

WP1- La ricostruzione dei contesti territoriali dell'implementazione: rapporto trasversale

- EMILIA-ROMAGNA, LOMBARDIA, PIEMONTE, VENETO E PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO -

Marco Arlotti, Alessandra Perneti e Stefania Sabatinelli
LABORATORIO DI POLITICHE SOCIALI - POLITECNICO DI MILANO

PROGETTO DI RICERCA DI RILEVANTE INTERESSE NAZIONALE
COPING - CONTRASTING POVERTY THROUGH INCLUSIVE GOVERNANCE - A STUDY ON THE LOCAL IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL MINIMUM INCOME SCHEME IN NORTHERN ITALY

Sommario

Introduzione.....	3
Capitolo 1 – La ricostruzione del contesto socio-economico regionale.....	4
1.1. I cambiamenti socio-demografici.....	4
1.2. L’evoluzione dei mercati del lavoro regionali.....	9
1.3. La pressione funzionale e le sue tendenze.....	13
1.4. Tendenze della spesa sociale dei Comuni.....	18
1.5. Il settore del non profit.....	20
1.6. Conclusioni.....	24
Capitolo 2 – La ricostruzione del contesto di policy e il sistema di governance regionale multi-livello.....	27
Introduzione – La ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali e la governance multi-livello.....	27
2.1. Le politiche regionali di contrasto alla povertà: la strategia di policy e gli schemi di intervento.....	31
2.1.1. I piani regionali di contrasto alla povertà.....	36
2.2. Le relazioni verticali nell’ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà.....	41
2.3. Le relazioni orizzontali nell’ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà.....	45
2.3.1. Le relazioni con il terzo settore a livello regionale.....	45
2.3.2. Le relazioni con il terzo settore a livello locale.....	47
2.4. Il sistema di governance regionale multi-livello: assetti, mutamenti e tensioni.....	50
2.5. Considerazioni di sintesi. I modelli regionali di governance multi-livello: un tentativo di interpretazione.....	51
Capitolo 3 – La ricostruzione della dimensione sub-regionale: la variabilità dei contesti territoriali e la distribuzione territorializzata del RdC/PdC.....	58
3.1. L’analisi dei sistemi locali di welfare e la variabilità territoriale sub-regionale.....	58
3.2. Il RdC/PdC a livello territoriale.....	67
3.3. Configurazione dei sistemi locali di welfare e distribuzione RdC/PdC: un confronto.....	72
3.4. Conclusioni.....	74
Capitolo 4 – Considerazioni conclusive e ipotesi di selezione dei contesti locali per l’indagine sul campo... 76	
4.1. La proposta di selezione sui casi “avversi”.....	77
4.1.1. L’ambito di Riccione – Emilia-Romagna.....	77
4.1.2. Gli ambiti di Broni e Mortara – Lombardia.....	78
4.1.3. Il Consorzio dei Servizi Sociali del Verbania (C.S.S.V. Verbania) – Piemonte.....	81
4.1.4. ULSS 22 (Verona) e ULSS 19 (Rovigo) – Veneto.....	82
4.2. La proposta di selezione sui casi “virtuosi”.....	84
4.2.1. L’Ambito di Scandiano – Emilia-Romagna.....	84
4.2.2. Gli ambiti di Rho e Vimercate – Lombardia.....	84
4.2.3. Il Consorzio Monviso Solidale – Piemonte.....	86
4.2.4. L’ULSS 1 (Belluno) – Veneto.....	88

4.3. Conclusioni.....	89
Bibliografia	94
Normativa.....	97
Sitografia.....	99
Fonti dati	99
Appendice I – Coefficienti di correlazione fra indicatori di vulnerabilità e indicatori sul take-up del Reddito di Cittadinanza – Tabelle Regionali	100
Appendice II – Interviste ai testimoni privilegiati	103

Introduzione

Il seguente rapporto rappresenta il risultato della prima fase di analisi prevista dal progetto di interesse nazionale CoPiNG - Contrasting Poverty through Inclusive Governance. Finanziato dal MIUR, il progetto che prevede la collaborazione tra l'Università degli Studi di Trento, il Politecnico di Milano, l'Università degli Studi di Torino e l'Università degli Studi di Bologna. Lo scopo del progetto è lo studio dell'attuazione delle misure nazionali di reddito minimo introdotte in Italia negli ultimi anni (nello specifico, il Reddito di Inclusione, Rel, e il Reddito di Cittadinanza, RdC) nelle Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna e nella Provincia Autonoma di Trento.

