obiettivi europei, nonché la garanzia del LEP sancito dalla normativa nazionale. Nonostante il trend positivo, perché si registra un aumento dell'offerta e della domanda anche a fronte del fenomeno della denatalità, il raggiungimento del LEPS^[6] appare un obiettivo ancora lontano guardando alla media nazionale e regionale. Le sfide che si ravvedono nel medio e lungo periodo riguardano:

- Il raggiungimento degli standard previsti, senza andare a incidere sulla qualità dei servizi;
- Il reperimento del personale in misura sufficiente per sostenere l'ampliamento dell'offerta, accompagnato da una strategia di formazione e acquisizione di lungo periodo;
- L'individuazione di linee guida per orientare la programmazione locale nell'individuazione di criteri d'accesso ai servizi che rispecchino i principi di equità e inclusività;
- Il mantenimento di risorse strutturali adeguate all'aumento dell'offerta. In merito a questo, si cita la rete EducAzioni che accende i riflettori sulla recente rimodulazione inviata all'Europa che sottostima ulteriormente gli standard di raggiungimento previsti a livello regionale, rischiando di compromettere e rallentare quello che è un processo ad oggi virtuoso^[7].

-
1. <https://www.istat.it/produzione-editoriale/pubblicato-il-report-sui-servizi-educativi-per-linfanzia-riferito-allanno-educativo-2022-2023/> ↑
 2. *I servizi integrativi per la prima infanzia introdotti con la legge 285 del 1997 come forme innovative di servizi sono più flessibili rispetto ai tradizionali asili nido e includono gli spazi gioco, i centri bambini genitori i servizi educativi in contesto domiciliare.* ↑
 3. *Per titolarità pubblica si intendono tutti i servizi pubblici, sia a gestione diretta che esternalizzata.* ↑
 4. *L'indagine campionaria ha coinvolto 10.623 educatori e 5.112 unità di personale non educativo operanti in 1.934 servizi educativi in cui erano presenti al 31/12/2022 56.497 bambini e bambine. È stata inoltre rilevata la presenza di 2.771 tra tirocinanti e stagisti e 441 volontari presenti con continuità nelle strutture.* ↑
 5. *Tale stima si basa ovviamente su quella che è l'analisi dell'attuale sistema di servizi per l'infanzia.* ↑
 6. *Il LEPS a cui si fa riferimento è contenuto nell'art. 1 comma 172 (L.234/2021) che cita: Al fine di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio asilo nido (...) lo Stato destina (...) quale quota di risorse finalizzata a incrementare in percentuale, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno, il numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia (...) sino al raggiungimento di un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire. Il livello minimo da garantire (...) in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, è fissato su base locale nel 33 per cento, inclusivo del servizio privato. L'obiettivo di servizio è progressivamente incrementato annualmente sino al raggiungimento, nell'anno 2027, del livello minimo garantito del 33 per cento su base locale. Si ricorda, altresì, che l'obiettivo previsto dalla Raccomandazione Europea ha alzato ulteriormente lo standard da raggiungere, prevedendo il 45% del tasso di copertura entro il 2030.* ↑
 7. <https://www.forumdisuaglianzediversita.org/rete-educazioni-il-governo-dimezza-la-percentuale-di-copertura-degli-asili-nido-su-base-regionale-ci-allontaniamo-dalleuropa/> ↑

Adolescenti fragili e disturbi del neurosviluppo

di Cecilia Guidetti

22 Ottobre 2024

Temi > Giovani, Minori e famiglia, Salute mentale

Il tema della salute mentale nella fascia adolescenziale per molti territori si trova oggi al centro dell'attività programmatica e progettuale. Le ricadute della pandemia, e il sentore diffuso di un acuirsi del malessere dei ragazzi e delle ragazze, a fronte di un sistema di servizi carente e insufficiente a fornire risposte adeguate, spingono a interrogarsi e intervenire precocemente per cogliere i segnali di disagio e al contempo fornire risposte appropriate e efficaci.

L'articolo è stato pubblicato anche su [Welforum.it](https://www.welforum.it)

La programmazione integrata sociale e socio-sanitaria

Proprio in questi mesi autunnali nei territori della Lombardia si sta chiudendo l'attività programmatica che dovrà portare entro il 31 dicembre all'approvazione dei nuovi Piani di Zona degli Ambiti Territoriali Sociali a valere sul triennio 2025/2027. Al contempo, tutte le ASST lombarde si stanno misurando con la stesura dei [Piani di sviluppo del polo territoriale](#), per la parte sanitaria e sociosanitaria. Da parte regionale, la spinta, data primariamente dalla coincidenza dei tempi di presentazione e di durata dei Piani, è verso una programmazione integrata, anche dando continuità a quanto realizzato attraverso i progetti sovrazionali a valere sulle premialità dello scorso triennio.

Tra le principali aree di integrazione richiamate, tanto [dalle Linee di indirizzo per la programmazione sociale 2025/2027](#), quanto dalle [Linee di indirizzo per i Piani di sviluppo del Polo territoriale delle ASST](#), vi è proprio il tema della salute mentale degli

adolescenti, rispetto al quale viene promossa una programmazione integrata tra Ambiti Territoriali e ASST.

In particolare, le Linee di indirizzo regionali evidenziano come nei precedenti Piani di Zona 2021/2023, definiti a ridosso dell'emergenza pandemica, la maggior parte degli Ambiti avesse segnalato, tra le aree emergenti di bisogno, l'impatto drammatico avuto dalla pandemia sulla salute psichica e sulla stabilità emotiva di minori ed adolescenti, con un aumento esponenziale delle situazioni di disagio e di generale incertezza nei confronti del futuro.

Diversi Ambiti, già nei precedenti PdZ, avevano dunque inserito tra i propri obiettivi programmatori quello di intervenire per rafforzare la capacità di lettura dei bisogni e di risposta; tuttavia, sebbene nel corso di questi anni siano scaturite esperienze interessanti, è diffusa la necessità di continuare a interrogarsi sul fenomeno, acquisendo strumenti di raccolta e di lettura dei dati via via più efficaci, e di sperimentare nuove modalità di intervento, capaci di rafforzare un sistema di servizi che, saturo e in costante sottodotazione di risorse e personale, fatica a fornire risposte adeguate ai bisogni dei cittadini.

L'integrazione tra i servizi di neuropsichiatria infantile e i servizi sociali dei Comuni, richiamata da entrambi gli atti di indirizzo quale area strategica della programmazione integrata, costituisce dunque una priorità: affrontare il tema, integrando le visioni e i dati e promuovendo un approccio capace di incrementare la capacità di risposta, e di fornire una risposta appropriata ed efficace, costituisce una sfida imprescindibile.

I dati

I dati di cui oggi disponiamo a supporto della programmazione e della progettazione provengono da diverse fonti e offrono una panoramica sul fenomeno osservata tramite diversi strumenti e metodologie di ricerca.

A livello nazionale, ISTAT nel rapporto BES – Benessere Equo e Solidale, utilizza un indice specifico dedicato a ricostruire la condizione della salute mentale, che viene poi dettagliato per fasce di età. L'indice si riferisce alla sintesi dei punteggi totalizzati da ciascun individuo coinvolto nella *survey* dedicata, in 5 quesiti che si riferiscono alle quattro dimensioni principali della salute mentale: ansia, depressione, perdita di controllo comportamentale o emozionale e benessere psicologico. A partire dalle risposte, viene elaborato un indice che varia tra 0 e 100: più è elevato l'indice, migliori sono le condizioni di benessere psicologico della persona.

Le analisi presentate nell'ultimo rapporto BES^[1] relativo al 2023 evidenziano in particolare due dati di rilievo:

- da una parte l'indice di salute mentale nella fascia 14/19 anni è sceso rispetto all'anno precedente (71 nel 2023, rispetto a 72,6 del 2022) e in ogni caso non è ancora tornato ai livelli pre-pandemia (passato da 73,9 del 2020 a 70,3 del 2021);
- dall'altra, l'indice evidenzia un enorme divario di genere: tra le adolescenti l'indice di salute mentale è pari a 67,4 nel 2023, circa 7 punti in meno dei coetanei maschi (74,3). Sebbene uno svantaggio femminile sia comune a tutte le fasce d'età, lo scarto registrato tra i 14 e i 19 anni è particolarmente ampio.

Sempre a livello nazionale, l'associazione SINPIA a ottobre 2023, in occasione della Giornata Mondiale della salute mentale, stimava come in Italia i disturbi neuropsichici nell'infanzia e adolescenza colpissero quasi 2 milioni di bambini e ragazzi^[2]. Secondo uno studio collaborativo policentrico coordinato dalla Neuropsichiatria Infantile dell'Università di Torino, si conferma un aumento significativo delle richieste di visite neuropsichiatriche infantili urgenti fra il 2018 e il 2021. Sempre SINPIA riporta come "gran parte dei quadri depressivi esordiscono in adolescenza (1 femmina su 4 e 1 maschio su 10), ma spesso sono preceduti da altri disturbi come, ad esempio, quello del sonno; il 59% dei casi di disturbi della condotta alimentare ha tra i 13 e 25 anni di età, il 6% ha meno di 12 anni; il suicidio rappresenta la prima causa di morte in Italia tra gli adolescenti (dato 2019)". Nel comunicato pubblicato in occasione della Giornata Mondiale per la Prevenzione del Suicidio del 2023, l'associazione riportava come i ragazzi e le ragazze che manifestano atti di autolesionismo e presentano al contempo pensieri inerenti il suicidio o che mettono in atto tentativi di suicidio fossero aumentati del 27% rispetto al periodo pre-Covid. L'autolesionismo colpisce, secondo SINPIA, 1 adolescente su 5 mentre "l'ideazione suicidaria o il tentato suicidio sono oggi tra le cause più frequenti di accesso ai servizi di NPIA in urgenza"^[3].

Per quanto riguarda, invece, la Lombardia, Fondazione Cariplo ha recentemente pubblicato [uno studio approfondito dedicato ai disturbi del neurosviluppo](#) e al benessere psicologico dei bambini e degli adolescenti^[4].

La ricerca, presentata dalla Fondazione in occasione del lancio della terza edizione del Bando Attenta-Mente, descrive le caratteristiche e l'andamento nel tempo dei disturbi neuropsichici (neurologici e psichiatrici) che hanno coinvolto bambini e adolescenti in Lombardia nel periodo intercorrente tra il 2015 e il 2022. Lo studio si basa sull'analisi degli accessi ai servizi sanitari e sociosanitari della Regione Lombardia avvenuti prima, durante e dopo la pandemia. L'analisi dei dati ricavati dai flussi amministrativi correnti consente di ricostruire i percorsi di cura dei singoli utenti, confrontarli con quanto atteso e monitorarne l'andamento. Al contempo, tali dati non forniscono, invece, informazioni riguardo alla domanda e al bisogno potenziale, quella cioè che per svariate ragioni non accede ai servizi, nè sulla consistenza delle liste di attesa.

Tra i disturbi del neurosviluppo analizzati dallo studio, rientrano disturbi molto diversi tra loro per tipologia, decorso e prognosi; alcuni evidenti fin dai primi anni di vita come i disturbi dello spettro autistico, del linguaggio e dell'apprendimento, il disturbo da deficit di attenzione e iperattività, malattie neurologiche come le paralisi cerebrali infantili e l'epilessia, altri che emergono più tardivamente, in adolescenza, con disturbi psichiatrici come i disturbi della condotta alimentare, la schizofrenia e i disturbi dell'umore.

Guardando ai dati, il rapporto evidenzia come i disturbi neuropsichici dell'infanzia e dell'adolescenza siano molto frequenti, colpendo circa il 20% della popolazione dei minori di età, ovvero circa 332.000 bambini e ragazzi in Lombardia e circa 2 milioni di bambini e adolescenti in Italia. Dai dati di trend riportati, è evidente come si tratti di un fenomeno in continuo aumento, considerando che negli ultimi 10 anni gli utenti seguiti da servizi di neuropsichiatria infantile in Italia sono raddoppiati, sebbene solo il 60% riesca ad accedere ai servizi territoriali, solo il 15% riesca ad avere risposte terapeutico riabilitative appropriate, e solo 1 su 5 riesca ad essere ricoverato in un reparto di NPIA.

In Lombardia, l'analisi dei flussi indica ugualmente un continuo incremento degli utenti dei servizi dedicati ai disturbi neuropsichici in infanzia e adolescenza già a partire dagli anni precedenti la pandemia, con 143.000 utenti con almeno un contatto nel 2019 contro 135.509 nel 2016. Durante la pandemia, la riduzione del numero totale di utenti è stata limitata rispetto ad altri servizi o ai servizi NPIA in altre regioni, diminuendo di solo 30.000 soggetti nel 2020 (-20%), probabilmente grazie anche alla scelta regionale di considerare la NPIA tra i servizi essenziali e di attivare immediatamente le attività di telemedicina a favore degli utenti dei servizi di NPIA. In epoca post-pandemica, il numero totale di utenti conteggiati in almeno uno dei flussi considerati non ritorna al livello del 2019, attestandosi a 137.444 utenti nel 2022, evidenziando una diminuzione in tutti i flussi, ad eccezione della farmaceutica (17.176) e della residenzialità terapeutica (531). Dati, questi ultimi, che evidenziano dal punto di vista dei ricercatori una preoccupante e sostanziale saturazione del sistema dei servizi.

Nel dopo pandemia, infatti, permangono e si accentuano criticità rilevanti nella capacità di risposta del sistema, che si evidenziano nell'assenza di continuità di cura per gli utenti che accedono in Pronto Soccorso, a ricovero ordinario o a trattamenti psicofarmacologici, che in percentuali elevate (rispettivamente 74%, 31% e 28%) non hanno successivamente alcun contatto ambulatoriale nello stesso anno. Altri segnali di saturazione del sistema sono dati dall'aumento dei ricoveri e delle giornate di degenza in ambiti inappropriati quali pediatria (32% per i disturbi psichiatrici e 62% per i disturbi neurologici) e psichiatria (15,6%) e una percentuale rilevante di ricoveri in altri reparti.

Se questi sono i dati a livello regionale, è da considerare tuttavia che sono presenti significative disomogeneità tra i territori delle diverse ATS all'interno della Regione, che impattano sull'andamento degli accessi ai servizi e sulla intensità e continuità di cura garantita agli utenti. I dati mostrano, infatti, come l'impatto della pandemia sia stato maggiore nei territori più poveri di servizi e con una minore prevalenza di accessi ambulatoriali, con un incremento degli accessi al Pronto Soccorso, in particolare per i disturbi psichiatrici.

Il Quaderno, che è completato da un'appendice ricca di dati, anche disaggregati a livello territoriale di ATS, dunque utili anche ai fini di un'analisi dettagliata dei contesti territoriali, si conclude con l'individuazione di sei aree strategiche da prendere in considerazione nel disegnare futuri interventi, utili anche a quanti si confrontano oggi con un processo di programmazione pluriennale.

Le misure regionali

Le misure regionali che intervengono in risposta ai bisogni di salute mentale dell'infanzia e dell'adolescenza sono recentemente state presentate e analizzate su LombardiaSociale.it da Giada Marcolungo nell'articolo [Il contrasto del disagio giovanile in Lombardia.](#)

Sinteticamente, è utile richiamare:

- i Piani d'azione territoriale per il contrasto al disagio dei minori ai sensi delle delibere n. XI/6761 del 25/07/2022 e n. XI/7499 del 15/12/2022 a regia ATS e Prefetture, la cui finalità principale è quella di individuare strumenti operativi flessibili e sinergici finalizzati a costruire dispositivi integrati sul territorio a favore dei minori preadolescenti e adolescenti che manifestano disagio psico sociale anche attraverso comportamenti spesso disadattivi o devianti. In particolare, nel quadro dell'area dell'empowerment personale si richiamano, quali ambiti di intervento: promozione del benessere psicologico e fisico e di empowerment personale attraverso l'acquisizione di life skills e corretti stili di vita e il rafforzamento di competenze atte a ridurre i fattori di rischio, anche ai fini di una maggiore inclusione sociale, anche ad integrazione e in complementarità con i percorsi personalizzati attivati o attivabili con il voucher adolescenti (D.G.R. n. 7503/2022);
- Bando UP per adolescenti: Percorsi personalizzati in favore di preadolescenti, adolescenti e giovani in condizione di disagio e delle loro famiglie "UP – Percorsi per crescere alla grande".

Bandi e progetti

A completamento di questa panoramica, è importante segnalare due iniziative, promosse da soggetti privati, che negli scorsi mesi hanno avviato il sostegno a progettualità complesse in questo ambito. Si tratta di progetti che sono ora in fase di avvio, e che possono costituire un'importante risorsa a livello territoriale per la sperimentazione di nuove forme di intervento.

Fondazione Cariplo, negli scorsi mesi ha emesso, per la terza edizione, [il Bando Attenta-Mente](#), Prendersi cura del benessere emotivo, psicologico, relazionale di bambine e bambini, ragazzi e ragazze. Il bando sostiene progetti mirati a intercettare, agganciare, accompagnare e supportare bambini e ragazzi con disagio psichico, emotivo, relazionale, con particolare attenzione ai minori e alle famiglie che non possono accedere ai servizi privati e al contempo non possono attendere i lunghi tempi di attesa dei servizi pubblici.

Attraverso il bando si sostengono dunque interventi di intercettazione precoce dei segnali di disagio, di sostegno e formazione degli adulti, di supporto ai servizi educativi/ricreativi nella valutazione dal punto di vista specialistico e nella gestione delle situazioni critiche, di potenziamento e/o sperimentazione di strumenti di aggancio, relazione e cura (ad esempio progetti capaci di sviluppare risposte terapeutiche flessibili, di prossimità, di gruppo; di strutturare reti ibride sui territori che possano sostenere dal punto di vista educativo e sociale i percorsi di cura o post acuzie; di costituire equipe multidisciplinari tra più realtà e su figure di cerniera tra i servizi e il territorio; di sfruttare le opportunità derivanti dalle tecnologie digitali).