L'obiettivo di questo rapporto è quello di fornire una ricostruzione trasversale dei sistemi di governance multi-livello delle regioni e della provincia oggetto di studio per quanto concerne il loro approccio rispetto al contrasto alla povertà e l'implementazione delle relative policy (regionali e nazionali). Nel primo capitolo si fornirà una ricostruzione delle caratteristiche socio-demografiche dei territori, assieme ad alcune riflessioni inerenti all'evoluzione del mercato del lavoro e all'incidenza delle persone a rischio povertà o emarginazione sociale. Si evidenzieranno, inoltre, le principali differenze nella spesa sociale dei Comuni afferenti a ciascuna area, assieme alle tendenze del settore non-profit. Il secondo capitolo fornirà una ricostruzione dei sistemi di governance multi-livello, attraverso la descrizione delle principali arene verticali e orizzontali istituitesi in ciascun territorio e delle principali dinamiche di implementazione. Al termine del capitolo sarà fornita una prima lettura interpretativa dei sistemi regionali alla luce della letteratura in materia. Il terzo capitolo permetterà di analizzare le aree di ciascun territorio che si caratterizzano per valori particolarmente elevati o contenuti di fragilità socio-demografica, socio-economica e politico-istituzionale. A partire dall'analisi delle fragilità, si procederà, nel quarto ed ultimo capitolo, ad una selezione di tre ambiti che in ciascuna regione rappresentano i territori di maggior interesse per la prosecuzione della seconda fase del progetto. Nel caso della Provincia autonoma di Trento, date le specificità del territorio, si procederà alla selezione di una singola area.

L'analisi contenuta nel seguente rapporto si fonda principalmente sulla lettura trasversale dei rapporti regionali precedentemente redatti dalle singole unità di ricerca per il territorio di riferimento, supportata dalla letteratura sul tema. I rapporti regionali sono stati composti facendo uso sia di dati quantitativi che qualitativi. Dal punto di vista quantitativo, i dati principali, da fonte Istat, derivano da una precedente elaborazione da parte del Politecnico di Milano, contenuta nell'apposita nota metodologica. I dati qualitativi derivano, invece, da un totale di 42 interviste semi-strutturate somministrate a testimoni privilegiati. La metodologia ha compreso inoltre l'analisi della letteratura di riferimento, della normativa e della documentazione programmatica relative alle regioni di interesse.

Capitolo 1 – La ricostruzione del contesto socio-economico regionale

1.1. I cambiamenti socio-demografici

Nel corso del periodo più recente la popolazione residente è aumentata in tutti i contesti considerati nello studio, con la sola eccezione del Piemonte, che registra una contrazione (-1,1%, vedi tab.1.1), peraltro in controtendenza rispetto al dato di macro-area (Nord-Ovest +1,6%). La Lombardia si conferma l'area più popolosa, con oltre 10 milioni di residenti sul suo territorio al 2018, e con una crescita di circa il 4% rispetto al 2008. Considerando l'ultimo dato disponibile, le altre regioni si distaccano dal dato lombardo per attestarsi attorno ai 4 milioni di abitanti circa: il Veneto si distingue per i suoi 4,9 milioni di abitanti, nonostante sia l'area con la crescita inferiore (+1%, inferiore anche al dato del Nord-Est), a cui segue l'Emilia-Romagna con 4,4 milioni e il Piemonte con 4,3 milioni. La Provincia Autonoma di Trento, costituendo l'unica zona provinciale di studio, presenta la popolazione più contenuta (540 mila residenti), ma allo stesso tempo registra la crescita demografica più significativa, anche rispetto al dato regionale lombardo (+4,6%).

Tabella 1.1 – Popolazione residente, 2008 e 2018

Territorio	2008	2018	Variazione	Variazione %
Piemonte	4.416.919	4.366.136	-50.783	-1,1
Lombardia	9.692.541	10.048.416	355.875	3,7
Provincia Autonoma Trento	516.579	540.498	23.919	4,6
Veneto	4.858.944	4.905.446	46.502	1,0
Emilia-Romagna	4.306.891	4.456.053	149.162	3,5
Nord Ovest	15.848.425	16.094.296	245.871	1,6
Nord Est	11.405.295	11.646.840	241.545	2,1
Italia	59.832.180	60.421.760	589.580	1,0

Elaborazione su dati Istat

Un altro aspetto di interesse per un confronto tra i territori selezionati consiste nella dimensione dei comuni. Come osservabile in tabella 1.2, il Piemonte coincide con la regione con i comuni più piccoli: per ben il 50% presentano una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti. Anche in Lombardia, i comuni sono di dimensione contenuta: l'87,1% registra una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, mentre il 51,8% non supera i 3.000 residenti. Le regioni con i comuni più grandi sono, invece, il Veneto e l'Emilia-Romagna. Nel caso di Trento la provincia è costituita per ben il 78,3% da comuni con un numero massimo di 3.000 abitanti.

Tabella 1.2 - Comuni per classi di popolazione (valori assoluti e percentuali) – anno 2019

Territorio	0 - 1.000	1.000 - 3.000	3.000 - 10.000	10.000 - 25.000	25.000 - 50.000	Oltre 50.000	Totale
Piemonte	591	352	172	43	18	6	1.182
Lombardia	318	464	532	144	36	15	1.509
Trento	69	68	33	3	1	1	175
Veneto	41	145	250	109	20	6	571
Emilia Romagna	-	19	62	147	71	13	328
Totale	1.038	1.091	1.134	370	91	41	3.765
Piemonte	50,0%	29,8%	14,6%	3,6%	1,5%	0,5%	100,0%
Lombardia	21,1%	30,7%	35,3%	9,5%	2,4%	1,0%	100,0%
Trento	39,4%	38,9%	18,9%	1,7%	0,6%	0,6%	100,0%
Veneto	7,2%	25,4%	43,8%	19,1%	3,5%	1,1%	100,0%
Emilia Romagna	-	5,8%	18,9%	44,8%	21,6%	4,0%	100,0%
Totale	27,6%	29,0%	30,1%	9,8%	2,4%	1,1%	100,0%

Fonte: Polimi 2020 da dati Demolstat

L'incremento della popolazione che si è verificato negli ultimi anni, eccetto nel caso del Piemonte e comunque con intensità variabile fra contesti, è stato trainato dai flussi migratori (tab 1.3). Sia a livello nazionale che a livello regionale, il rapporto tra mortalità e natalità non è stato infatti sufficiente ad incrementare o a mantenere stabile la popolazione: in tutte le aree di interesse il saldo naturale era contenuto o negativo nel 2008 ed è progressivamente diminuito nel corso degli anni successivi. Le contrazioni più considerevoli si sono riscontrate in Piemonte (-3,5) e in Veneto (-3,6). La contrazione del dato lombardo risulta leggermente inferiore (-3,3), mentre quelle della Provincia autonoma di Trento e dell'Emilia-Romagna sono inferiori (rispettivamente -2,7 e -2,5).

Il saldo migratorio, invece, rimane positivo in tutti i territori di interesse, ma nel corso del decennio considerato si contrae considerevolmente. La contrazione più rilevante del contributo degli stranieri all'aumento della popolazione si è registrata in Emilia-Romagna (-8,7), a cui segue il caso piemontese (-6,6) e la Provincia di Trento (-6,4). In tutti i territori il saldo migratorio conferma il suo sostegno alla crescita demografica, ma risulta meno consistente in Piemonte rispetto alle altre realtà, attestandosi a 1,2, in linea con il trend nazionale, ma in controtendenza rispetto alle altre regioni oggetto di studio e alle macroaree settentrionali.

Tabella 1.3 – Crescita naturale e saldo migratorio ogni 1.000 abitanti (2008 e 2018)

Territorio	Crescita naturale per 1.000 abitanti			Saldo migratorio totale per 1.000 abitanti		
	2008	2018	Var.	2008	2018	Var.
Piemonte	-2,2	-5,7	-3,5	7,8	1,2	-6,6
Lombardia	0,9	-2,4	-3,3	7	4,8	-2,2
Trento	1,5	-1,2	-2,7	9,8	3,4	-6,4
Veneto	0,8	-2,8	-3,6	8,4	3,2	-5,2

Emilia-Romagna	-1,4	-3,9	-2,5	14,2	5,5	-8,7
Nord-Ovest	-0,6	-3,9	-3,3	7,4	3,8	-3,6
Nord-Est	-0,3	-3,2	-2,9	10,6	4,3	-6,3
Italia	-0,1	-3,2	-3,1	6,1	1,2	-4,9