I progetti sono stati presentati da partenariato di almeno due organizzazioni, e per ogni progetto è auspicata una collaborazione fattiva con i servizi di Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza di riferimento e con gli enti pubblici territoriali rilevanti per la scala d'intervento scelta, nonché con i soggetti dedicati all'educazione formale e informale (scuola, oratori, associazioni sportive,...) e con i giovani stessi tramite associazioni giovanili locali, rappresentanze studentesche, consulte giovanili o testimoni privilegiati. Nelle precedenti edizioni, 2022 e 2023, sono stati finanziati complessivamente 57 progetti, mentre non sono ancora stati resi disponibili pubblicamente i dati relativi al bando 2024.

Anche l'Impresa Sociale Con I Bambini ha recentemente emesso il bando per il ["Benessere psicologico e sociale degli adolescenti"](#), dedicato alla promozione della salute e del benessere mentale degli adolescenti di età compresa tra gli 11 e i 18 anni attraverso la sperimentazione di modelli di intervento comunitari, integrati e sistemici volti a sostenere ragazze e ragazzi in condizioni di disagio, con un'azione preventiva e di cura. Il Bando, che sostiene progetti in tutto il territorio nazionale, ha messo a disposizione un ammontare complessivo di 30 milioni di euro.

I progetti dovranno avviare, nei luoghi di vita e di socializzazione degli adolescenti, forme di presidio flessibili e prevalentemente non medicalizzanti, con un approccio di cura, laddove i casi lo consentano, centrato sul riconoscimento e la valorizzazione dei bisogni emotivi, educativi e sociali dei ragazzi e delle ragazze. I presidi sono pensati dove sono presenti équipe multi-professionali che dovranno lavorare in stretta collaborazione con i servizi territoriali, sia integrando il lavoro in modalità gruppale (per i ragazzi già presi in carico dai servizi), sia segnalando i casi da indirizzare ai servizi.

Anche i progetti sostenuti da questo bando si trovano in fase di avvio e costituiranno sperimentazioni importanti di nuove pratiche lavoro sui territori di riferimento.

In conclusione

Quanto presentato, tanto in termini di dati, quanto rispetto alle misure e ai bandi e relative progettazioni, evidenzia un'area di intervento in forte sofferenza, che presenta significative criticità dal punto di vista dell'incremento e della complessificazione dei bisogni e della conseguente saturazione del sistema dei servizi, che fatica a dare risposte appropriate ed efficaci in tempi adeguati.

Allo stesso tempo, l'esplosione dei bisogni, acuitizzata dal periodo pandemico, ha fortunatamente portato questo tema all'attenzione di quanti, secondo diversi ruoli di policy making, si trovano a dover individuare soluzioni e pratiche di intervento capaci di segnare la differenza. In questo senso, il richiamo regionale alla programmazione integrata sociale e socio-sanitaria costituisce una spinta importante, che è importante cogliere per promuovere articolati e continuativi spazi di confronto, scambio e coprogrammazione tra tutti gli attori coinvolti a livello territoriale, per parte sociale, socio-sanitaria, sanitaria e con gli enti del terzo settore, anche valorizzando le esperienze di progettazione e modellizzazione di nuove pratiche di intervento nel quadro dei bandi richiamati e di altre iniziative similari.

-
- [1. Istat, BES 2023, Il benessere equo e sostenibile in Italia](#) ↑
 - [2. SINPIA, 2023, Salute mentale di bambini e adolescenti: l'allarme dei Neuropsichiatri Infantili \(SINPIA\): "Bisogna intervenire in età evolutiva", Comunicato stampa 10 ottobre 2023, https://sinpia.eu/wp-content/uploads/2023/10/CS_SINPIA_Giornata-Mondiale-Salute-Mentale_DEF.pdf](https://sinpia.eu/wp-content/uploads/2023/10/CS_SINPIA_Giornata-Mondiale-Salute-Mentale_DEF.pdf)
 - [3. SINPIA, 2023b, Salute mentale degli adolescenti in Italia, i Neuropsichiatri Infantili \(SINPIA\): "Atti di autolesionismo in aumento", Comunicato stampa 10 settembre 2023, https://sinpia.eu/wp-content/uploads/2023/09/CS_SINPIA_Giornata-Mondiale-Prevenzione-Suicidio-DEF1.pdf](https://sinpia.eu/wp-content/uploads/2023/09/CS_SINPIA_Giornata-Mondiale-Prevenzione-Suicidio-DEF1.pdf) ↑
 - [4. Fondazione Cariplo, Quaderno N.48, Neurosviluppo, salute mentale e benessere psicologico di bambini e adolescenti in Lombardia 2015-2022](#) ↑

Nel territorio

Vittime invisibili: l'intervista a Cerchi d'Acqua

Chi si occupa degli orfani di femminicidio in Lombardia?

a cura di Giada Marcolungo

17 Aprile 2025

Temi > Minori e famiglia, Reti, Violenza

Dal 2009 al 2021 si stimano duemila orfani di femminicidio in Italia. Chi ne ha parlato? Che tipo di supporto hanno ricevuto? Un fenomeno invisibile. In questo approfondimento riportiamo l'esperienza di una tra le realtà che in questi ultimi anni ha incontrato e accompagnato orfani di femminicidio nella rielaborazione del trauma.

Per orfani di femminicidio si intendono tutti quei *“bambini, bambine, adolescenti, ma anche giovani adulti o già adulti, la cui madre viene uccisa dal padre”*^[1].

L'articolo si interroga su quali percorsi di supporto e tutela siano oggi a disposizione per loro, e le famiglie affidatarie, in Lombardia. Come precedentemente trattato, la cornice normativa dentro cui ci muoviamo parte dalla legge 4/2018^[2], la quale ha introdotto a livello nazionale una serie di tutele (legali, processuali ed economiche), per proseguire con le misure regionali che hanno prima sperimentato un ulteriore sistema di rimborso economico (DGR3760/2020^[3]), per poi dare risalto alla collaborazione di rete per far fronte ai bisogni complessi degli orfani e delle loro famiglie. Il riferimento è alla sottoscrizione del *“Protocollo d'Intesa”*^[4] a favore dei figli di vittime di femminicidio”, approvato il 25.11.2024.

Tra i sottoscrittori del Protocollo, nonché tra i partner del progetto *“Orphane of femicide invisible victim”*^[5] di cui si parlerà in seguito, troviamo *Cerchi d'Acqua*, ente no profit da anni impegnato nel contrasto alla violenza di genere. Ce ne parla la presidente Avv. Maria Grazia Russo e l'operatrice responsabile di accoglienza del centro antiviolenza, nonché referente di progetto, Nora Raffaele Addamo.

Di cosa si occupa Cerchi d'Acqua e come ha iniziato ad occuparsi di orfani di femminicidio?

Cerchi D'Acqua è uno dei centri antiviolenza storici di Milano e dal 2000 si occupa di contrastare la violenza maschile sulle donne, garantendo anonimato, non giudizio e sostenendo le donne nei percorsi di emancipazione e di elaborazione del trauma, attraverso percorsi di supporto psicologico (individuale e di gruppo), informativa legale e supporto per la ricerca del lavoro. Siamo tra le realtà fondatrici di *DIRE, Donne In Rete Contro La Violenza*, e facciamo parte della *Rete Antiviolenza coordinata dal Comune di Milano*, nonché siamo un riferimento del numero nazionale 1522. Nel perseguire la nostra *mission* abbiamo accolto ad oggi ben 14.000 casi e più di 9.000 figli minori, oltre a più di 1.800 figure della loro rete relazionale. È capitato che si arrivasse, quindi, anche agli orfani attraverso le loro famiglie, ma ciò è sempre stato molto complesso, perché sembrava un problema inavvicinabile per la sua gravità e complessità. Il progetto "Orphan of femicide invisible victim" ha permesso di acquisire un'esperienza specifica e un metodo di lavoro comune, partendo da una formazione specialistica: essere qualificati è fondamentale.

I dati purtroppo sono importanti ed è per questo che, oltre che il supporto alle vittime, portiamo avanti importanti azioni di sensibilizzazione per affrontare il problema, che è di natura culturale. Proponiamo formazioni nelle scuole per parlare dei meccanismi e del ciclo della violenza, per coglierne i segnali che portano all'escalation che ha come esito finale il femminicidio, che sappiamo non essere un fatto isolato, ma l'episodio conclusivo di un vissuto quotidiano connotato da violenza che coinvolge, di fatto, l'intera famiglia. Tra le iniziative significative di sensibilizzazione culturale, troviamo la mostra "*Com'eri vestita*" molto apprezzata e itinerante in vari comuni d'Italia, volta a scardinare i pregiudizi comuni alla base della violenza che giustificano e minimizzano il problema.

Come nasce e come si è sviluppato il progetto "Orphan of femicide invisible victim"?

Il progetto si avvia a dicembre 2021 e ha una durata di 48 mesi. Si tratta di un progetto finanziato attraverso il bando "*A Braccia Aperte*" dell'impresa sociale *Con I Bambini* nell'ambito del *Fondo per il contrasto della povertà educativa*. L'iniziativa vede come capofila la cooperativa *Iside* e *Cerchi D'acqua* è uno dei nove centri antiviolenza aderenti alla partnership. Il progetto si pone in un'ottica di prevenzione, riconoscimento ed intervento nell'ambito della complessa realtà degli/delle orfani/e di femminicidio. L'obiettivo è la strutturazione di un dispositivo integrato nei territori coinvolti dal progetto, volto alla tutela e alla promozione del benessere psicofisico dei figli e delle figlie delle vittime di femminicidio e delle famiglie affidatarie, che comprenda la sensibilizzazione e la costruzione di nuove prassi, strumenti di tutela e il

coinvolgimento di un'ampia rete di figure specialistiche, servizi ed istituzioni in grado di collaborare per fornire risposte costruttive ai policy makers. La rete è composta da 18 partner di cui fanno parte, oltre ai centri antiviolenza, 2 università, 3 tra centri specialistici, di ricerca e di formazione professionale, 2 enti del terzo settore e 2 enti pubblici attivi nel territorio del nord est Italia ovvero Veneto, Trentino-Alto Adige, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Campania.

Il progetto ha quindi voluto affrontare un problema caratterizzato fino ad oggi da una sostanziale invisibilità: c'è stata negli anni poca attenzione istituzionale verso gli orfani di femminicidio, nonostante la risonanza che hanno ancora oggi i femminicidi. Avere a che fare con gli orfani significa considerare persone che hanno vissuto un doppio trauma, ovvero la perdita della propria madre, a cui spesso assistono, e la perdita del proprio padre o per incarcerazione o per suicidio. I dati Eures^[6] sul fenomeno^[7], nelle Regioni interessate dal progetto, mettono in evidenza 159 minori rimasti/e orfani/e a seguito di 97 casi di femminicidi compiuti, dal 2009 fino al 2021. Per quanto riguarda [Regione Lombardia](#) sono stati individuati/e 74 orfani/e. Grazie al bando "A Braccia Aperte", a livello nazionale sono stati supportati complessivamente 157^[8] bambini, numero in aumento dato che altri 260 sono stati agganciati e a breve inizieranno un percorso di affiancamento.

Come è avvenuta l'individuazione e poi l'aggancio dei beneficiari, e quali sono le attività concrete di sostegno a cui possono accedere?

Il progetto mira a costruire una società che consideri una priorità prendersi cura di loro, delle loro vite e dei loro affetti. Per questo motivo si è strutturato in quattro macro aree: la presa in carico integrata, tempestiva e individualizzata degli/delle orfani/e; gli interventi per migliorare il rapporto tra famiglia affidataria e orfani/e; la creazione di una rete di professionisti sociosanitari, legali e della scuola competenti; le attività di sensibilizzazione (**brochure in allegato**).

Nella presa in carico integrata e tempestiva è prevista un'azione specifica di mappatura su tutti i territori coinvolti, integrando l'attività di Eures. I beneficiari del progetto sono orfani tra gli 0 e i 21 anni e all'interno di ciascun *focal point* è prevista una figura dedicata all'aggiornamento costante e continuativo della mappatura con più di una finalità: intercettare possibili beneficiari del progetto per far arrivare loro le informazioni e le opportunità di supporto possibili, nonché offrire supporto e consulenza agli *stakeholder* che intercettino gli orfani, anche nella gestione delle fasi di urgenza, immediatamente successive al femminicidio. Già in partenza la mappatura Eures è stata fornita con dati fondamentali per l'intervento territoriale, ovvero: l'età degli orfani al momento del fatto, se erano presenti, cosa è successo dopo, a chi sono stati affidati. L'insieme delle informazioni tratte dalla banca dati Eures, dal

monitoraggio dei fatti di cronaca e dall'interlocuzione con gli *stakeholder*, permette di promuovere le opportunità di progetto e tessere alleanze territoriali.

Una delle prime difficoltà, infatti, è stata arrivare ai possibili beneficiari, sia perché a seguito dell'evento traumatico è possibile che i percorsi di vita li abbiano portati su altri territori, sia perché è complesso far circolare informazioni all'interno di un sistema non abituato a gestire sistematicamente e con metodo questi episodi. Il tutto nel rispetto della privacy e dell'autodeterminazione delle persone, orfani e loro famiglie affidatarie: la mappatura, infatti, non è finalizzata a raccogliere dati sensibili, quanto a intercettare le figure significative, come gli operatori, che per territorialità potrebbero poter indirizzare le informazioni di progetto ai destinatari, lasciando poi loro nella facoltà di decidere se chiedere o meno aiuto. Ciò ripercorre uno dei capisaldi della metodologia dei CAV. Inoltre, questo permette di svolgere parallelamente consulenza e supporto agli operatori coinvolti. Da questa ricostruzione, siamo oggi a circa 57 orfani presenti al momento in Regione Lombardia. Per coloro che, di fatto, si sono spostati di territorialità, la rete si attiva sia all'interno dell'area nord-est di cui il progetto "*Orphan of femicide invisible victim*" si occupa, ma anche tra progetti a livello nazionale, in quanto il bando ha permesso lo sviluppo di reti sull'intero territorio nazionale.

Tra l'attività di presa in carico e di lavoro di rete, è presente uno snodo di coordinamento fondamentale ovvero il *focal point*: una cabina di regia territoriale a cui partecipano i partner lombardi (Cerchi D'acqua, Cadmi, Minotauro, Bicocca) e fortemente connessa con gli altri *focal point* dell'area nonché propedeutica al lavoro delle micro équipe determinate dai singoli percorsi di accompagnamento. Il *focal point* è anche un punto di riferimento per la cittadinanza e il territorio in senso ampio, ovvero funge da filtro per le richieste di supporto, consulenza e intervento che arrivano al progetto.

A conclusione del quadro di interventi, è bene specificare che ciascun percorso rivolto alla presa in carico e accompagnamento si basa sull'analisi dei bisogni (espressi o taciti), dello stato di salute dell'orfano e della sua famiglia. Per questo ci si è a lungo interrogati su come avviare al meglio un percorso conoscitivo che potesse tanto guidare la progettazione individualizzata quanto facilitare l'instaurazione di un legame di fiducia. Sono stati costruiti quindi due strumenti di rilevazione del bisogno, uno per gli orfani (col supporto dell'Università Vanvitelli) e uno per le famiglie affidatarie: interviste semi strutturate che accompagnano il racconto, facilitando l'espressione di stati d'animo e l'esplicitazione dei bisogni.

Nella *brochure* vengono descritte le attività prevedibili in una progettazione così delineata grazie alla valutazione iniziale, a cui si integrano le doti educative e le doti per esigenze familiari, ovvero integrazioni economiche a quanto previsto a livello

statale per garantire il soddisfacimento dei bisogni primari quanto aggregativi, espressivi e di benessere (es. sport). Sono, infine, previste attività dedicate alle famiglie affidatarie: con questo termine si intende l'intero nucleo, non solo il tutore legale, ma tutte le figure in relazione con l'orfano, offrendo loro percorsi individuali e di gruppo. In questo secondo caso, si sono già sperimentati i confronti interregionali online, mentre è in programma l'avvio di gruppi AMA (auto-mutuo-aiuto) in presenza sul territorio regionale.

Quali risultati si sono raggiunti fino ad ora e qual è la risposta che avete trovato nei beneficiari?

Il progetto ha permesso di formare personale specializzato, sia per azioni di sensibilizzazione che di intervento a tutela degli orfani, permettendo sperimentazioni che hanno portato alla costruzione di buone prassi tra professionisti e servizi. Gli orfani di femminicidio sono soggetti vulnerabili non solo per l'evento traumatico di cui sono stati vittima, ma anche perché nel tempo hanno spesso dovuto vivere situazioni di emarginazione se non di vittimizzazione secondaria.

L'investimento e la sperimentazione di questi ultimi anni hanno permesso, infatti, di creare una rete di lavoro che ci auguriamo possa proseguire anche dopo la conclusione del progetto e degli strumenti operativi che hanno consolidato le competenze specifiche delle operatrici/degli operatori direttamente coinvolti nell'attività di supporto. Il metodo si basa su un approccio multidisciplinare nella costruzione di progetti personalizzati a favore degli orfani di femminicidio e delle loro famiglie, un metodo comune per tutti i soggetti della rete, attuato con l'obiettivo di permettere il superamento del trauma e delle difficoltà conseguenti all'evento traumatico a partire dal reinserimento nella vita sociale, passando anche attraverso l'ottenimento di indennizzi e tutele riconosciute dalla normativa. Ciò richiede il supporto di un legale e di operatrici formate che sappiano come muoversi nelle pratiche atte a rendere esigibili dei diritti garantiti dalla norma.

Collegandoci quindi alle politiche di welfare più in generale, partendo dalla vostra esperienza sul campo, qual è lo stato attuale degli interventi per gli orfani di femminicidio?

Partiamo dal nominare le leggi presenti, perché questo è un aspetto importante. Chiaramente questi soggetti hanno bisogno di essere risollepati economicamente, perché si trovano in una situazione di grande fragilità, anche economica, quindi lo Stato deve intervenire. È stata emanata a riguardo una legge nel 2018 (L.4/2018), la quale prevede una forma di tutela soprattutto di natura economica, in favore dei figli superstiti, siano essi minorenni che maggiorenni. Nonostante questo intervento

statale, non tutti conoscono la norma. Perché? Più che altro non ci sono dei canali di conoscenza diretti e si è fatta molta fatica per mettere in atto non solo la conoscenza di queste norme ma anche gli iter burocratici per permetterne l'accessibilità.

Brevemente, le misure previste riguardano: l'ammissione al gratuito patrocinio, anche nei procedimenti civili collegati, dato che a livello penale era già previsto per questa tipologia di reati. A seguire, viene riconosciuta la possibilità del cambio cognome o di aggiunta di un secondo cognome (art.13), attraverso la richiesta al Prefetto. Questo può essere un concreto sollievo per un orfano. Proseguendo, viene previsto il sequestro conservativo dei beni. Cosa vuol dire? Vuol dire che all'autore del reato, che sia il marito, convivente e anche ex convivente, può essere effettuato il sequestro dei beni fin dalle prime fasi dell'indagine penale. Non occorre aspettare la sentenza di condanna per bloccare il patrimonio, lo si blocca subito, e ciò è una garanzia a tutela dell'orfano, così che, una volta ottenuta la sentenza di condanna, potrà essere eseguito eventualmente il pignoramento sui beni. Inoltre, in sentenza di primo grado il giudice può stabilire un importo pari al 50% dell'intero danno, un accantonamento immediato, in modo da garantire sin da subito un equo ristoro. Un altro articolo importante ha introdotto l'indennità a succedere. Questo è stato un passaggio molto importante perché limita fin da subito l'autore del reato, nominando, ad avvio delle indagini e relativo processo, un curatore il quale tutelerà la pratica successoria. Non solo quindi a fronte di sentenze di condanna il reo non potrà essere chiamato come erede, ma il patrimonio viene immediatamente tutelato, andando ad escludere la possibilità di appropriazione indebita di patrimonio in casi di conti correnti cointestati. Ovviamente la norma prevede anche la decadenza della responsabilità genitoriale come condanna accessoria. Per gli autori di reato viene altresì sospesa la pensione di reversibilità. A supporto diretti degli orfani, invece, la norma prevede misure di supporto volte a garantire il diritto allo studio e l'avviamento al lavoro. Per esempio, vige un obbligo per il datore di lavoro che ha più di 50 dipendenti di assumere vedovi oppure orfani. Proseguendo, è riconosciuta un'esenzione dei ticket sanitari e di assistenza medico psicologica gratuita, nonché borse di studio, e finanziamenti per il reinserimento lavorativo. Ovviamente ci sono anche dei contributi regionali, che variano da Regione a Regione e dagli stanziamenti che ogni Regione fa in proposito. Anche le famiglie affidatarie hanno la possibilità di chiedere un indennizzo.

Quali sono i limiti di questo sistema di tutela, quali sono le difficoltà di accesso ai contributi o agli indennizzi e in generale alle misure di supporto e protezione?

Le tutele previste sono poco conosciute, tanto ai beneficiari quanto agli operatori dei servizi. Il progetto si è messo a disposizione di entrambi, ha dato supporto a cui supporta, in termini consulenziali e informativi, per limitare questo gap e accompagnare gli orfani nella richiesta in quanto solo loro (e i loro tutori) posso

avviare l'iter. Da questo punto di vista, inoltre, il progetto ha permesso anche di integrare le risorse, andando a offrire supporto, nonché contributi a copertura di attività o bisogni che non sarebbero stati garantiti dal livello nazionale o regionale.

Cosa rimane scoperto? Una riflessione che a livello operativo sta maturando è la presa di consapevolezza che queste famiglie sono per lo più abbandonate a loro stesse: la legge prevede l'affidamento degli orfani a chi è loro più prossimo, per non interrompere legami familiari, ma tralasciando (o non adeguatamente considerando) che anche loro devono elaborare un lutto, devono essere supportate. Andrebbe pensata un'azione sistemica, un periodo di accompagnamento alle famiglie affidatarie a seguito del collocamento, prendendo spunto da quanto viene offerto in generale nei percorsi di affido e adozione, accentuando l'attenzione per l'elaborazione del trauma che, aggiunto alla complessità ben nota di un percorso di affido o adozione, porta con sé delle problematiche che vanno prima viste per poi essere accolte e accompagnate.

In che modo il Protocollo Interistituzionale ha contribuito al sistema di tutela e supporto agli orfani di femminicidio?

Il Protocollo segna un passaggio importante, richiama la Convenzione di Istanbul e ciascuno dei sottoscrittori ha assunto degli specifici impegni. Essendo datato novembre 2024 è ancora troppo presto per valutarne gli impatti. L'atto è stato sottoscritto da 21 soggetti^[9] e le finalità riguardano la creazione di una rete di sostegno che favorisca la collaborazione tra soggetti diversi al fine di fornire supporto sanitario per monitorare la salute e l'equilibrio fisico e psicologico dei figli delle vittime, orientamento legale, supporto formativo e orientamento al lavoro, programmi di assistenza sociale ed economica per far fronte alle necessità quotidiane, sensibilizzazione dell'opinione pubblica e nelle scuole sul tema. Tali finalità vengono declinate in obiettivi specifici e impegni: individuare e attivare misure idonee a sensibilizzare sul fenomeno la cittadinanza e i professionisti a vario titolo coinvolti nella presa in carico di minori e delle loro famiglie affidatarie; facilitare, nel rispetto della riservatezza, la raccolta delle richieste di aiuto; garantire assistenza e protezione delle vittime attraverso misure di sostegno mirate e durevoli che assicurino una riduzione del disagio psicofisico; garantire assistenza e sostegno alle famiglie affidatarie; elaborare buone prassi omogenee e condivise da parte di tutti i sottoscrittori del protocollo per quanto attiene la protezione, la cura e l'assistenza della vittima.

Sicuramente le enunciazioni sono molto importanti, viene prevista una progettualità significativa quindi l'aspettativa ora è che si realizzi.

In conclusione, nonostante il quadro normativo, sussistono ancora oggi delle criticità a partire dalla poca informazione delle tutele previste. In generale, ci sono altri aspetti che possono essere spunti di miglioramento per il futuro della policy in questo settore?

La criticità sicuramente c'è, perché non basta una norma come questa ad affrontare un fenomeno così ampio, così disastroso, così pesante. Dal punto di vista normativo, sarebbero auspicabile una semplificazione delle procedure nonché un investimento in termini di conoscenza e chiarezza sulle modalità di accesso.

Ciò su cui, però, puntare tanto è la sensibilizzazione alla violenza, se ne fa veramente molto poca; come centro anti violenza ci attiviamo, ma è necessario che ci sia un impegno importante anche da parte delle istituzioni. Ci deve essere una presa in carico di questo fenomeno che è diventato ormai drammatico. Ogni giorno veniamo a conoscenza di una nuova efferata violenza, vogliamo quindi arrivare al nocciolo del problema. Attraverso il progetto portiamo a scuola i temi del ciclo della violenza, dei segnali per riconoscere una possibile escalation, nonché l'importante questione del consenso. Servono però azioni sistemiche di sensibilizzazione, a partire dai giovanissimi. Per cui se il risultato è questo, bisogna fermarsi e chiedersi come mai non basta aumentare le pene? Perché è chiaro che se un soggetto è spinto e motivato a fare un gesto così eclatante, lo compirà, indipendentemente dalla pena prevista. Non è sufficiente. Dobbiamo evitare che si arrivi a tale escalation attraverso un'opera di sensibilizzazione e di educazione culturale.

-
1. Baldry, 2018, pg.42 ↑
 2. <https://lombardiasociale.it/2021/03/11/orfani-di-femminicidio-le-osservazioni-del-croas/> ↑
 3. <https://lombardiasociale.it/2021/02/08/un-bonus-anche-per-gli-orfani-di-femminicidio/> ↑
 4. <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/Giunta/sedute-delibere-giunta-regionale/DettaglioDelibere/delibera-3454-legislatura-12> ↑
 5. Progetto finanziato dall'Impresa Sociale Con i bambini, all'interno del bando "A braccia aperte". ↑
 6. Istituto Di Ricerca impegnato dal 1998 nella promozione e realizzazione di attività di studio, di formazione e di analisi applicata in campo economico, sociale e culturale. In particolare, raccoglie la banca dati sugli omicidi dolosi in Italia e pubblica rapporti specifici sul fenomeno del femminicidio. ↑
 7. Consultabili a partire dalla rassegna stampa di progetto:
 8. <https://percorsiconibambini.it/orphanfemicide/rassegna-stampa/> ↑
 9. Si veda: https://www.corriere.it/buone-notizie/23_novembre_20/orfani-femminicidio-sono-vittime-due-volte-l-eta-7-17-anni-ce168c90-8781-11ee-a0e2-1e188114736c.shtml ↑
 10. Prefettura Di Milano, Regione Lombardia, Garante Per I Minori E Le Fragilità Della Regione Lombardia, Città Metropolitana Di Milano, Comune Di Milano, Tribunale Per I Minorenni Di Milano, Questura Di Milano, Comando Provinciale Dell'arma Dei Carabinieri Di Milano, Ufficio Scolastico Territoriale Di Milano, ATS Città Metropolitana Di Milano, AS ST Fatebenefratelli Sacco Casa Pediatrica, Ordine Degli Avvocati Di Milano, Ordine Degli Psicologi Della Lombardia, Ordine Assistenti Sociali Della Lombardia, Caritas Ambrosiana, Associazione Telefono Donna, Centro Antiviolenza Cerchi D'acqua, Casa Di Accoglienza Delle Donne Maltrattate Di Milano, Associazione Olga, Fondazione Stelle Di Marisa, Associazione per l'EMDR in Italia. ↑

Allegati

- [Brochure prog orfani](#)

Gli interventi per persone di minore età

Una priorità del Piano Sociale 2024-2026

di Cecilia Guidetti e Giada Marcolungo

9 Luglio 2025

Temi > Minori e famiglia, LEPS, Piani di zona, Piano nazionale, Servizio sociale

Il 5 maggio 2025 è stato adottato il nuovo Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2024-2026. In questo articolo, verranno riprese le priorità di intervento rivolte specificatamente alle persone di minore età, individuando quali opportunità oppure ostacoli si prospettano per la sua attuazione nei territori lombardi, in relazione alle caratteristiche dei sistemi territoriali e dell'assetto del welfare regionale.

Questo articolo fa parte di uno Speciale di LombardiaSociale [sul Piano Nazionale Interventi e Servizi Sociali 2024-26](#), di recente pubblicazione. Lo Speciale è formato da quattro articoli che analizzano il Piano, ponendo particolare attenzione alla sua specifica declinazione nel contesto lombardo, proponendo spunti ma anche nodi da considerare. Nello specifico, i 4 articoli di questo Speciale riguardano: 1) il ruolo che Regione Lombardia potrebbe svolgere in relazione agli indirizzi del Piano [e dal punto di vista della governance sul sociale](#); 2) [il tema del finanziamento](#), e di come i Fondi disciplinati dal Piano si integrano rispetto all'insieme delle risorse a disposizione del welfare sociale regionale; 3) [l'ambito del Contrasto alla Povertà](#), oggetto specifico di uno dei due Piani che compongono il PNISS; 4) [l'ambito degli interventi e dei servizi per minori e famiglie](#), ai quali il PNISS dedica un'attenzione particolare.

Inquadramento delle politiche per minori e famiglie nel Piano Nazionale

La programmazione delle politiche per i minori definita attraverso [il Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024-2026](#) si sviluppa intorno ad alcune linee

programmatiche prioritarie, che richiamano e mettono a sistema il quadro di policy già delineato attraverso precedenti documenti programmatori e di indirizzo: il V Piano di azione per l’infanzia e l’adolescenza; la Child Guarantee; le Linee di indirizzo per l’affidamento familiare (2024); le Linee di indirizzo per l’accoglienza nei servizi residenziali per minorenni (2024); le Linee di indirizzo nazionali per l’intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità; la Promozione della genitorialità positiva (2017). Tali linee di policy erano state già in parte richiamate nel precedente Piano Nazionale 2021/2023 e già sostenute attraverso strumenti di attuazione come il P.N. Inclusione 21/27 e il PNRR.

Le azioni per l’infanzia e l’adolescenza sono articolate intorno a tre aree prioritarie, ognuna delle quali vede al suo interno specifiche linee di intervento, di seguito sintetizzate.

Tabella “Azioni per l’infanzia e l’adolescenza – PNISS 2024-2026”

1. Interventi di sostegno al contesto familiare in cui vivono i bambini	1.1 sostegno educativo familiare
	1.2 interventi di supporto a genitori in difficoltà
	1.3 rilevazione precoce di difficoltà familiari nei primi 1000 giorni di vita
2. Interventi di sostegno ai contesti quotidiani di vita dei bambini e dei ragazzi	2.1 nella e con la scuola
	2.2 nel territorio
	2.3 educativa di strada e progetti di attivazione comunitaria
3. Sistema di intervento per minorenni fuori dalla famiglia d’origine	3.1 sviluppo e potenziamento servizi dedicati per l’affidamento familiare
	3.2 buone pratiche di accoglienza residenziale
	3.3 attuazione linee guida nazionali relative ad affido e accoglienza residenziale

(sintesi a cura delle scriventi, luglio 2025)

All’interno di questo quadro di riferimento, il Piano Nazionale richiama alcuni interventi, misure e servizi come prioritari, dettagliandone caratteristiche e modalità di implementazione.

Primariamente il LEPS “**P.I.P.P.I – “Programma di Intervento Per la Prevenzione dell’Istituzionalizzazione”**”, dedicato alla prevenzione e al sostegno delle famiglie vulnerabili per la debole capacità di assicurare le condizioni di un positivo autonomo esercizio delle funzioni genitoriali^[1].

Le funzioni previste dal LEPS P.I.P.P.I riguardano: la realizzazione di un percorso di valutazione e accompagnamento tramite la progettazione di un piano d'azione unitario, partecipato, sostenibile e multidimensionale realizzata con il coinvolgimento del bambino/a e della sua famiglia; la presenza di un'équipe multidisciplinare responsabile del percorso di accompagnamento e la presa in carico della famiglia; l'utilizzo di un modello teorico e metodologico e dei relativi strumenti di riferimento per l'analisi, la progettazione e la valutazione delle situazioni familiari; un set di dispositivi dedicati alla realizzazione dei progetti finalizzati a garantire un accompagnamento globale e intensivo alla famiglia^[2].

Gli obiettivi relativi all'implementazione del programma PIPPI in qualità di LEPS riguardano:

- Equità di trattamento e pari attuazione dei diritti di bambini e famiglie in tutto il territorio nazionale;
- Superamento della frammentazione tra gli attori titolari degli interventi, miglioramento della governance complessiva;
- Effettiva prevenzione delle situazioni di trascuratezza e trascuratezza grave, maltrattamento e abuso.

I **servizi per l'affidamento familiare**, attualmente definiti attraverso una scheda intervento dedicata ma con una prospettiva di trasformazione futura in un nuovo LEPS.

La scheda riportata nel documento nazionale ribadisce gli assunti fondamentali delle linee di indirizzo per l'affidamento familiare 2024^[3], in particolare le funzioni di: sensibilizzazione, informazione, intercettazione e valutazione famiglie disponibili all'accoglienza, consulenza e supporto agli operatori del territorio, con particolare cura dei rapporti di collaborazione all'interno della rete, abbinamento risorse/bisogni, aggiornamento dei sistemi informativi e verifica delle attività svolte, supporto alle famiglie affidatarie, anche attraverso la conduzione di gruppi di sostegno.

Il Piano definisce, se non ancora un vero e proprio LEPS, un chiaro obiettivo di servizio che prevede la costituzione di un servizio di affidamento familiare, così come declinato nella scheda, in ogni ATS, dimensionato sulla base del fabbisogno territoriale. Le stesse Linee di indirizzo, infatti, segnalano la necessità che l'Ente Locale organizzi un sistema di servizi che garantisca la piena attuazione dell'istituto dell'affidamento familiare, attraverso la costituzione di un Centro o Servizio.

Altro servizio prioritario viene definito come "**Spazi multifunzione per adolescenti**" ovvero modelli organizzativi, poli di servizi integrati rivolti a ragazzi e ragazze dagli 11 ai 18 anni.

Le funzioni di tali spazi sono sintetizzabili all'interno di una strategia che si sviluppa in tre macrosettori di intervento:

- aggregazione e accompagnamento socioeducativo attraverso il lavoro di comunità, l'educativa di strada, l'alleanza scuola – territorio e la cura di patti educativi di comunità;
- azioni per la prevenzione dell'abbandono scolastico e misure per il rientro nel percorso formativo o di preparazione al lavoro, al fine di sperimentare un modello educativo/formativo che lavori sulle competenze dei singoli e che permetta loro di conseguire un titolo formativo riconosciuto attraverso progetti individualizzati basati sul recupero formativo, l'orientamento e i tirocini;
- sostegno psicologico come primo ascolto per affrontare crisi temporanee, orientare verso i servizi specialistici e come promozione dell'intelligenza emotiva; la sperimentazione intende attivare negli spazi multifunzionali anche funzioni di ascolto e sostegno psicologico per le ragazze e i ragazzi e la famiglia, nonché offrire percorsi di gruppo nei quali alimentare una crescita emotiva e relazionale utile a rafforzare competenze affettive e sociali.

Gli obiettivi richiamati nella Scheda dedicata vengono identificati come il potenziamento della rete dei servizi rivolti a pre e adolescenti; la promozione di un modello integrato di interventi, a libero accesso e di riferimento per la comunità, dove promuovere l'auto-organizzazione e rafforzare interventi a contrasto della dispersione e di rilevazione precoce del disagio psicologico.

L'ultimo intervento approfondito all'interno del Piano riguarda **l'Educativa domiciliare**, ovvero "ogni forma di intervento, variamente denominata, che consiste in azioni educative di osservazione, ascolto, analisi, progettazione, accompagnamento, documentazione, valutazione per favorire la costruzione di legami a favore di un soggetto minorenne con il coinvolgimento delle figure genitoriali, di altri componenti del nucleo familiare di origine o affidatario e delle figure significative che accompagnano il percorso evolutivo della persona minorenne" (p.139).