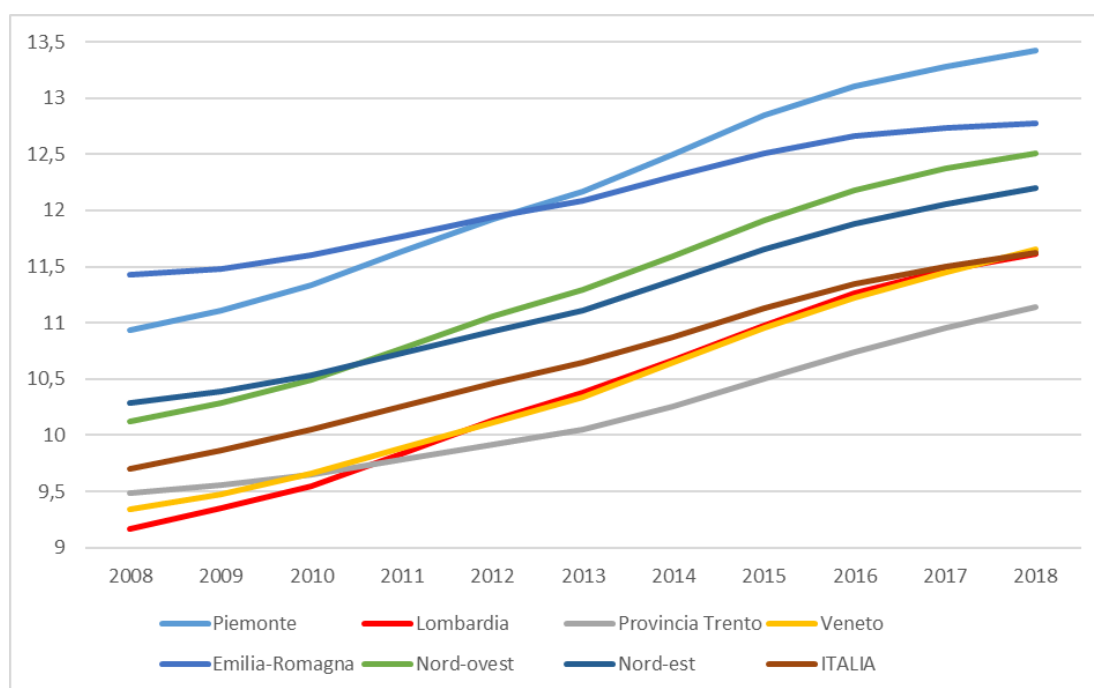
Elaborazione su dati Istat

Il declino della natalità ha raggiunto ormai carattere strutturale a causa della combinazione di più fenomeni: ad es. la diminuzione del numero delle donne fertili e la contrazione del numero medio di figli per donna. Questo fenomeno demografico è stato favorito anche dall'instabilità economica derivante dalla crisi del 2008, che ha ulteriormente esacerbato la tendenza delle donne – ben presente anche prima della crisi economica - ad avere figli in età più avanzata rispetto al passato. Le difficoltà di ingresso e stabilizzazione nel mercato del lavoro che affrontano le famiglie più giovani assieme alle scarse politiche di conciliazione e gli squilibri di genere interni ai singoli nuclei hanno portato in Italia ad uno dei gap europei più elevati tra fecondità desiderata e fecondità realizzata (Impicciatore e Ghigi 2016, Testa 2012).

Poiché la crescita della popolazione avviene parallelamente ad una contrazione del saldo naturale, ne consegue un aumento della quota di popolazione anziana ed una speculare diminuzione delle coorti più giovani: si tratta di una dinamica comune a tutte le aree considerate, ma che presenta un'intensità maggiore in Piemonte (Migliore, Abburrà et al. 2002).

Aumenta, quindi, la quota percentuale di popolazione residente con età superiore ai 75 anni. Come è possibile osservare in figura 1.1, nel 2018 entrambe le macro-aree del Nord est e del Nord ovest presentano dei dati superiori rispetto al trend nazionale; e questo si riflette anche nell'andamento dei cinque contesti qui analizzati, con la sola eccezione della Provincia di Trento che presenta un'incidenza di popolazione over 75 inferiore. Anche la Lombardia e il Veneto registravano quote contenute di popolazione anziana all'inizio del decennio di analisi, ma al termine di esso si sono allineate al dato nazionale. Nel 2018 il Piemonte risulta essere l'area più "anziana", seguita dall'Emilia Romagna: si inverte così l'ordine che caratterizzava le due regioni nel 2008.

Figura 1.1 - Percentuale di popolazione residente con età superiore a 75 anni (2008 – 2018)