È un intervento definito all'interno del Progetto Quadro rivolto a persone minorenni a rischio di esclusione sociale o in condizioni di specificata fragilità. Può essere di tre tipologie, salvaguardando la caratteristica di flessibilità e modularità intorno ai bisogni: Educativa domiciliare precoce (home visiting, primi 1000 giorni); Educativa domiciliare a sostegno del bambino e delle competenze genitoriali positive (modello PIPPI); Educativa domiciliare con adolescenti a sostegno della loro autonomia e capacità di svincolo.

Le funzioni svolte riguardano: supporto al contesto familiare come potenziale risorsa evolutiva; lavoro sociale di prossimità (outreach work); prevenzione e riparazione del danno, sostenendo le capacità genitoriali e prevenendo il rischio di allontanamento. Obiettivi specifici riguardano: la risposta agli specifici bisogni evolutivi,

l'accompagnamento alle figure genitoriali e di cura, il favorire l'inclusione sociale e l'accesso ai servizi per i bambini e adolescenti.

Quadro delle risorse per gli interventi rivolti a minori e famiglie

Come meglio approfondito nell'articolo "PNISS 2024-26: il quadro dei fondi" le risorse complessive del FNPS per il nuovo triennio sono in linea con quelle relative al triennio 2021/2023. Si rileva un piccolo incremento sulla quota 2024, e un successivo riallineamento per gli anni successivi.

Restando stabile il vincolo del 50% delle risorse dedicate a interventi e misure dedicate ai minori e alle famiglie, le risorse di riferimento restano complessivamente stabili (cfr tabella 1 e 2).

Si modificano però le quote vincolate all'implementazione di interventi specifici:

- Per il LEPS PIPPI, a cui erano destinati nel triennio 21/23 4 milioni di euro annui, il nuovo riparto del Fondo 24/26 destina invece una quota considerevolmente maggiore, pari a 15 milioni annui.
- Si introduce un'ulteriore quota vincolata, destinata ai servizi per l'affido familiare, pari a 7,5 milioni annui per il 2025 e il 2026; sull'annualità 2024 vengono invece destinate a questo servizio poco meno di 20 milioni di euro.

In linea con il precedente Piano, il documento richiama l'importanza della **complementarità delle risorse** intorno agli obiettivi definiti: in particolare per l'area degli interventi dedicati ai minori risulta significativa l'integrazione delle risorse del FNPS con quelle del PNRR fino al 2026 (anno di conclusione del piano), con quelle del PN inclusione e lotta alla povertà 2021-2027 e del PN Scuola 2021-2027.

Tabella – Utilizzo del FNPS 2021-2023 per interventi a favore di persone minorenni

b) Interventi per le persone di minore età				
		2021	2022	2023
Totale risorse dedicate		192.962.839	192.962.839	192.962.839
Di cui	PIPPI	4.000.000	4.000.000	4.000.000
	Promozione rapporti scuola territorio Get Up, Garanzia Infanzia e altri interventi	188.962.839	188.962.839	188.962.839

Tabella – Utilizzo del FNPS 2024-2026 e complementarità delle risorse per interventi a favore di famiglia e minori 2024-2026

b) Interventi per famiglia e minori							
		2024		2025		2026	
		FNPS	Altre risorse	FNPS	Altre risorse	FNPS	Altre risorse
Totale risorse dedicate		192.962.839€		192.962.839€		192.962.839€	
Di cui	PIPI	15.000.000 €	84.270.056 € PNRR finanziamento complessivo con termine delle attività al 2026	15.000.000 €	84.270.056 € PNRR finanziamento complessivo con termine delle attività al 2026	15.000.000€	84.270.056 € PNRR finanziamento complessivo con termine delle attività al 2026
	Affido familiare	*		7,500.000 €		7,500.000 €	
Risorse riassegnazioni che incrementano il fondo a favore degli interventi di affido familiare*		*					
		19.774.909€					

Per quanto riguarda il quadro regionale, come già delineato in precedenti articoli^[4], le risorse destinate alla Lombardia restano pari a quelle del precedente triennio per le annualità 2025 e 2026 (€55.534.705,06, di cui € 27.267.352,53 per l'area Famiglie e minori), mentre per l'annualità 2024 subiscono un lieve incremento (58.380.314).

Le sfide, gli approcci e le spinte

Dalle indicazioni specifiche relative alle politiche per i minori, ma anche dalle priorità di sistema complessive evidenziate nel Piano, emerge sempre più la direzione di programmazione e sviluppo di politiche e interventi per i minori in una prospettiva preventiva, multi-attore, corale e integrata.

In particolare, appare rilevante richiamare alcuni elementi che caratterizzano trasversalmente gli indirizzi per le policy rivolte ai minori:

- Un approccio alle famiglie e alle persone di minore età caratterizzato dalla promozione del protagonismo; il rispetto dei principi di inclusione e non discriminazione; il sostegno alla genitorialità positiva, in particolare con finalità preventiva.
- Il rafforzamento del sistema dei servizi come pre-condizione per garantire l'attuazione dei LEPS, ma anche per la messa in campo di un sistema articolato di interventi, capace di rispondere a diversi bisogni e target;
- La rilevanza data alle équipes multidisciplinari, quale dispositivo essenziale tanto per la valutazione multidimensionale, quanto per garantire una presa in carico multiprofessionale, a tutti i livelli e per tutte le tipologie di intervento;
- Il principio trasversale della comunità educante, che agisce in un territorio circoscritto, coinvolgendo attori istituzionali e non in campo educativo, scolastico, sociale, sportivo ma anche allargandosi alle famiglie agli adulti genericamente intesi della comunità stessa;
- In attuazione del principio di sussidiarietà, la partecipazione e corresponsabilità tra enti pubblici e del terzo settore, in particolare grazie al richiamo alla coprogrammazione e alla coprogettazione e ai patti di collaborazione;
- Attraverso lo sviluppo, sempre più richiamato quale elemento imprescindibile della valutazione e degli interventi rivolti ai minori, dell'integrazione sociosanitaria in primis e dell'integrazione con altre aree di policy: scuola, educazione, cultura, formazione, attraverso la costruzione di progetti coerenti e multiattore (progetto quadro);
- L'attenzione ai dati di monitoraggio, che pur con diverse criticità attuative, si sta sviluppando attraverso lo sviluppo del SIOSS.

Riflessioni sul welfare lombardo

A fronte del quadro degli interventi e degli approcci sopra richiamati, quale attuazione possibile vediamo nei territori lombardi? Dove sono i nodi maggiori e dove invece le direzioni già intraprese e sviluppate?

Le prime riflessioni sono rivolte agli interventi prioritari definiti nel Piano.

Rispetto al servizio affidi e al relativo obiettivo di servizio, la nostra regione presenta già una buona diffusione territoriale, seppur con incidenze diverse a seconda dei territori e connuna certa disomogeneità rispetto ai modelli organizzativi e gestionali. La maggior parte delle esperienze è realizzata da enti di terzo settore, in autonomia o per conto dell'ente locale^[5], un processo che è stato anche riconosciuto a livello regionale, arrivando nel 2020 a riconoscere le reti di famiglie affidatarie^[6] (delibera XI/2856)

come unità d'offerta. Guardando, dunque alle possibili prospettive di sviluppo in questo campo, la principale sfida dal nostro punto di vista è quella di riuscire a valorizzare le tante esperienze virtuose presenti in Lombardia, promuovendo un confronto tra queste e altri territori che possa facilitare lo sviluppo e l'evoluzione di questo servizio nelle aree ancora scoperte, adempiendo all'obiettivo di servizio, ma facendo tesoro delle esperienze efficaci già in corso e rafforzando l'alleanza pubblico-privato, evitando il rischio di una totale delega e, quindi, richiamando la responsabilità pubblica in questo campo d'intervento.

Per quanto riguarda, invece, gli interventi rivolti agli adolescenti e "gli spazi multifunzionali per adolescenti" è bene connettere le indicazioni del Piano con misure e interventi già in corso in Lombardia. Negli ultimi anni è stata sviluppata una linea di programmazione volta a integrare gli interventi e i servizi rivolti a questo target, a partire dalla legge quadro regionale "La Lombardia è dei giovani" (l.r.4/2022), individuando anche luoghi territoriali prossimi e di riferimento per gli adolescenti, per esempio i CAG o gli informagiovani. Anche rispetto all'intercettazione precoce del disagio giovanile si è lavorato, in particolare attraverso il filone #up percorsi per crescere alla grande. L'attenzione per i prossimi anni, quindi, pensiamo sia quella di non creare sovrapposizioni ma guardare alle indicazioni del Piano come un'occasione per rivedere la scelta organizzativa territoriale dei servizi e interventi già presenti sul territorio, rafforzando ulteriormente il contrasto alla frammentazione e promuovendo un'offerta omogenea nel contesto regionale. Inoltre, da monitorare saranno le 4 comunità adolescenti finanziate in Lombardia col bando DesTEENazioni del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali: risorse destinate al medesimo target e finalizzate alla realizzazione di spazi multifunzionali innovativi e inclusivi^[7].

Anche rispetto all'educativa domiciliare e, in particolare, alle diverse tipologie di interventi definite dal Piano, per i Comuni e gli Ambiti lombardi, la priorità di attuazione pensiamo sia quella di ampliamento ed estensione della rosa degli interventi offerti (per target, modularità, obiettivi, professionalità coinvolte), anche potenziando le realtà virtuose già attive: il riferimento è in particolare all'attività rivolta ai primi 1000 giorni e al supporto genitoriale. La seconda attenzione riguarda la messa a sistema, a livello territoriale, dei diversi servizi e progetti che operano nell'area educativa e del sostegno alla genitorialità. I centri per la famiglia, che costituiscono una delle linee di sperimentazione promossa dalla Regione, rispondono oggi parzialmente a questa area di bisogni, fornendo spazi più di informazione/orientamento che di sostegno alla genitorialità, ma costituiscono uno snodo importante per garantire informazione, orientamento e accesso a tutta la rete di offerta. Resta fondamentale, invece, il ruolo dei consultori, anche per l'approccio integrato e multiprofessionale che li caratterizza dalla loro istituzione, ma che da tempo non sono oggetto di specifica attenzione, anzi: si è assistito nel tempo a un loro generale depotenziamento o

riduzione a servizi di tipo ambulatoriale. Sarebbero quindi da rilanciare i servizi presenti, andando a potenziare gli interventi non ancora previsti o sottosviluppati rispetto ai bisogni emergenti, come per esempio l'home visiting.

In questa direzione di ridefinizione e ampliamento dell'offerta, uno dei principali elementi di ostacolo è costituito dalla generale staticità del sistema di offerta, delle Unità di Offerta, e delle filiere di servizi che caratterizza strutturalmente l'assetto del welfare regionale: l'educativa domiciliare si deve collocare in un quadro complessivo di sostegno al minore e alla famiglia che oggi, anche in relazione alla norma e ai requisiti di accreditamento, fatica ad innovarsi per arrivare a rispondere efficacemente ai bisogni emergenti. Così come gli interventi residenziali per minori, anche per gli interventi domiciliari serve un complessivo lavoro di ripensamento e ridefinizione dell'assetto dei servizi, e della complessiva filiera in cui si inseriscono, che possa garantire una risposta più puntuale ai bisogni di bambini e ragazzi, anche attraverso una maggiore flessibilità degli interventi e delle transizioni e/o integrazioni tra diverse tipologie di intervento.

Quest'ultimo punto apre ad alcune riflessioni di più ampio respiro:

- il tema dell'integrazione sociosanitaria risulta centrale, trasversalmente agli interventi rivolti ai minori, ma ancora più essenziale nell'affido e in P.I.P.P.I., dove le relazioni di collaborazioni tra servizio sociale, consultori e UONPIA, ma spesso anche con i servizi specialistici per adulti (SERD e CPS), sono fondamentali. Spesso, però, non riescono a strutturarsi solidamente. Come già evidenziato in diversi testi^[8], la storica separatezza tra sociale e socio-sanitario del welfare regionale, la sottodotazione di diversi servizi (in particolare in ambito socio-sanitario), e le diffuse rigidità istituzionali fanno sì che anche le architetture di *governance* recentemente definite per favorire l'integrazione trovino ancora una limitata e disomogenea applicazione, e che siano ancora lontane dal portare a sistema un'integrazione strutturale in grado di rispondere efficacemente alle sfide poste dagli interventi rivolti ai minori.
- la crisi delle professioni sociali comporta una difficoltà che rischia di diventare strutturale nel dare attuazione allo sviluppo dei servizi, e in particolare alla costituzione trasversale delle équipes multidisciplinari. Da monitorare sarà l'inserimento dei nuovi professionisti^[9] previsto dal PN Inclusioni 2021-2027, considerando comunque che le richieste dei territori erano circa del doppio di operatori (tale intervento, quindi, non sarà del tutto risolutivo anche se importante). Resta da rimarcare il fatto che – come già anticipato sopra – senza interventi strutturali che riescano a reperire e mantenere nel tempo la necessaria dotazione di personale, lo sviluppo degli interventi, in senso quantitativo e qualitativo, resta un obiettivo irraggiungibile;

- lo stesso tema delle professioni sociali risulta particolarmente critico per quanto riguarda le professioni educative. Dopo un periodo di grande dibattito intorno in particolare al tema delle comunità per minori e una revisione [requisiti necessari per il personale socio educativo](#), oggi non si parla più di tale situazione seppur ancora critica e preoccupante. Quindi come sviluppare e rilanciare il domiciliare, il residenziale e gli affidi con i criteri di qualità definiti dalle linee di indirizzo, in un quadro di sottodotazione di personale?
- Infine, la coprogrammazione delle politiche e degli interventi: come già richiamato nel volume “In cerca di un nuovo modello^[10]” manca ancora a livello regionale un assetto stabile e continuativo di coprogrammazione con gli ETS, che viene spesso attivato solo in relazione a specifiche criticità, quando invece si tratta di spazi di confronto e co-costruzione di indirizzi che possono essere significativi per costruire innovazione.

In questo quadro, dunque, il Piano Nazionale crediamo possa costituire non solo un riferimento per il riparto delle risorse del FNPS, quanto invece uno stimolo a programmare lo sviluppo del sistema lombardo con una prospettiva di medio e lungo periodo, non solo a livello di singolo Ambito Territoriale, ma costruendo una visione e un sistema regionale – anche attraverso un [ripensamento del ruolo delle regioni](#) – capace di valorizzare e diffondere le esperienze virtuose, supportare i territori che hanno meno sviluppato alcuni interventi, e assicurare i presupposti anche di sistema per garantire un sistema di risposta ai bisogni di bambini e ragazzi equo e di qualità.

-
1. Pesaresi, 2024 <https://www.welforum.it/il-punto/i-leps-una-rassegna-analitica/leps-prevenzione-allontanamento-familiare-p-i-p-p-i/> ↑
 2. I principali dispositivi definiti sono: educativa domiciliare e territoriale; gruppi di genitori e gruppi di bambini; vicinato solidale; attivazione di collaborazioni tra servizi sociali e scuole. ↑
 3. Linee di indirizzo per l'affidamento familiare, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Istituto degli Innocenti, 2024 ↑
 4. Pozzoli, 2024
 5. <https://lombardiasociale.it/2024/11/07/fsocr-e-fnps-risorse-programmazione-utilizzo/> ↑
 6. Quaderni della Ricerca Sociale 61 – *I minorenni in affidamento familiare e nei servizi residenziali attraverso i dati SIOSS – Anno 2023, pubblicato 2024*
 7. <https://lombardiasociale.it/2022/06/08/le-reti-di-famiglie-affidatarie-da-best-practice-a-policy-territoriale/> ↑
 8. <https://www.vita.it/ecco-dove-nasceranno-le-prime-60-comunita-adolescenti-del-bando-desteenazioni/> ↑
 9. Si veda per completezza Guidetti, Marcolungo “Il labirinto degli interventi per minori e famiglie. Tra continuità e nuove sfide” in Gori, Ghetti, Guidetti, Pozzoli, *In cerca di un nuovo modello. Lo stato del welfare in Lombardia*, Maggioli, 2023 <https://lombardiasociale.it/ls-in-cerca-di-un-nuovo-modello/> ↑
 10. <https://lombardiasociale.it/2025/04/17/quasi-500-nuovi-operatori-per-gli-ambiti-lombardi/> ↑
 11. <https://lombardiasociale.it/ls-in-cerca-di-un-nuovo-modello/> ↑

Povert  e bisogni abitativi: i dati e le priorit  di intervento

2° Rapporto di ricerca OCA: Abitare fuori Milano

L'abbordabilità della casa tra città attrattiva e regione urbana

a cura di Nicola Basile

13 Maggio 2025

Temi > Politiche dell'abitare

La questione dell'abitare sta diventando sempre più drammatica. L'aumento dei costi degli immobili nella città di Milano sta avendo dei riflessi in una zona ancora più ampia della Città Metropolitana. Il secondo Report OCA lo mostra attraverso una puntuale analisi dei dati.

Premessa

Negli anni, e spesso nel dibattito pubblico, si è discusso delle dinamiche immobiliari della città di Milano. Una città che ha attraversato stagioni diverse: da modello di sviluppo a simbolo delle disuguaglianze.

Se da un lato è utile sottolineare come Milano si collochi all'interno di macro-trend che interessano le grandi metropoli del mondo, dall'altro è innegabile che alcune scelte politiche e urbanistiche abbiano contribuito ad accelerare gli investimenti immobiliari.

Chiunque si sia occupato, in questi anni, di povertà e di politiche per l'abitare, si sarà reso conto dell'effetto espulsivo che Milano ha generato: a ogni riqualificazione, i prezzi delle case aumentano sensibilmente, insieme ai costi dei servizi accessori alla vita quotidiana dei cittadini.

Al contempo, l'offerta culturale della città si è ampliata, mostrando una forte capacità attrattiva, in contrapposizione con una sostenibilità limitata per gli abitanti. Non ci addentreremo nel tema, ma è importante menzionare anche le esternalità negative legate alle piattaforme digitali e a formule di affitto pensate per massimizzare la rendita degli immobili, spesso a scapito del valore pubblico.