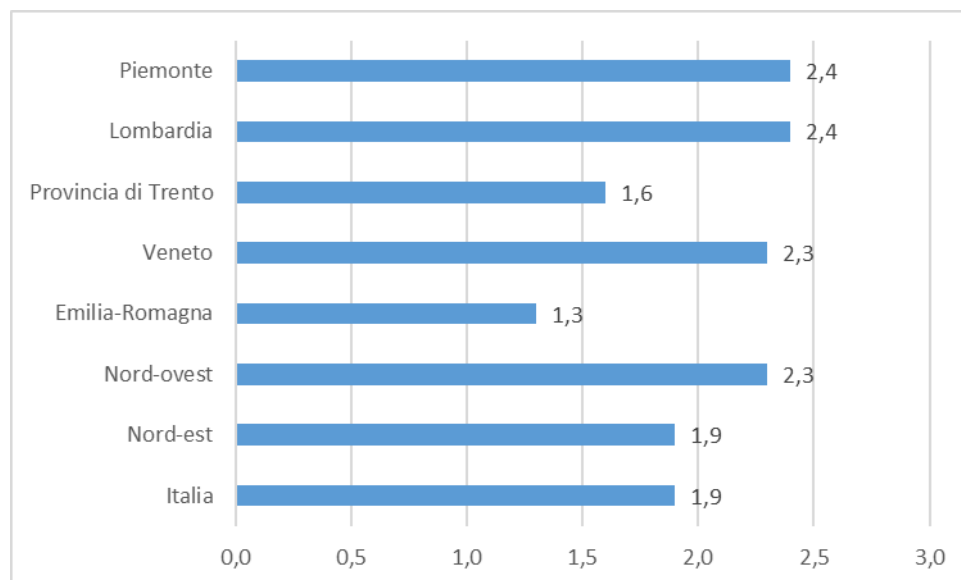


Elaborazione di dati Istat, health for all

Gli incrementi più consistenti dell'incidenza di over 75 sulla popolazione sono osservabili in figura 1.2, attraverso il paragone tra i dati del 2008 e quelli del 2018. Tali aumenti si sono verificati in Piemonte (+2.5 p.p.), in Lombardia (+2.4 p.p.) e in Veneto (+2.3 p.p.). Il Veneto e la Lombardia hanno inoltre registrato una tendenza simile, in quanto entrambe nel 2008 si ponevano al di sotto del livello nazionale per incidenza di over 75, mentre 10 anni dopo vi si sono allineate.

La Provincia di Trento e l'Emilia-Romagna sono invece le uniche aree dove l'aumento è stato inferiore ai 2 punti percentuali (+1,7 e 1,4). È di particolare interesse il caso dell'Emilia-Romagna: la percentuale di over 75 sul totale della popolazione risultava elevata già nel 2008, ma si tratta del territorio dove la crescita del dato è stata la più contenuta nel corso del decennio di riferimento.

Figura 1.2 – Variazione in punti percentuali della popolazione residente con età superiore a 75 anni (2008-2018)

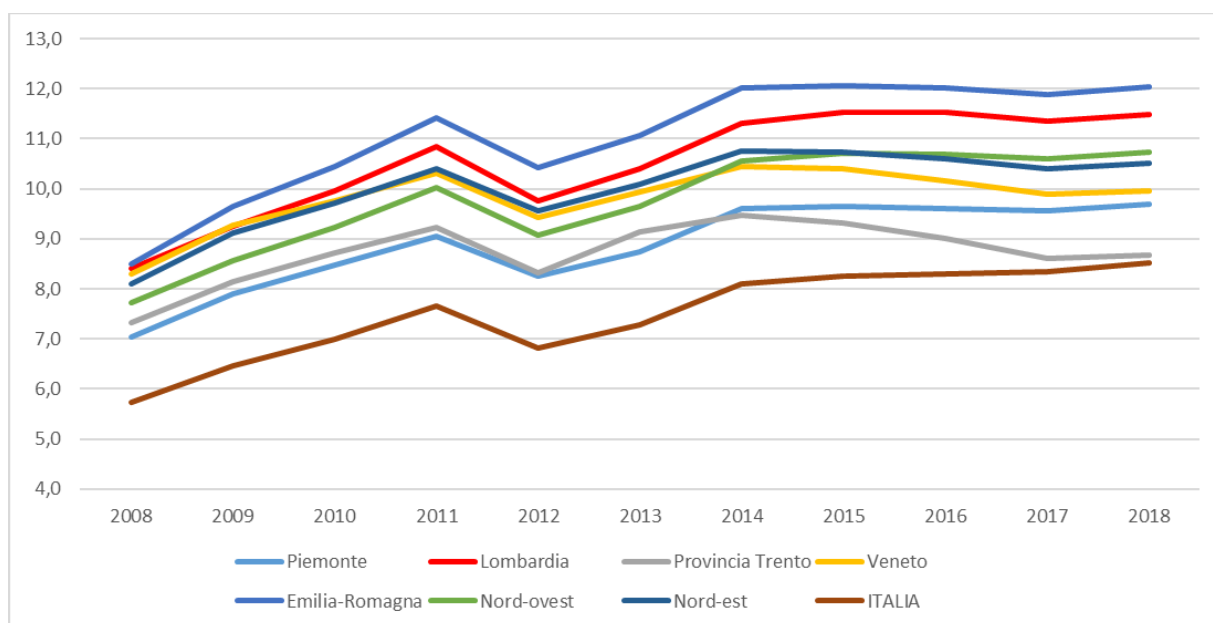


Elaborazione di dati Istat, health for all

Anche la percentuale di stranieri residenti è aumentata in tutte le aree di interesse nel decennio in analisi (figura 1.3). In questo caso, però, il dato di tutte le regioni e delle macro-aree è superiore a quello nazionale. Nel 2018 l'Emilia-Romagna rappresenta la regione con la percentuale più elevata di popolazione residente con cittadinanza straniera. La Provincia di Trento presenta, invece, il valore più contenuto sempre per quanto riguarda l'incidenza della popolazione straniera, con un dato che è di poco superiore a quello italiano.

In termini diacronici, in tutte le aree considerate si registrano anche delle tendenze analoghe, ovvero due picchi espansivi nel 2011 e nel 2014, intervallati da un picco negativo nel 2012. Questa dinamica comune si verifica, presumibilmente, in coincidenza dell' "Emergenza Nord Africa" che identifica il massiccio flusso migratorio verso l'Italia a seguito dell'instabilità politica derivante dai moti della "Primavera Araba" (Osservatorio di Politica Internazionale 2012).

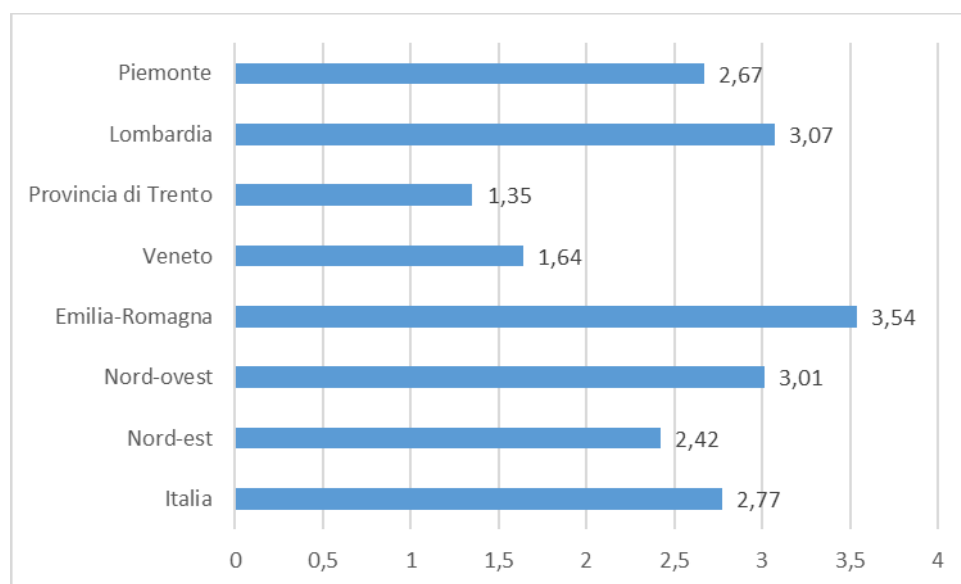
Figura 1.3 - Percentuale di popolazione residente con cittadinanza straniera (2008-2018)



Elaborazione di dati Istat, health for all

Al di là degli elementi di similarità, l'analisi diacronica conferma comunque la presenza di una certa differenziazione fra i casi analizzati. In figura 1.4 si può notare, infatti, come l'Emilia-Romagna non rappresenti solo la Regione con la maggiore percentuale di stranieri, ma sia anche l'area che ha avuto la maggiore espansione del dato tra il 2008 e il 2018 (+ 3.5 p.p.). L'altro incremento più consistente è quello lombardo (+ 3.1 p.p.), in linea con il trend del Nord-Ovest. Il Piemonte presenta, invece, un incremento di 2,7 p.p. Il Veneto e la Provincia di Trento registrano gli aumenti più contenuti, entrambi inferiori ai 2 punti percentuali, cioè al di sotto sia della tendenza media della propria macro-area, sia dello stesso dato medio nazionale.

Figura 1.4 – Variazione percentuale di popolazione residente con cittadinanza straniera (2008-2018)



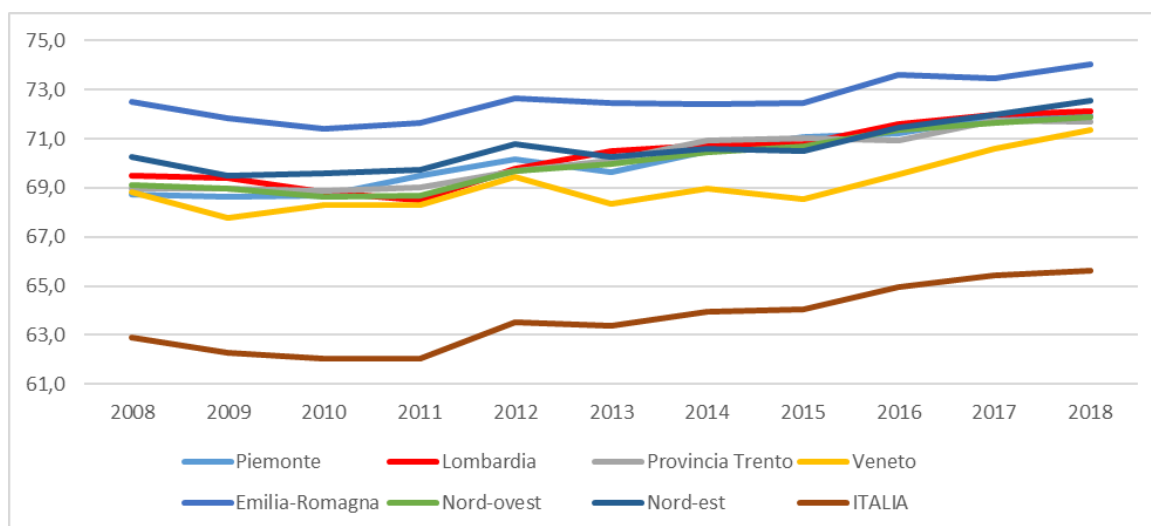
Elaborazione di dati Istat, health for all