Il report OCA, promosso da CCL – Consorzio Cooperative Lavoratori e da LUM- Libera Unione Mutualistica Società Cooperativa, in partnership con il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU) del Politecnico di Milano, ha il merito di approfondire le dinamiche di accesso e di abbordabilità della casa – definita come la sostenibilità dei costi abitativi in riferimento alle capacità economiche. [In questa seconda edizione^{\[1\]}](#), viene dato particolare risalto alle dinamiche che da Milano si diffondono sul resto della città metropolitana e addirittura oltre. È evidente, infatti, una tendenza persistente a spingere verso il *fuori Milano* gruppi consistenti della popolazione^[2].

Rapporto 2025: uno sguardo più ampio

Il rapporto OCA 2025 allarga lo sguardo sul “fuori Milano”, definito come un territorio esteso, che include perimetrazioni amministrative e analitiche e che corrisponde approssimativamente a un quadrato di circa 60 chilometri di lato intorno a Milano, accorpando circa 300 comuni a cavallo di sette province lombarde. La mappa^[3] (Fig.1) mostra i Comuni che vengono considerati, sulla base di parametri quali il tessuto insediativo residenziale, i dati demografici e di pendolarismo e l’accessibilità attraverso la mobilità pubblica e privata. Il “fuori Milano” è infatti una regione urbana allargata definita dalla sua relazione funzionale con Milano, in particolare per quanto riguarda il pendolarismo e la residenza, e rappresenta il territorio dove la crisi dell’abbordabilità abitativa milanese si estende, ponendo nuove sfide.

A titolo di esempio delle relazioni tra Milano e “fuori Milano”, riportiamo le percentuali di persone dirette a Milano sul totale degli occupati di ciascun comune fuori Milano nel 2016:

- Prima cintura: quasi il 50% degli occupati
- Seconda cintura: oltre il 33%
- Terza cintura: circa il 20%
- Quarta cintura: tra il 12% e il 20% (con una prevalenza del trasporto ferroviario)

Il pendolarismo può essere considerato come una conseguenza della mancanza di abbordabilità a Milano: la prospettiva di trasferirsi “fuori Milano” è vista infatti come una possibile “exit strategy” per coloro che non hanno la disponibilità economica per affrontare i costi abitativi (affitto o acquisto) nel Comune di Milano.

Figura 1 – Perimetrazione dei comuni del Fuori-Milano

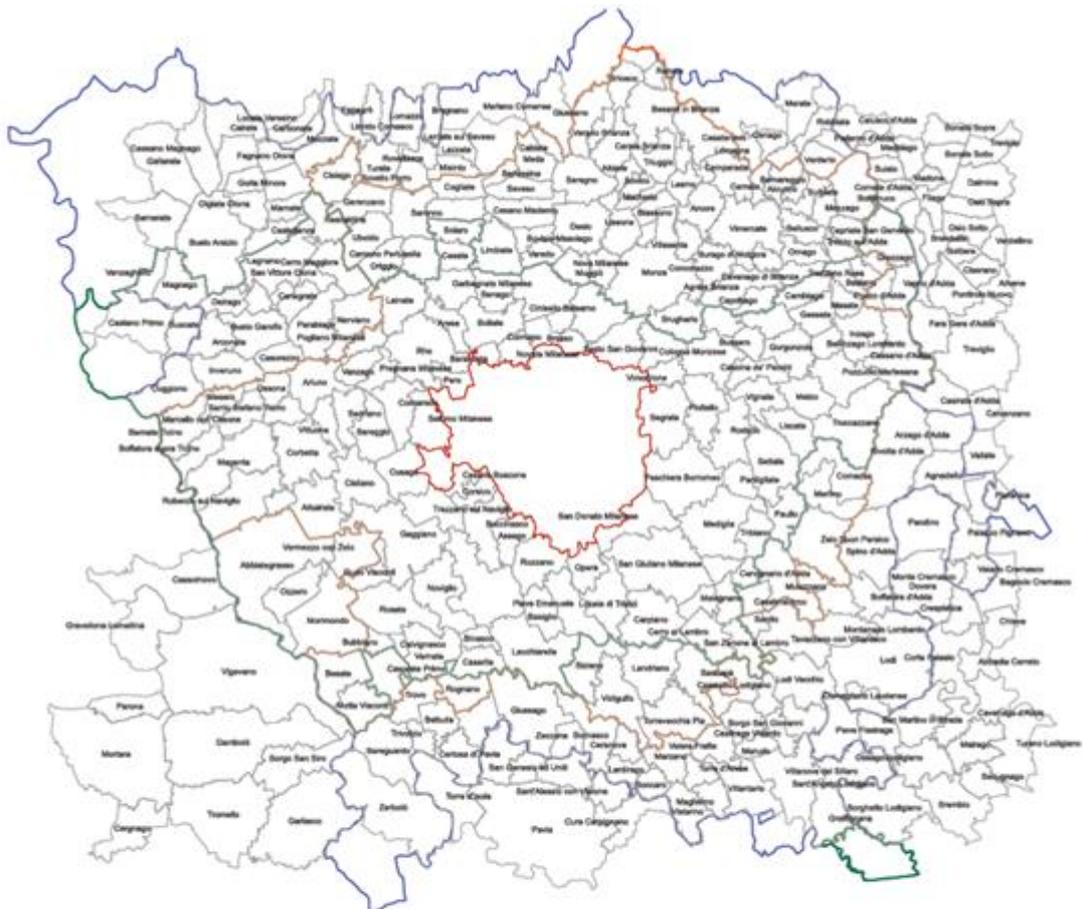


Figura 17. Alcune perimetrazioni territoriali a confronto. Elaborazione degli autori su fonti varie (Comune di Milano, Città Metropolitana di Milano, Istat, Eurostat).

Il confine della Città Metropolitana (in verde) non esaurisce in sé le dinamiche abitative legate al comune centrale, né i flussi di pendolarismo a cui si riferiscono le due diverse definizioni del sistema urbano del lavoro di Istat (in arancione) e Eurostat (in blu). La proposta avanzata da OCA integra le delimitazioni esistenti in una perimetrazione esplorativa del territorio fuori Milano che corrisponde a una 'sezione' quadrata di circa 60 chilometri di lato.

- Comune di Milano
- Comuni 'fuori Milano'
- Città Metropolitana di Milano
- Sistema Locale del Lavoro (Istat)
- Functional Urban Area (Eurostat)

Alcune caratteristiche del “fuori Milano”

Questo territorio presenta caratteristiche differenziate: un Nord Milano particolarmente urbanizzato, ben infrastrutturato e con una forte matrice industriale, e un Sud Milano contraddistinto da poli urbani immersi in aree agricole – come il Parco Agricolo Sud – con un assetto più eterogeneo e frammentato.

Relativamente al tessuto residenziale, tra il 2001 e il 2011 si osserva una crescita nella seconda e terza cintura a Sud, Est e Nord di Milano. Nel decennio successivo, invece, si registra un rallentamento della dinamica abitativa in questi contesti, a fronte di un progressivo spostamento verso il Comune di Milano e altri comuni della prima fascia.

Il territorio “fuori Milano” è eterogeneo anche dal punto di vista socioeconomico: il reddito mostra una forte variabilità spaziale, esistono però alcuni pattern territoriali come la prima cintura Est e la Brianza nord-orientale che si caratterizzano per redditi

medio-alti, mentre le aree orientali e meridionali evidenziano livelli reddituali più bassi. Abbiamo poi situazioni molto particolari dove rileviamo redditi superiori alla media (Basiglio e Cusago) e redditi sensibilmente più bassi (es. Baranzate e Rozzano). A livello temporale, tra il 2001 e il 2011 si è registrato un aumento dei redditi nell'hinterland, mentre tra il 2011 e il 2021 la crescita si è concentrata nel Comune di Milano.

A livello demografico il Sud Miano ha una maggior presenza di famiglie numerose mentre il Nord Milano ha una popolazione più anziana (simile a quella della città). Infine, la presenza di persone con background migratorio sotto i 14 anni ha visto prima (2001-2011) uno sviluppo su tutta l'area considerata, successivamente (2011-2021), invece, nella città di Milano.

Abbordabilità abitativa a Milano

Nello studio è centrale il concetto di abbordabilità abitativa (*housing affordability*), che consente di comprendere i cambiamenti in atto mettendo in relazione la capacità di spesa delle persone con i costi reali dell'abitare. Questo concetto appare come una bussola importante per leggere il territorio e per comprendere le ipotesi di sviluppo. Tra le dinamiche che tra il 2015 e il 2023 hanno influenzato il concetto di abbordabilità a Milano, si segnala:

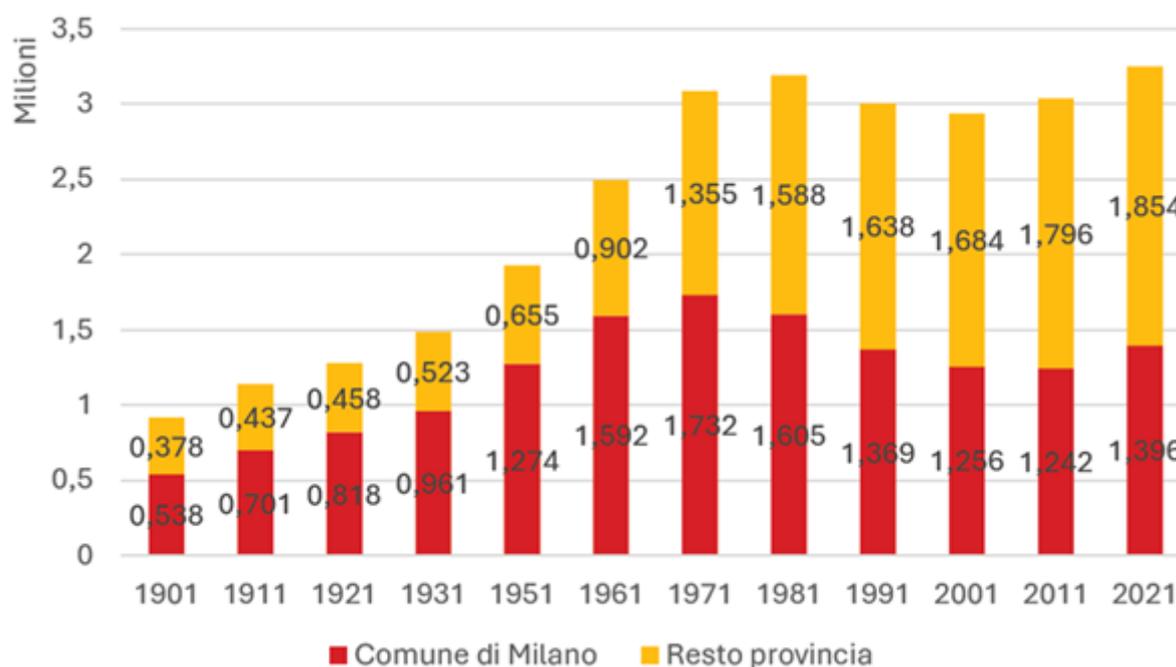
- il fatto che l'Italia è l'unico paese OCSE ad aver registrato un andamento dei salari reali negativo negli ultimi trent'anni. Ad esempio, le retribuzioni degli operai e degli impiegati sono cresciute solo del 9% e del 10%, ben sotto all'inflazione;
- una riduzione generalizzata della capacità di acquisto e affitto sul mercato milanese per tutte le categorie di lavoratori privati e particolarmente pesante per le qualifiche medio-basse (operai e impiegati);
- a fronte di una crescita salariale stagnante, un aumento del 58% dei prezzi medi della compravendita e del 45% per i canoni di locazione;
- un forte squilibrio verso la proprietà negli ultimi trent'anni, con la componente in locazione che è diventata mediamente molto più povera e vulnerabile di quella dei proprietari e un'erosione degli alloggi in locazione di proprietà di enti pubblici e cooperative di abitazione;
- cambiamenti significativi nel mercato della locazione, con i contratti a lungo termine (superiori a 3 anni) passati dal 79,5% al 64% del totale nell'arco di dieci anni. Parallelamente, sono in aumento i contratti transitori e gli affitti brevi;
- l'aumento delle abitazioni 'non occupate', che includono quelle effettivamente vuote e quelle occupate da non residenti.

Queste dinamiche mostrano un peggioramento della situazione abitativa a Milano, dove la lenta crescita dei redditi e la stagnazione salariale, in particolare per le fasce di lavoratori medio-basse, non riescono a tenere il passo con il rapido aumento dei costi abitativi (affitti e prezzi di acquisto). Ciò comporta una drastica riduzione dell'abbordabilità per gran parte della popolazione lavoratrice, aumentando il rischio di espulsione per i nuclei a basso reddito e rendendo l'accesso all'abitazione a Milano sempre più legato al possesso di patrimonio o a supporti esterni (es. familiari).

Rilocalizzazione fuori Milano: un fenomeno in continuità

La progressiva rilocalizzazione dei nuclei più poveri e/o privi di condizioni patrimoniali e familiari di supporto, peraltro, è un fenomeno non nuovo, come mostra il Grafico 1.

Grafico 1 – Andamento popolazione



Questi dati (Grafico 1), se rilette alla luce dei cicli descritti da Camagni, appaiono particolarmente significativi. Si possono infatti osservare tre fasi chiave:

- il dopoguerra: caratterizzato da uno sviluppo centrato principalmente sull'industria meccanica e sulla città centrale;
- gli anni '70-'90: caratterizzati dall'economia dell'informazione e dai nuovi settori avanzati (spinti anche dall'apertura del mercato europeo), che

coinvolgono in maniera significativa anche l'hinterland. Sono gli anni in cui la popolazione della provincia inizia a crescere, fino a superare quella di Milano;

- i primi anni 2000: caratterizzati da attività finanziarie, bancarie e dalla conversione delle imprese produttive in attività di *real estate* sotto l'influsso dalla crescita impetuosa dei valori immobiliari e dalla possibilità di delocalizzazione.

In quest'ultima fase, che è quella più rilevante rispetto alla situazione attuale, colpisce il fatto che lo sviluppo demografico si sia localizzato nell'hinterland metropolitano, mentre l'occupazione si sia concentrata all'interno di Milano. Sono gli anni in cui assistiamo addirittura a un richiamo delle attività precedentemente decentrate. In continuità osserviamo come Milano abbia affrontato la crisi finanziaria con processi di trasformazione urbana e grandi investimenti mentre l'hinterland non abbia mantenuto l'integrazione produttiva con la città centrale e si sia sempre più caratterizzata con funzioni residenziali e grandi spazi di commerciali.

Abbondabilità abitativa fuori Milano

Come anticipato, il rapporto OCA estende l'analisi dell'abbondabilità della casa oltre i confini amministrativi del Comune di Milano, concentrandosi sulla "regione urbana milanese". In relazione a quest'area più vasta, si segnalano alcuni elementi di particolare interesse:

- nella maggior parte del territorio, la proprietà dell'abitazione è più diffusa rispetto alla media nazionale, con alcuni Comuni in cui il mercato della locazione è pressoché assente. La quota di famiglie in affitto si attesta prevalentemente tra l'11% e il 15%; solo un quarto dei Comuni supera questa soglia, mentre una percentuale marginale raggiunge valori superiori al 20%. Monza, Lodi, Pavia e cintura del Nord Milano vedono una maggior incidenza dell'affitto, in alcuni Comuni di quest'ultima area la presenza di edilizia residenziale pubblica e di alloggi cooperativi in locazione gioca un ruolo significativo;
- i valori immobiliari e i prezzi di compravendita nella prima e seconda cintura risultano circa il doppio rispetto a quelli dell'intera area analizzata. Valori alti si rilevano anche in alcuni poli territoriali ben collegati dal trasporto pubblico e dalle direttrici principali (Magenta, Abbiategrasso, Lodi e Treviglio). I canoni di locazioni risentono della vicinanza alla città di Milano, con dei costi importanti anche in alcuni centri importanti come Monza, Rho, Lodi, Treviglio e in tutta l'area della Brianza;

- due indici di abbordabilità interna – riferiti rispettivamente all’acquisto e alla locazione – che confrontano i costi dell’abitare con il reddito medio netto dei residenti nei singoli comuni. Questi mostrano che disporre di un reddito medio non è sufficiente per acquistare un’abitazione di 50 mq in buona parte del territorio di cintura di Milano, nei poli urbani, in Brianza e lungo le direttrici infrastrutturate. L’indice di abbordabilità per la locazione poi, pur evidenziando una situazione relativamente meno problematica, mostra comunque criticità rilevanti nelle aree a maggiore pressione abitativa e immobiliare: prima cintura di Milano, Brianza, Lodi, Treviglio, Busto Arsizio. È opportuno sottolineare che il mercato della locazione coinvolge prevalentemente nuclei a basso reddito e privi di patrimonio, per i quali anche piccoli scostamenti nei canoni possono tradursi in condizioni di esclusione abitativa;
- l’analisi dei costi e tempi di spostamento casa-lavoro^[4] per coloro che lavorano a Milano ma risiedono fuori rivela che per i **lavoratori con retribuzioni medio-basse**, i Comuni più abbordabili sono prevalentemente quelli con **minore accessibilità a Milano tramite trasporto pubblico**. In particolare, i Comuni con migliore accessibilità ferroviaria risultano i meno abbordabili poiché i costi complessivi possono incidere anche oltre il 50% del salario. I comuni più economici si trovano generalmente più lontani, con accessibilità ridotta e una maggiore dipendenza dall’auto.

In sintesi, sebbene il territorio “fuori Milano” offra opportunità abitative potenzialmente più abbordabili rispetto al capoluogo, questa abbordabilità è spesso a costo di sacrifici economici e personali legati al pendolarismo. Inoltre, per le fasce di lavoratori a basso reddito, la situazione rimane critica in gran parte dell’area, specialmente nei Comuni meglio collegati, evidenziando la necessità di una visione strategica e di strumenti di governo sulla scala della regione urbana.

Conclusioni

È evidente che, negli anni, la forbice tra redditi/salari e costi abitativi si sia allargata, alimentando processi di esclusione sociale e spaziale. Questo *trend* va interpretato all’interno di una dinamica più ampia che, a fronte di stipendi stagnanti, registra una crescita significativa del costo della vita. La possibilità di vivere in città o nelle sue immediate vicinanze è sempre più legata a fattori come l’eredità immobiliare o il supporto familiare, rendendo così l’accesso alla casa e a determinate tipologie di lavoro un elemento di disuguaglianza patrimoniale. La spesa per l’abitazione rappresenta una voce sempre più rilevante nei bilanci familiari e – soprattutto per le famiglie numerose e/o monoreddito – risulta difficile da sostenere, generando un aumento degli sfratti e delle emergenze abitative.

A Milano, questa dinamica ha prodotto una sorta di turn-over selettivo, espellendo fasce importanti di popolazione; un fenomeno che rischia di ripetersi anche nell'hinterland, dove il Rapporto evidenzia come iniziano ad emergere criticità legate all'accessibilità abitativa anche in questi Comuni.

È però interessante notare come, nei Comuni dove sono più attive le cooperative di abitanti – in particolare nei grandi comuni del Nord Milano – i canoni medi di locazione risultano più bassi, con effetti positivi sull'accessibilità media. Questo aspetto potrebbe essere un'indicazione rispetto a strategie future. Il territorio *fuori Milano*, seppur attraversato da tensioni e contraddizioni, potrebbe infatti rappresentare un'occasione per ripensare un'agenda dell'abitare in chiave metropolitana e cooperativa. È evidente quanto sia centrale sviluppare politiche che integrino mobilità, qualità urbana, infrastrutture sociali e accessibilità economica. Riprendendo una parte della prefazione del Rapporto: “Milano senza la sua area metropolitana non sarebbe la Milano che è. Non solo perché la cosiddetta “provincia” è linfa vitale per la città, ma anche perché se lo sguardo di Milano si allargasse – in una prospettiva di “egemonia gentile” – alla enorme area metropolitana, si arriverebbe a delineare una città di autentico stampo europeo”^[5].

[1. Abitare fuori Milano, L'abbordabilità della casa tra città attrattiva e regione urbana – Secondo rapporto di ricerca OCA.](#) [↑](#)

[2.](#) “[...] l'importante quantitativo di nuovi alloggi di mercato vede costi di accesso ben al di sopra delle possibilità economiche garantite dal mercato del lavoro. Di fronte a queste dinamiche la prospettiva è quella di una progressiva rilocalizzazione di molti nuclei poveri o con condizioni lavorative anche discrete (ma privi di condizioni patrimoniali o familiari di supporto) in contesti distanti dalla porzione centrale della città. La soluzione a un mercato inabbordabile, per molti, è quella di trasferirsi progressivamente nell'hinterland metropolitano.”, *Secondo rapporto di ricerca OCA*, p.32. [↑](#)

[3.](#) *Secondo rapporto di ricerca OCA*, p. 37 [↑](#)

[4.](#) È stato utilizzato un indice composito che integra i costi vivi di trasporto — definiti sulla base del costo dell'abbonamento al trasporto pubblico — e il tempo di viaggio da casa fino alla più vicina delle “porte” di Milano. Questo tempo viene monetizzato attraverso la metodologia del *value of time*, applicata in base a valori tipici per il contesto milanese, e consente di categorizzare le diverse aree fuori Milano. [↑](#)

[5.](#) *Secondo rapporto di ricerca OCA*, p. 5. [↑](#)

DGR 1691 e politiche per l'abitare

di Nicola Basile

8 Novembre 2024

Temi > Integrazione, Politiche per l'abitare

Attraverso una breve analisi della DGR 1691 e della Dduo 14325 del 27.09.2024 torniamo a fare il punto sulla debolezza delle politiche per l'abitare.

Il punto della situazione

Diversi approfondimenti sul tema della povertà mostrano come le situazioni di criticità siano spesso connesse alla problematica dell'accesso alla casa. Questo evidenzia come in Italia, e in particolare in una Regione come la Lombardia, l'accesso all'abitazione stia diventando sempre più un problema. Se fino a qualche anno fa, inoltre, la problematica della casa era principalmente legata a situazioni di povertà, oggi essa si sta diffondendo anche tra il ceto medio impoverito, reso vulnerabile da dinamiche socioeconomiche mutevoli.

La dinamica economica, in zone come la Lombardia – soprattutto nelle città o nelle aree limitrofe – appare estremamente critica: si assiste infatti a una bassa crescita degli stipendi (a volte completamente erosa dall'inflazione) e a un importante aumento del costo degli immobili, in particolare per quanto riguarda gli affitti. Questa situazione mette seriamente in difficoltà molte famiglie e di conseguenza anche le amministrazioni locali, che sempre più spesso si trovano ad affrontare situazioni emergenziali difficili da risolvere ed estremamente gravose per le casse pubbliche.

Come ha ben descritto Alice Boni in [Emergenza o povertà abitativa? Luci e ombre in Lombardia](#), *“per fronteggiare queste particolari situazioni i Comuni hanno attinto risorse, nella maggior parte dei casi, dal settore sociale (comunità alloggio, comunità residenziali per madri con figli, RSA, RSD, residenze sociali temporanee, alberghi, ostelli) o, laddove presente, da quello rivolto alla grave marginalità sociale e abitativa (dormitori, centri di accoglienza per senza fissa dimora) e dal settore casa (servizi abitativi transitori, alloggi extra ERP). In casi particolari sono state attivate risorse specifiche provenienti dal terzo settore abitativo, al quale sono stati chiesti alloggi o*

posti letto da convenzionare, oppure a cui sono state date in gestione strutture pubbliche”.

Tutte queste misure mostrano come il tentativo sia quello di costruire soluzioni temporanee che permettono di gestire l'emergenza, ma al tempo stesso incentivano le famiglie a cercare soluzioni autonome, nonostante le difficoltà legate al mercato portino quasi sempre a dei fallimenti. È evidente che questa situazione è legata a un quadro socio-economico complesso, ma è anche fortemente connessa alla mancanza di un programma nazionale e/o regionale che genera un aumento della frammentazione degli interventi, con il rischio di non comprendere pienamente a quale bisogno si stia rispondendo, e tanto meno, quali siano le reali entità del problema. Questo appare particolarmente problematico perché sappiamo che la precarietà abitativa ostacola in maniera significativa l'inclusione sociale.

In questa direzione è evidente che senza una scelta di fondo che porti a un approccio strutturato e sistemico riguardo al tema dell'abitare sarà molto difficile per tutti gli attori in campo dare una risposta efficace e – nonostante il fiorire delle Agenzie per l'Abitare – affrontare in maniera complessiva il problema. Come anticipato, questa situazione rischia di generare circoli di impoverimento ed esclusione sociale. Il problema della casa in Lombardia rischia di compromettere non solo il diritto all'abitare, ma anche la coesione sociale e il buon funzionamento della comunità nel suo complesso.

Per rilanciare il tema approfondiremo la DGR 1691, che prova a introdurre un nuovo modello di intervento nei contesti con particolari fragilità socio-economiche e ai sensi della quale è stato di recente approvato l'avviso pubblico per il finanziamento di modelli di servizi territoriali integrati per l'attivazione sociale e il potenziamento di servizi di accompagnamento all'abitare di persone in condizioni di vulnerabilità.

Gli obiettivi della DGR 1691

La DRG 1691, dal titolo “Programma Regionale Lombardia FSE+ 2021-2027 – Priorità 3 Inclusione sociale ESO 4.11 – Azione k.1. Sostegno allo sviluppo e alla diffusione di servizi abitativi” e ESO 4.12 – Azione l.1. Sostegno a percorsi di accompagnamento per le persone a rischio di povertà ed esclusione sociale. Modelli di servizi territoriali integrati per l'attivazione sociale e il potenziamento di servizi di accompagnamento all'abitare di persone in condizioni di vulnerabilità”, si pone principalmente due obiettivi.

Il primo obiettivo è **promuovere la gestione integrata dei servizi abitativi pubblici – “property”, “facility” e “community” management – migliorando l'inclusione sociale attraverso azioni specifiche.** In particolare risulta interessante e innovativo

l'inserimento di queste tre figure all'interno dei servizi residenziali pubblici come strategia per favorire una gestione più integrata e consapevole della complessità degli ambienti di vita. Le competenze relative alla proprietà, alla struttura e alla comunità, unite insieme, possono portare a risultati significativi come il miglioramento dell'efficienza operativa, la migliore qualità della vita dei residenti, la maggiore sostenibilità, il rafforzamento del tessuto sociale e delle capacità di adattamento territoriale. Si punta così a sviluppare, anche nei contesti di edilizia popolare, sistemi abitativi che supportino la crescita umana e l'inclusione sociale. Questo approccio offre una risposta concreta alle sfide contemporanee dell'abitare, promuovendo un sistema abitativo pubblico che non solo risponde alle necessità infrastrutturali, ma sostiene attivamente il benessere e l'integrazione delle persone e della comunità.

Il secondo obiettivo è potenziare il modello sociale per affrontare la fragilità socioeconomica, soprattutto nei quartieri di edilizia residenziale pubblica con **elevata densità abitativa e difficoltà economiche**. Questo aspetto mira a migliorare le condizioni critiche dei contesti popolari, cercando di intervenire sulla situazione economica e sociale di quei territori, che sappiamo essere caratterizzati da una forte multi-problematicità.

Tipologia di interventi

La DGR 1691/2023 e il relativo bando valorizzano, da un lato, un approccio basato sulla conoscenza delle condizioni socioeconomiche dei residenti, dall'altro, invece, esperienze di co-progettazione e coinvolgimento di soggetti che agiscono in ambito sociale, socio-sanitario, formazione e lavoro (Terzo Settore, ASST, ATS, ecc). È fattore premiante, inoltre, la presenza di Reti formate da organizzazioni, che operano già sul quartiere e che, pur non gestendo direttamente le risorse, possono garantire il raggiungimento degli obiettivi del progetto. I progetti dovranno prevedere un'integrazione delle due linee di intervento di seguito presentate.

Linea 1: Servizi di gestione sociale (Azione K.1)^[1]

Nella prima linea di intervento sono previsti una serie di servizi che possono supportare i nuclei a rischio di povertà nell'accesso ai servizi essenziali (sociali, sociosanitari, educativi e di inserimento lavorativo) e prevenire le situazioni di morosità incolpevole. È prevista la costituzione di un'équipe multiprofessionale e l'implementazione di un nuovo modello gestionale integrato, che possa garantire l'accompagnamento dei soggetti fragili e vulnerabili. Le attività previste sono le seguenti:

- Orientamento e accompagnamento per superare gli ostacoli che limitano l'accesso ai servizi sociali e sociosanitari, in particolare per i nuclei in condizione di fragilità socioeconomica;
- Predisposizione di piani di rientro e strumenti finanziari per sostenere le famiglie in difficoltà economica, con l'obiettivo di aumentare la corresponsabilità dei nuclei e, al contempo, potenziarne le conoscenze.

La "presa in carico" può avvenire attraverso diverse modalità e con diversa intensità di intervento:

- Aggancio e/o accesso "spot": accesso alle aree di intervento in maniera occasionale.
- Presa in carico parziale: accesso ripetuto per alcune prestazioni in maniera non costante.
- Presa in carico per l'accompagnamento in percorsi strutturati: intervento continuativo e mirato.

Per la Linea 1 i soggetti destinatari sono le persone e i nuclei familiari in condizioni di vulnerabilità e disagio sociale, assegnatari di alloggi destinati al servizio abitativo pubblico (SAP) nei quartieri di edilizia residenziale pubblica oggetto di intervento.

Linea 2: Azione di sostegno e contrasto alla povertà (Azione L.1)^[2]

Prevede l'erogazione di contributi di solidarietà che hanno l'obiettivo di supportare i nuclei familiari a rischio, in particolare rispetto ai costi abitativi ed energetici. Gli interventi che possono essere realizzati sono i seguenti:

- Assegnazione di contributi per fronteggiare le difficoltà economiche;
- Inserimento dei nuclei familiari all'interno di percorsi di supporto che mirano a una maggiore resilienza economica ed evitando così processi di esclusione sociale.

La Misura prevede la copertura dei costi legati alle spese comuni che siano esclusivamente relativi a spese energetiche per le stagioni termiche tra il 15 ottobre 2024 e il 15 aprile 2026 (sono escluse le spese per utenze personali già coperte dal cosiddetto Bonus energetico nazionale). Il contributo è destinato a coprire fino al 50% delle spese energetiche di riscaldamento, a favore dei nuclei familiari^[3] con ISEE da euro 9.360,01 fino a 15.000,00, per costi sostenuti a partire dal 15 ottobre 2024 e fino al 15 aprile 2026.

Per la definizione del budget, "i beneficiari dovranno stimare nell'ambito territoriale di progetto, attraverso l'analisi del fabbisogno, il numero dei potenziali destinatari

dell'agevolazione per anno e fornire una stima del numero dei contributi energetici da erogare, ipotizzando un valore inferiore o uguale a euro 600,00 a contributo, per ciascun anno"^[4].

Beneficiari ed indicatori rappresentativi del territorio

I beneficiari del finanziamento sono principalmente gli enti pubblici che gestiscono alloggi SAP, in particolare:

- Aziende Lombarde di Edilizia Residenziale (ALER), responsabili della gestione di gran parte degli alloggi pubblici;
- Comuni Capoluogo;
- Altri Comuni della Lombardia con un significativo patrimonio di alloggi SAP, soprattutto quelli della città metropolitana di Milano, un'area ad alta domanda abitativa e con tensioni significative dovute alla pressione sui costi abitativi.

Nel bando sono indicati anche alcuni indicatori che possono guidare nella selezione dei contesti nei quali intervenire, infatti, l'iniziativa è rivolta principalmente ai quartieri ERP caratterizzati da:

- **Sostenibilità del modello integrato:** il modello di gestione deve garantire una coerenza con lo specifico contesto territoriale,
- **Consistenza edilizia SAP:** consistenza e densità dell'edilizia SAP, in modo da garantire le condizioni per un progetto multidisciplinare,
- **Concentrazione della proprietà:** massima concentrazione degli alloggi destinati a SAP in capo a unico soggetto,
- **Caratteristiche socio-economiche degli assegnatari:** priorità ai contesti con elevata vulnerabilità, incluse morosità e famiglie con bisogni specifici,
- **Condizioni di degrado sociale:** presenza di situazioni di particolare degrado,
- **Progetti sociali già attivi:** integrazione con azioni di gestione sociale preesistenti.



Copertura finanziaria

Le risorse disponibili per lo sviluppo e l'attuazione delle progettualità di gestione sociale (Linea 1 – azione K.1) e le misure di sostegno agli inquilini (Linea 2 – azione L.1), sono pari complessivamente a 70,7 mln € sul triennio 2024/2026 e trovano copertura a valere sul PR FSE+ 2021-2027.

azione	Capitoli di spesa	2024	2025	2026
K1	12.06.104.15700	1.143.000,00€	-	1.143.000,00€
K1	12.06.104.15701	2.540.000,00€	-	2.540.000,00€
K1	12.06.104.15702	2.667.000,00€	-	2.667.000,00€
Totale K1		6.350.000,00 €	-	6.350.000,00 €
azione	Capitoli di spesa	2024	2025	2026
L1	12.06.104.15700	3.480.000,00€	3.480.000,00€	3.480.000,00€
L1	12.06.104.15701	7.733.333,00€	7.733.333,00€	7.733.334,00€
L1	12.06.104.15702	8.120.000,00€	8.120.000,00€	8.120.000,00€
Totale L1		19.333.333,00€	19.333.333,00€	19.333.334,00€

Fonte: D.d.u.o. 14325 del 27.09.2024

Appare importante segnalare che, per quanto riguarda la Linea 2 sono previsti contributi che coprono fino al 50% delle spese energetiche sostenute su base annua.

La domanda di partecipazione dovrà essere presentata tramite piattaforma informatica [Bandi e Servizi](#) dal 30 settembre 2024 e fino al 20/11/2024 e la realizzazione non potrà superare i 24 mesi dall'avvio della realizzazione.

-
- [1.](#) *Azione K.1 Sostegno allo sviluppo ed alla diffusione dei servizi abitativi (obiettivo specifico ESO 4.11): l'azione è finalizzata a promuovere l'integrazione tra le politiche abitative e sociali, in una logica di welfare integrato e, in particolare, intende sostenere la definizione di nuovi modelli di gestione dei servizi abitativi pubblici e la prevenzione delle emergenze abitative.* [↑](#)
 - [2.](#) *Azione L.1 Sostegno a percorsi di accompagnamento per le persone a rischio di povertà ed esclusione sociale (obiettivo specifico ESO 4.12): l'azione mira all'implementazione di misure per l'accesso e il mantenimento dell'abitazione nei casi di fragilità economica e sociale, con particolare riferimento allo sviluppo di misure di sostegno alla povertà abitativa che si riscontra fortemente in alcune aree di difficoltà economica presenti nei SAP, le cui spese generali fanno emergere il problema della povertà energetica.* [↑](#)
 - [3.](#) *Non devono beneficiare del contributo regionale di solidarietà, ai sensi del r.r. 11/2019 e devono risiedere negli alloggi SAP da almeno 12 mesi.* [↑](#)
 - [4.](#) *D.d.u.o. n. 14325, p. 165.tt* [↑](#)

Rapporto Caritas Ambrosiana: facciamo il punto

a cura di Nicola Basile

23 Gennaio 2025

Temi > Povertà

L'articolo offre una breve presentazione dei principali dati riportati nel Rapporto di Caritas Ambrosiana (Rapporto 2024, dati 2023), utile per fare il punto sulle caratteristiche della povertà e sui processi di impoverimento nella città metropolitana di Milano.

Premessa

Caritas Ambrosiana con il suo **Rapporto annuale**^[1], che presenta un'analisi della povertà osservata nell'area della diocesi milanese, offre un punto di riferimento importante per comprendere l'andamento del fenomeno nella città metropolitana.