È, dunque, l'aumento della quota di residenti stranieri a permettere la crescita della popolazione, contrastando gli effetti del saldo naturale negativo. Da alcune ricerche sembrerebbe, tuttavia, che i flussi migratori non saranno in grado, in futuro, di contrastare il declino demografico: ad esempio in Piemonte si osserva come le coppie straniere si adattino sempre più velocemente ai parametri di fecondità tipici della popolazione italiana (IReS 2019). Nel caso piemontese, le future dinamiche demografiche risultano ancora più critiche alla luce dell'attuale quota contenuta di stranieri. Anche nel caso del Veneto, nonostante si tratti della quarta regione italiana per residenti stranieri, si prevede una contrazione della popolazione a causa della progressiva diminuzione dei flussi migratori, già in atto dal 2008 (Regione Veneto 2018).

1.2. L'evoluzione dei mercati del lavoro regionali

Analizziamo ora le evoluzioni del mercato del lavoro nei contesti della ricerca. Il primo indicatore di interesse è rappresentato dal tasso di attività, che risulta elevato in tutti e cinque i territori regionali rispetto a quello riscontrato a livello nazionale. Il trend è crescente nel corso dell'intero decennio per tutte le aree e nel 2018 l'Emilia-Romagna presenta il dato più alto (74%), seguita dalla Lombardia (72,1%). In figura 1.5 è possibile osservare come la provincia di Trento ed il Piemonte risultino avere dati molto simili (poco al di sotto del 72%); il Veneto si posiziona, invece, all'ultimo posto con un tasso di attività pari a 71,3%.

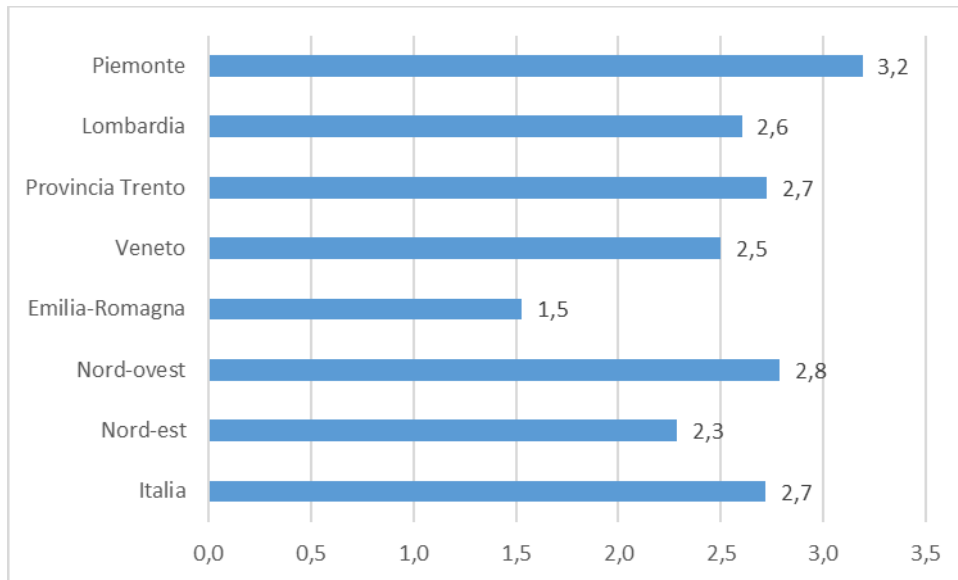
Figura 1.5 - Tasso di attività totale (15-64)



Elaborazione dati da Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

Confrontando il tasso di attività del 2008 con quello del 2018 (figura 1.6), si riscontra l'incremento più elevato in Piemonte (+3,2 p.p.), a cui seguono, con variazioni simili, la Provincia di Trento (+2,7 p.p.), La Lombardia (+2,6 p.p.) e il Veneto (+2,5 p.p.). Nel corso del decennio in analisi l'Emilia-Romagna, invece, aumenta il suo tasso di attività di soli 1,5 p.p.