I dati 2023 provengono da un campione di 168 centri di ascolto diffusi su tutta la diocesi e 3 servizi diocesani, che operano nella città di Milano: SAM (Servizio Accoglienza Milanese), che si occupa di persone senza dimora; SAI (Servizio Accoglienza Immigrati), che si occupa delle persone immigrate; SILOE (Servizi Integrati Lavoro Orientamento Educazione), che si occupa delle persone con problemi economici e occupazionali. Come mostra la Tabella 1, il campione così raggiunto è composto in gran parte da persone che fanno riferimento ai Centri di Ascolto, un elemento da considerare nella lettura di quanto segue.

Tabella 1 – I numeri del campione, per distribuzione dei beneficiari degli interventi

CDA	SAI	SAM	SILOE
14.697	1.363	335	843

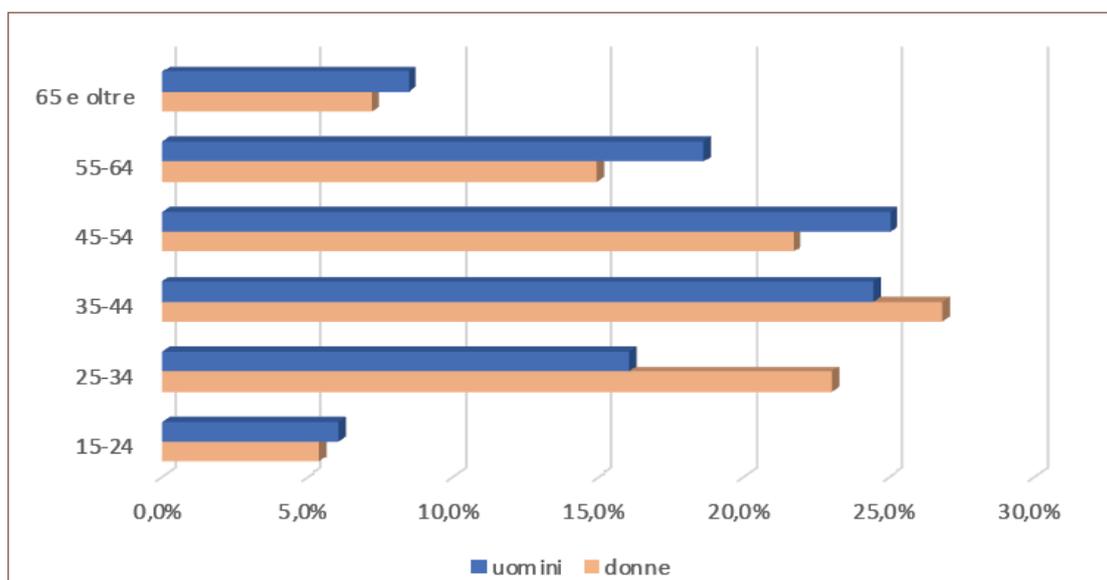
Fonte: [Rapporto Caritas Ambrosiana 2024](#)

Principali considerazioni

Nel 2023 il campione di riferimento del Rapporto annuale di Caritas ambrosiana è composto da 17.238 persone, con un aumento del 17,9% rispetto al 2022 e del 30,4% rispetto al 2019. Tale aumento risulta in linea con il maggior numero di centri di ascolto che negli anni sono entrati a far parte della rete dell'Osservatorio di Caritas Ambrosiana^[2].

Rispetto alla composizione del campione, si evidenzia anche nel 2023 una **maggior incidenza della componente femminile** (59,6%). Quasi la metà delle persone incontrate appartiene poi alla **fascia di età tra i 35 e i 54 anni**. Il Grafico 1 mostra le caratteristiche delle persone incontrate per genere e fasce d'età.

Grafico 1 – Persone incontrate per classi di età e per genere (valori percentuali)



Fonte: [Rapporto Caritas Ambrosiana 2024](#)

È interessante notare che nel campione le donne sono mediamente più giovani degli uomini: la fascia di età più rappresentata tra le donne è infatti quella tra i 35 e i 44 anni (26,8%), seppur risulti elevata anche quella tra i 25 e i 34 anni. Per gli uomini, invece, la fascia più rappresentata è quella tra i 45 e i 54 anni (25%). Sarebbe utile approfondire questo dato per comprendere se tale situazione sia legata a specifiche traiettorie di vita.

Il 64% del campione è inoltre rappresentato da persone immigrate, una percentuale leggermente in aumento rispetto ai dati 2022. **Tra queste, l'85% risulta in possesso di un regolare permesso di soggiorno, sebbene si rilevi un aumento nel 2023 di extracomunitari irregolari** (raddoppio rispetto ai dati 2022, dato peraltro in

controtendenza rispetto ai dati ufficiali). Questo elemento conferma quanto presente in letteratura, secondo cui, nel Nord Italia, la povertà colpisce con più frequenza le persone con un *background migratorio*^[3].

Un elemento interessante da riportare – nel report è presente anche un capitolo specifico – è rappresentato dal **forte aumento di persone assistite provenienti dal Perù**. Nel 2023, infatti, queste costituiscono il 18,5% del totale del campione, con un incremento significativo rispetto al 2022. Se da un lato è importante ricordare che la popolazione peruviana, fin dagli anni '90, ha un ruolo rilevante nel nostro Paese, in particolare in Lombardia^[4], dall'altro però il dato si spiega anche con la crisi sociale, politica ed economica che ha interessato il Perù a partire dal 2022.

Rimangono invece **costanti rispetto al Rapporto 2023 i dati relative al livello di istruzione delle persone incontrate** (bassi, circa il 58% del campione ha al massimo una licenza media inferiore) **e al loro stato civile** (prevalgono le persone coniugate).

Un aspetto rilevato dai centri Caritas riguarda la presenza di figli minorenni: circa un quarto (24,2%) delle persone assistite ha almeno un figlio minore, ma questa percentuale sale tra la popolazione con background migratorio. La media di figli per nucleo familiare, pari a 2,1, evidenzia – come sottolineato anche nella prefazione curata dal Direttore di Caritas Ambrosiana – che nella città metropolitana **la presenza di figli rappresenta un fattore importante nel processo di impoverimento**.

Infine, un ulteriore elemento chiave per delineare il profilo delle persone che si rivolgono ai servizi della Caritas riguarda **la condizione professionale: quella che si riscontra più di frequente è quella dei disoccupati da più di 1 anno**, seguiti dai disoccupati da meno di 1 anno: insieme queste categorie rappresentano il 49,1% del campione totale.

Nel complesso, dalla lettura di questi dati possiamo dire che non emergono particolari novità o sorprese rispetto al passato. Si tratta di dati che accendono infatti i riflettori su storie che, giorno dopo giorno e anno dopo anno, si *incastrano* e si *accumulano* sempre di più, spingendo verso un destino di povertà che appare ineluttabile. Queste storie, inoltre, si stanno delineando in una delle zone più ricche del Paese e dell'Unione europea, quasi a ricordarci che le disuguaglianze sono sempre più drammatiche, in costante espansione, e che le risposte ad oggi messe in campo dalla politica e dalle istituzioni rappresentano soluzioni estremamente parziali e inadeguate a modificare in modo significativo le traiettorie di vita delle persone.

In questo contesto, come approfondito in [Dal Reddito di cittadinanza all'Assegno di inclusione Addio all'universalismo e Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione Lo sguardo del terzo settore](#), la sostituzione del Reddito di Cittadinanza con l'Assegno di Inclusione ha certamente depotenziato e reso più selettiva la principale strategia di contrasto alla povertà sperimentata dall'Italia.

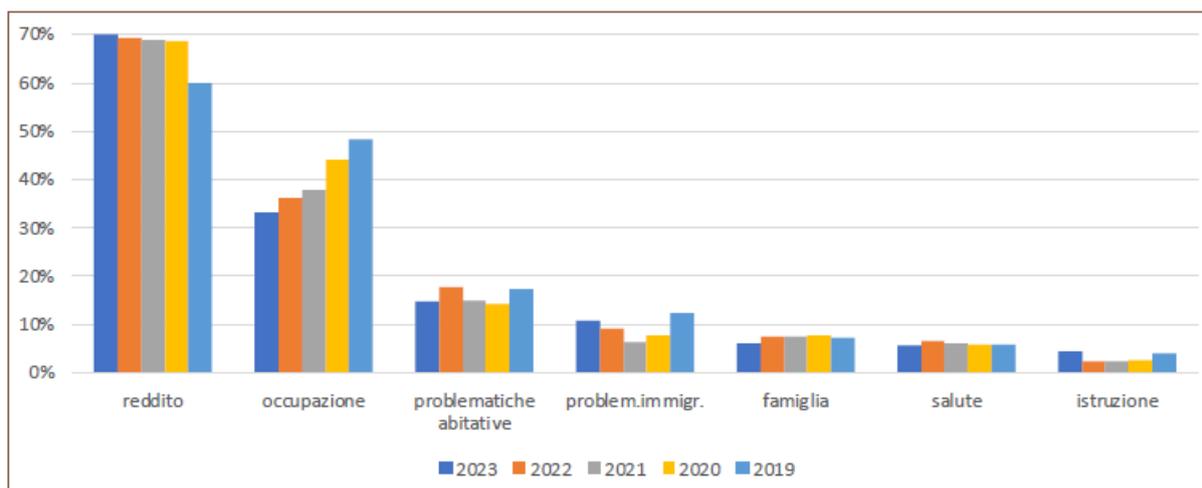
Bisogni, richieste, risposte

I bisogni

Approfondendo l'analisi dei bisogni appare evidente che le questioni principali che emergono sono legate, in ordine, al reddito insufficiente, all'occupazione e alle problematiche abitative.

Ma, come possiamo rilevare dal Grafico 2, l'esigenza della ricerca di un'occupazione tocca oggi il livello più basso dal 2019 (tra l'altro in un trend in continua discesa). Questo evidenzia come la povertà sia sempre più connessa al tema del lavoro povero. Elemento che mette in luce alcune criticità di sistema e la pervasività delle disuguaglianze che attraversano i nostri territori.

Grafico 2 – Bisogni principali (2019-2023)



Fonte: [Rapporto Caritas Ambrosiana 2024](#)

Il messaggio che emerge appare chiaro: “Non sei al sicuro, neanche se lavori”. Alcuni dati lo dimostrano: tra le persone con un'occupazione part-time, l'82,2% segnala problemi di reddito, un dato in aumento rispetto al 2022, quando si attestava all'80,6%. Questa percentuale conferma una condizione di fragilità economica particolarmente significativa tra i lavoratori con contratti meno strutturati o orari ridotti.

Tuttavia, le difficoltà economiche non risparmiano nemmeno chi ha un impiego a tempo pieno: il 79,2% di questi lavoratori riporta problematiche legate al reddito. Particolarmente rilevante è la situazione degli uomini, dove si registra un'incidenza di problemi di reddito dell'83%, con un incremento di ben 7,5 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

Complessivamente, considerando il totale degli occupati, senza distinzione tra part-time e full-time, l'80,9% dichiara di avere bisogni di maggior reddito, un dato in aumento di 3,4 punti percentuali rispetto al 2022.

I dati 2023 confermano quindi un ulteriore peggioramento delle condizioni economiche dei lavoratori, riflettendo un incremento della vulnerabilità finanziaria e, di conseguenza, una maggiore esposizione a fenomeni di precarietà e disagio economico.

Per quanto riguarda infine il disagio abitativo, che si attesta al 14% e risulta in calo rispetto al 2022, possiamo dire che questo dato sembra sottostimato e ciò è probabilmente dovuto alle difficoltà dei servizi Caritas nel rispondere alle esigenze abitative delle persone.

Le richieste

La Tabella 2 permette di comprendere le principali necessità delle persone che si rivolgono alla Caritas.

Tabella 2 – Le 10 richieste più frequenti

Richieste	Frequenza	Valori percentuali
Alimentari, buoni mensa e mensa	23.134	39,0
Ascolto	9.464	15,9
Consulenza e orientamento prestazioni professionali	6.049	10,2
Vestiaro e guardaroba	2.961	5,0
Lavoro tempo pieno	2.057	3,5
Sussidi	1.350	2,3
Sussidi per pagamento bollette/tasse	1.273	2,1
Bagni e docce	1.254	2,1
Informazione	1.227	2,1
Ascolto telefonico	914	1,5

Fonte: [Rapporto Caritas Ambrosiana 2024](#)

È evidente che questo elenco risenta delle effettive possibilità di intervento dei servizi coinvolti nella rilevazione. Tuttavia risulta interessante notare che le principali richieste sono le seguenti:

1. **Alimentari, buoni mensa e mensa:** anche nel 2023 la domanda di aiuti si è concentrata principalmente sui beni alimentari. Si osserva un calo rispetto al 2022 (41,5%), con un progressivo riavvicinamento al 36% del 2019.

2. **Ascolto:** è in diminuzione rispetto al 2022 (17,5%). Si registra un calo significativo rispetto alla fase immediatamente successiva alla pandemia di Covid-19, fenomeno comprensibile nel nuovo contesto.
3. **Vestiaro e guardaroba:** la distribuzione di vestiti si mantiene sui livelli del 2022, ma risulta ancora in diminuzione rispetto al 2019 (7,3%).
4. **Lavoro a tempo pieno:** dal 2021 l'incidenza di questo tipo di richieste è stabile, sebbene rispetto al 2019 si registri un calo di 4,3 punti percentuali.
5. **Sussidi:** le richieste di sussidi generici, per bollette/tasse e per beni alimentari sono in diminuzione rispetto al 2022, con variazioni rispettivamente di -6,1%, -4,9% e -10,7%. Anche rispetto al 2019 si osserva una diminuzione significativa, spiegata almeno in parte con l'aumentare della disponibilità di questo genere di sussidi in seguito alla pandemia del 2020. Di contro, sono però aumentate le richieste di sussidi per spese sanitarie e per l'abitazione.

Le risposte

La tipologia delle risposte erogate, come emerge anche dalla Tabella 3, risulta generalmente in linea con le richieste presentate poco sopra.

Tabella 3- Frequenza risposte (valori percentuali)

Risposte	2023	2022
Alimentari, buoni mensa e mensa	39,4	42,7
Ascolto	18,5	19,6
Consulenza e orientamento prestazioni professionali	10,3	0,8
Vestiaro e guardaroba	5,0	5,6
Informazione	2,3	2,4
Consulenza e orientamento lavoro	2,2	2,4
Bagni e docce	2,0	1,8
Sussidi	1,9	2,5
Sussidi per pagamento bollette/tasse	1,8	2,2
Sussidi per spese sanitarie	1,6	1,6
Ascolto telefonico	1,6	2,1
Altre risposte	13,4	16,3
Totale (v.a.)	59.354	47.874

Fonte: [Rapporto Caritas Ambrosiana 2024](#)

L'incidenza della voce "alimentari, buoni mensa e mensa" risulta in diminuzione di circa il 3%, un elemento in controtendenza rispetto agli anni precedenti. Aumenta in maniera importante la "consulenza per prestazione professionale", di

oltre il 9%. In questa categoria rientrano diversi servizi nei quali gli operatori accompagnano “le persone a districarsi nelle maglie della burocrazia per accedere alle misure più varie (sostegno al reddito, iscrizione scolastica), per sostenerle nella ricerca di un lavoro”^[5]. Tra queste attività figurano: stesura del CV, proposta di corsi di formazione, corsi di lingua italiana e preparazione della documentazione per specifiche richieste. Nel caso di persone extracomunitarie in condizione di irregolarità giuridica, la prestazione professionale si concentra particolarmente sulla richiesta di asilo.

Conclusioni

Le persone che si rivolgono ai Centri Caritas sono la parte più fragile della popolazione e dal Rapporto emerge come queste persone abbiano risentito di un impoverimento generale, nonostante nel complesso nel 2023 si possano rilevare alcuni segnali di ripresa economica. Riassumendo, possiamo sintetizzare alcune caratteristiche di questo gruppo di persone:

- **Prevalenza di problemi economici:** il 70% degli assistiti manifesta difficoltà economiche e le richieste di beni materiali sono in crescita;
- **Fragilità lavorativa:** il 23,9% degli assistiti è occupato e si registra un aumento della presenza dei cosiddetti *working poor*, a dimostrazione che il lavoro non garantisce necessariamente una vita dignitosa;
- **Nuclei con minori:** la presenza di figli rappresenta uno dei principali fattori di impoverimento. Molti bambini vivono in condizioni di grave deprivazione materiale ed educativa, perpetuando situazioni di disagio intergenerazionale;
- **Incremento della presenza di immigrati,** anche se con dinamiche di cambiamento rispetto al passato: si registra ad esempio un aumento delle famiglie immigrate provenienti dal Perù e un calo di rifugiati ucraini.

In questo contesto, **il ruolo degli operatori e dei volontari Caritas appare sempre più duplice: da un lato, rispondere a richieste di beni materiali; dall'altro, facilitare, accompagnare e orientare** (ad esempio all'accesso di misure di contrasto alla povertà), azioni fondamentali per garantire i diritti delle persone fragili. È ormai evidente che il sostegno materiale costituisce solo un tassello di un quadro più ampio, che comprende i processi di emancipazione e di *empowerment* sociale delle persone in stato di povertà.

1. Scaricabile al link:

<https://www.caritasambrosiana.it/osservatorio/rapporto-sulle-poverta> ↑

2. Per completezza, segnaliamo anche che meno della metà dei centri di ascolto di Caritas Ambrosiana presentano servizi in rete con la raccolta dati, elemento che rende plausibile affermare che il numero reale di persone assistite nei centri di ascolto sia nettamente superiore. ↑
3. D. Benassi, C. Saraceno, E. Morlicchio, (2023) *La Povertà in Italia*, Il Mulino ↑
4. In questa regione, è la quarta comunità immigrata per dimensioni, dopo egiziani, filippini e cinesi. ↑
5. *Rapporto Caritas Ambrosiana 2024*, p. 49. ↑

Piano Povertà: possibili prospettive lombarde

di Nicola Basile

9 Luglio 2025

Temi > LEPS, Piani di zona, Piano nazionale, Servizio sociale

Il nuovo Piano Povertà, al netto della determinante transizione dal Reddito di Cittadinanza (RDC) all'Assegno di Inclusione (ADI), si presenta in forte continuità con il precedente. In attesa della pubblicazione del nuovo Piano Regionale di Contrasto alla Povertà, riteniamo tuttavia necessario evidenziare le criticità e le novità emerse, ma soprattutto proporre alcune possibili strategie operative a supporto degli Ambiti territoriali lombardi.

Questo articolo fa parte di uno Speciale di LombardiaSociale sul [Piano Nazionale Interventi e Servizi Sociali 2024-26](#), di recente pubblicazione. Lo Speciale è formato da quattro articoli che analizzano il Piano, ponendo particolare attenzione alla sua specifica declinazione nel contesto lombardo, proponendo spunti ma anche nodi da considerare. Nello specifico, i 4 articoli di questo Speciale riguardano: 1) il ruolo che Regione Lombardia potrebbe svolgere in relazione agli indirizzi del Piano e [dal punto di vista della governance sul sociale](#); 2) [il tema del finanziamento](#), e di come i Fondi disciplinati dal Piano si integrano rispetto all'insieme delle risorse a disposizione del welfare sociale regionale; 3) [l'ambito del Contrasto alla Povertà](#), oggetto specifico di uno dei due Piani che compongono il PNISS; 4) [l'ambito degli interventi e dei servizi per minori e famiglie](#), ai quali il PNISS dedica un'attenzione particolare.

Il Piano Povertà – Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2024-2026 – è il primo documento programmatico elaborato dopo il passaggio dal Reddito di Cittadinanza (RDC) all'Assegno di Inclusione (ADI). Un passaggio che, come più volte abbiamo approfondito, ha messo seriamente [in crisi](#)

[l'impianto di contrasto alla povertà](#) costruito negli anni del RDC. Con una battuta si potrebbe dire che, se il RDC non ha abolito la povertà, la sua abolizione non ha certamente migliorato la situazione.

L'elemento critico principale riguarda proprio la filosofia dell'intervento: si è infatti passati da una misura tendente ad un carattere universale – la prima di questo tipo in Italia dai tempi della Commissione Onofri^[1] – a una misura categoriale. Come chiaramente evidenziato dalla normativa e come richiamato nel Piano Povertà, per accedere all'ADI è infatti necessario essere in possesso di specifici requisiti^[2], scelta che ha portato a una riduzione significativa della platea dei beneficiari nel passaggio alla nuova misura ed ha allontanato sempre più dall'universalismo.

Rispetto all'implementazione dell'ADI, altre rilevanti criticità, come più volte sottolineato, sono emerse rispetto all'estensione della misura a nuclei con **componenti in condizioni di svantaggio inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi sociosanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione**^[3]. Le certificazioni di Svantaggio e inserimento in programma di cura e assistenza, quale strumento necessario all'accesso alla misura, risultano ancora sottoutilizzate, anche a causa di problematiche tecniche e della scarsa conoscenza da parte dei servizi specialistici in area sociosanitaria. In questo quadro, appare evidente come l'ADI si rivolga prevalentemente a nuclei specifici (persone con disabilità, minori, over 60, soggetti svantaggiati certificati), secondo criteri piuttosto stringenti e che [si sia riusciti poco ad allargare la platea](#) anche a causa, probabilmente, di una procedura eccessivamente farraginosa.

Dal punto di vista più complessivo delle politiche di contrasto alla povertà, è invece importante sottolineare come uno dei principali problemi riscontrati in Regione Lombardia – come evidenziato anche nell'analisi della precedente consiliatura^[4] – sia rappresentato dal limitato accompagnamento nella costruzione di un sistema di intervento strutturato, con una delega eccessiva al livello territoriale.

Pensiamo che resti ancora attuale l'osservazione che mette in evidenza, sostanzialmente, l'assenza di una regia centrale in grado di sviluppare un modello di riferimento omogeneo, pur tenendo conto delle specificità territoriali, e di svolgere quel lavoro di tessitura dell'offerta locale. L'integrazione è demandata al livello territoriale, il che significa delegare l'onere dell'individuazione di accordi, procedure e modalità di collaborazione ai territori, ma anche scaricare la dimensione conflittuale sugli operatori e sulle operatrici che quotidianamente animano i servizi e i progetti.

In questo contesto, non si rileva neppure la costruzione delle condizioni necessarie per il buon funzionamento del sistema: protocolli di collaborazione, linee guida, accordi per la circolazione dei dati, ecc. Anche su questo piano, ogni responsabilità è rimessa agli attori locali.

Siamo convinti che, da un lato, Regione Lombardia risenta ancora fortemente dell'approccio del *New Public Management*, nel quale la programmazione è prevalentemente legata all'allocazione delle risorse, alla capacità di spesa e all'erogazione di prestazioni. Un approccio che, dal nostro punto di vista, non pone particolare attenzione al valore sociale delle istituzioni e alla produzione di un impatto reale. Dall'altro lato, pensiamo anche che Regione Lombardia stia limitando il proprio ruolo, anche evitando l'eventuale dimensione conflittuale con i soggetti territoriali (Comuni, ASST e, per certi versi, anche ATS), e rinunciando così a fornire una serie di indicazioni che potrebbero contribuire a sbloccare alcuni nodi del sistema.

Principali novità

Le principali novità riportate nel Piano, al di là dell'evidente introduzione dell'ADI, sono:

- Rispetto alle **caratteristiche della misura** si rileva l'inserimento di vincoli più stringenti – attraverso l'indicazione di precisi intervalli temporali per l'avvio della presa in carico e per i monitoraggi – per quanto riguarda la definizione di un Patto di Attivazione Sociale (PaS). Questo elemento sta realizzando l'intento, già presente nel RdC, di affiancare stabilmente all'erogazione del contributo economico un percorso di sostegno all'inclusione da parte dei servizi sociali e/o del lavoro. Viene definito, in questo Piano, anche la nascita di un sistema di monitoraggio condiviso con gli Ambiti e la formalizzazione dell'Osservatorio Nazionale sulla Povertà (DM 123/2024).
- Rispetto alla **quota servizi**, invece, si rilevano due principali novità rispetto al triennio precedente: da una parte la possibilità di intervenire a favore di soggetti non beneficiari dell'ADI ma con un ISEE inferiore a 10.140 euro. Questo rappresenta un'importante opportunità per progettare nuovi interventi di inclusione attiva. Dall'altra, l'introduzione del vincolo per il trasferimento della quota 2024 del Fondo Povertà, per la quale, infatti, è richiesta una spesa pari ad almeno il 75% della quota 2022. Questo potrebbe rappresentare una criticità per gli Ambiti che, pur avendo pianificato in modo efficace, hanno presentato una rendicontazione ancora insufficiente.

È anche evidente che il Piano intende valorizzare le sperimentazioni e richiede la sistematizzazione delle buone pratiche (es. Housing First, ecc.) per garantirne la sostenibilità nel tempo. Pensiamo che le indicazioni consentano di interpretare le risorse della quota servizi come un'occasione per strutturare il sistema di intervento e sviluppare azioni maggiormente integrate con il sistema dei servizi sociali territoriali.

- Si nota anche un'attenzione al **rafforzamento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS)**, come il Pronto Intervento Sociale, la Valutazione Multidimensionale, i Servizi per la residenza fittizia e il recapito postale. In questa direzione pensiamo sia necessario citare anche l'attivazione obbligatoria delle équipes multidisciplinari, che devono integrare servizi sociali, sanitari e per il lavoro, con particolare attenzione ai percorsi legati alla salute mentale, alle dipendenze e alla povertà educativa;
- Emerge un'attenzione all'**innovazione e al rafforzamento dei sistemi informativi**, infatti, si punta a un'evoluzione del SIUSS verso l'interoperabilità tra le diverse banche dati (territoriali, regionali, centrali, INPS), al fine di garantire una conoscenza omogenea e una gestione efficiente delle politiche sociali. La cartella sociale viene identificata come elemento cardine per la documentazione e la digitalizzazione dei percorsi dei beneficiari, mentre GEPI è considerato uno strumento essenziale per il monitoraggio di ADI e SFL, puntando anche in questi casi sull'interoperabilità.
- Viene enfatizzata la necessità di **approcci complessi e reticolari**, da un lato riconoscendo il ruolo del Terzo Settore in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, mettendo in evidenza anche la dimensione della coprogrammazione e della coprogettazione; dall'altro, ribadendo la necessità di costruire reti collaborative tra i diversi attori presenti sul territorio.

Alcune prospettive regionali

Regione Lombardia sta elaborando, a seguito del Piano Nazionale, il Piano Regionale di contrasto alla povertà. Per questa ragione, appare utile fornire alcuni elementi strategici che potrebbero risultare funzionali non solo alla redazione del Piano, ma anche allo sviluppo del sistema regionale.

Rafforzare la governance regionale e la cabina di regia multilivello

La criticità emersa nella prima parte dell'articolo risulta centrale nell'analisi dell'implementazione delle politiche di contrasto alla povertà. A titolo di esempio è bene ricordare che la Lombardia non si è mai dotata della Rete regionale per la protezione e l'inclusione sociale come definita dal Decreto 147/2017, rete che funziona a livello nazionale e in altre regioni.

Per superare queste criticità si ritiene necessario che la Regione istituisca un tavolo permanente per facilitare il dialogo tra ATS, ASST e Ambiti, e per monitorare l'attuazione dell'ADI e delle sperimentazioni post-PNRR. In questo quadro, la Regione dovrebbe fornire linee guida vincolanti per l'attivazione delle équipes multidisciplinari,

al fine di garantire una collaborazione efficace tra servizi sanitari, socio-sanitari e politiche del lavoro.

Risulta inoltre fondamentale attivare una campagna di informazione e formazione rivolta ai servizi specialistici per la certificazione di svantaggio, anche mediante la promozione di una specifica circolare che chiarisca ruoli e responsabilità nella certificazione da parte di ATS/ASST e che promuova, a valle della certificazione, la collaborazione tra servizi sociali e socio-sanitari per la presa in carico dei cittadini.

Coordinare e valorizzare le sperimentazioni PNRR

In connessione con le sperimentazioni realizzate negli ultimi anni, è importante definire indicazioni regionali per la sistematizzazione di interventi come Housing First e il Pronto Intervento Sociale. Tali azioni dovrebbero essere integrate nello sviluppo delle misure per l'abitare, promuovendo la nascita e il rafforzamento delle Agenzie per l'Abitare. Questo aspetto sarà centrale anche per la definizione di misure rivolte alla grave marginalità.

Potenziare l'utilizzo della quota servizi del Fondo Povertà

L'attuale utilizzo della quota servizi ha principalmente rafforzato l'organico dei servizi (es. assunzione di assistenti sociali, segretariato sociale), in parte anche a scapito dell'impiego in misure di sostegno all'inclusione quali educativa territoriale, tirocini e mediazione. Sarebbe pertanto opportuno che la Regione sostenesse il lavoro degli Ambiti attraverso forme di scambio, valorizzazione di buone pratiche, per facilitare la diffusione degli interventi che prevedano misure come tirocini di inclusione, educativa domiciliare e mediazione in tutti i territori.

Facilitare lo scambio di buone pratiche e il monitoraggio del Piano

È fondamentale che la Regione, nella sua funzione di governance, promuova uno scambio continuo di esperienze e un confronto costante con gli Ambiti, al fine di migliorare l'efficacia delle attività. Ciò comporterebbe anche la necessità di raccogliere e condividere i dati, per comprendere il reale funzionamento del Piano Regionale. Questo elemento è cruciale perché consentirà di orientare in modo più consapevole le priorità della prossima programmazione.

Gli Ambiti e i Comuni?

Appare importante evidenziare come gli Ambiti e i Comuni possano facilitare l'utilizzo delle risorse nel miglior modo possibile, in particolare:

Migliorare l'accesso alle misure e agli interventi

È fondamentale identificare dispositivi territoriali capaci di migliorare l'intercettazione tabto delle persone che possono beneficiare di ADI, e ancora non vi accedono; quanto delle persone che non possono beneficiare dell'ADI per assenza dei requisiti, ma possono accedere agli interventi sostenuti dalla Quota Servizi. In questa direzione, è essenziale promuovere la certificazione di svantaggio e stipulare accordi con le dimensioni socio-sanitaria e sanitaria. Questo approccio favorirebbe una maggiore integrazione degli interventi sostenuti con il Fondo Povertà all'interno delle misure specifiche dei servizi sociali comunali.

Migliorare l'utilizzo della Quota Servizi del Fondo Povertà

È opportuno destinare una quota significativa del Fondo alle politiche orientate all'inclusione attiva, con particolare attenzione ai tirocini, alla dimensione educativa e alla mediazione familiare. Questo permetterebbe di superare l'attuale utilizzo – in alcuni territori – prevalentemente focalizzato sul potenziamento del servizio sociale e sul segretariato sociale. In quest'ottica, diventa determinante costruire dispositivi territoriali capaci di garantire un reale salto di qualità, consapevoli della forte eterogeneità tra gli Ambiti lombardi, che rende tale obiettivo tutt'altro che scontato.

Formalizzazione delle équipe multidisciplinari

L'analisi delle problematiche legate alla povertà è complessa e articolata; per questo è sempre più necessario, oltre alla presenza di professionalità diverse già previste dal piano, definire accordi e protocolli vincolanti tra i servizi sociali, i Centri per l'Impiego (CPI) e le ASST, per assicurare una presa in carico integrata e complessa. Per gestire tutto questo sarà fondamentale sviluppare sistemi e strumenti di governance locale in grado di connettere la dimensione tecnica con quella politica, come già diversi Ambiti stanno facendo, anche se manca un lavoro sistematico su tutti i territori regionali.

Rafforzamento del Pronto Intervento Sociale

Il Pronto Intervento Sociale ha conosciuto una diffusione disomogenea a livello regionale, nonostante l'aumento delle situazioni critiche ed esplosive. È quindi

importante condividere tra gli Ambiti pratiche efficaci e standard minimi, come la reperibilità, la pronta accoglienza e il funzionamento dello sportello d'emergenza. È essenziale che, soprattutto negli ambiti caratterizzati da piccole o medie criticità, vengano individuati modelli territoriali sostenibili anche per i piccoli Comuni.

Lavorare in rete sul tema della povertà estrema e abitativa

È importante che gli Ambiti territoriali, oltre a sviluppare un'Agenzia per l'Abitare – ormai considerata uno strumento essenziale nella lotta alla povertà – integrino le opportunità per percorsi di inclusione offerte dal Fondo Povertà, con misure e interventi che possono essere sostenuti da altri fondi o con altri strumenti. A tal fine, è utile costruire una mappatura dei bisogni abitativi non soddisfatti, così da attivare o rafforzare sinergie con fondi per l'housing sociale, ERP e PNRR. Parallelamente, diventa fondamentale costruire reti sovra-ambito capaci sia di offrire risposte d'emergenza (es. PRINS), sia – attraverso accordi con le grandi città – di definire modalità di accesso a dormitori e servizi a bassa soglia.

Conclusioni

In conclusione, riteniamo che, prendendo atto dei risultati e delle criticità emerse dallo scorso Piano Povertà, così come dei cambiamenti introdotti dal passaggio dal Reddito di Cittadinanza all'ADI, sia necessario lavorare per rafforzare la governance regionale. Ciò al fine di favorire un'effettiva attuazione del sistema multilivello e permettere a tutti gli attori coinvolti di assumere con chiarezza il proprio ruolo.

In un sistema tanto complesso, che si misura con problematiche fortemente articolate, è fondamentale che tutti gli attori istituzionali esercitino pienamente le proprie funzioni e che i raccordi tra di essi non siano lasciati alla sola iniziativa dei singoli operatori, bensì siano regolati da accordi strutturati tra le diverse istituzioni.

Parallelamente, riteniamo sia necessario che gli Ambiti, da un lato, amplino il proprio raggio d'azione sviluppando in maggiormente le misure legate all'inclusione; dall'altro, si facciano carico, insieme ai Comuni, della valorizzazione e prosecuzione delle sperimentazioni attivate in questi anni. Quest'ultimo aspetto risulta particolarmente rilevante in relazione all'emergenza abitativa, una questione che coinvolge in misura crescente tutti i territori lombardi.

-
1. *Commissione Onofri istituita nel 2001 dal Governo italiano con il compito di elaborare proposte di riforma del sistema di protezione sociale italiano, in particolare alla luce delle sfide poste dall'invecchiamento della popolazione, dalla sostenibilità finanziaria del welfare e dalla necessità di migliorare l'equità e l'efficacia degli interventi* ↑
 2. *L'Adl è "una misura di contrasto alla povertà che prevede un sostegno economico e l'inserimento in percorsi di inclusione sociale nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro, rivolta ai nuclei familiari con componenti con disabilità, come definita ai fini ISEE, con componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età ovvero con componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione.", Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2024-2026, p. 154* ↑
 3. **Linee di indirizzo aggiornate sugli elementi fondanti la presa in carico e il progetto personalizzato rivolti alle persone in condizioni di svantaggio del 24.06.2024, pubblicate con Decreto 104** ↑
 4. [C. Gori, C. Guidetti, V. Ghetti, F. Pozzoli, In cerca di un nuovo modello, Maggioli Editori](#) ↑

LombardiaSociale.it è un sito indipendente che si occupa di analisi e valutazione del sistema lombardo dei servizi e degli interventi sociali, sociosanitari e socio educativi, ampiamente intesi come welfare sociale. È un progetto ideato da Cristiano Gori, che lo dirige, realizzato da un'équipe di ricerca collocata presso l'Istituto per la Ricerca Sociale e finanziato e promosso dai principali soggetti che si occupano di welfare sociale in Lombardia.

Il principale obiettivo che persegue è la costruzione di uno spazio di confronto sul welfare lombardo, attraverso la pubblicazione online di materiali di analisi delle misure regionali, l'aggiornamento e la raccolta di punti di vista ed esperienze territoriali e l'organizzazione di seminari ed eventi di discussione e confronto con quanti operano nell'area del welfare sociale in Lombardia.

PROGETTO REALIZZATO DA



PROMOTORE ISTITUZIONALE



PROMOTORI PRINCIPALI



PROMOTORI ORDINARI



IN COLLABORAZIONE CON