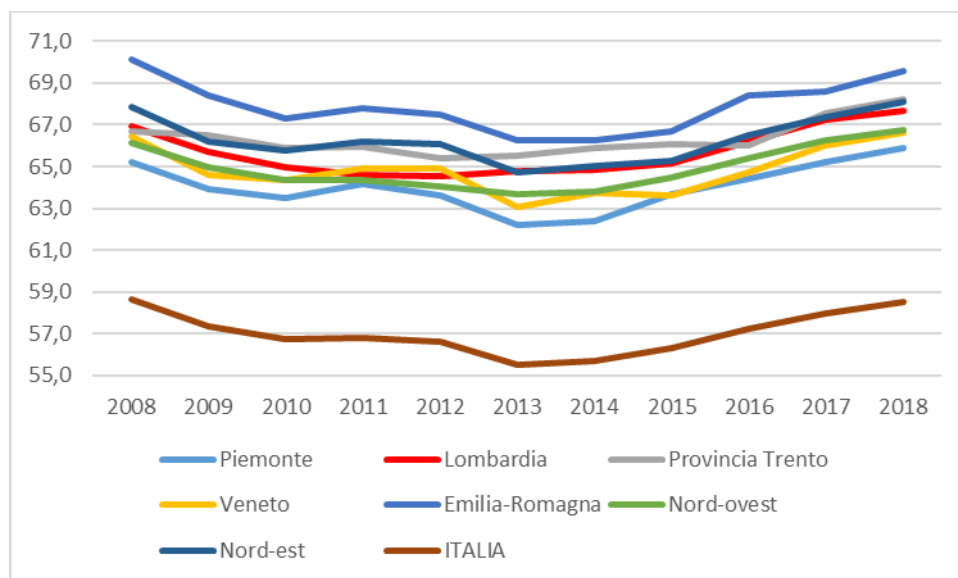
Figura 1.6 – Variazione Tasso di attività totale (15-64) – (2008/2018)



Elaborazione dati da Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

Il tasso di occupazione (figura 1.7) ha risentito degli effetti negativi della recessione iniziata con la crisi finanziaria del 2008, subendo una continua contrazione, arrestatasi in seguito al picco negativo del 2013, che si è verificato nella maggior parte delle aree di interesse. Il dato risulta infatti in progressivo aumento a partire dal 2014: nel 2018 si arriva così ad un tasso di attività complessivo che si avvicina ai livelli pre-crisi. Nell'ultimo anno disponibile, fra le regioni qui considerate, il tasso di occupazione più elevato si registra in Emilia-Romagna (69,6%). Seguono la Provincia di Trento (68,2%) e la Lombardia (67,7%). Il Veneto e il Piemonte, invece, registrano i dati più contenuti, rispettivamente 66,6% e 65,9%. Questo ordine tra le regioni di interesse rimane prevalentemente invariato nel corso di tutto il decennio di analisi, con un posizionamento sempre a livelli più elevati rispetto al dato medio nazionale.

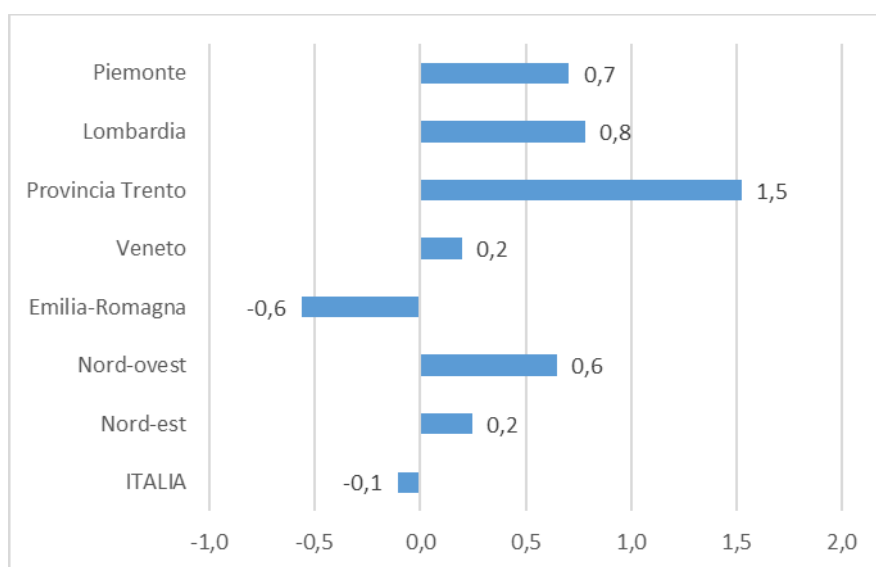
Figura 1.7 – Tasso di occupazione totale (15-64 anni). 2008-2018



Elaborazione di dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

In figura 1.8 si evidenziano le variazioni che il dato ha subito nel corso del decennio: la maggior parte delle aree analizzate ha recuperato o superato il tasso di occupazione del 2008. Nello specifico, la Provincia di Trento ha registrato l'espansione maggiore (+1,5), a cui segue quella della Lombardia (+0,8) e del Piemonte (+0,7). Il Veneto supera, invece, i livelli pre-crisi solo di 0,2 p.p. L'Emilia-Romagna rappresenta l'unica regione con una tendenza negativa: il tasso di occupazione si è infatti contratto di 0,6 p.p. Nonostante ciò, l'Emilia-Romagna si conferma come il contesto con il livello di occupazione più elevato nel confronto fra le regioni analizzate nel progetto.

Figura 1.8 – Variazione tasso di occupazione (15-64 anni), 2008 - 2018



Elaborazione di dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

Approfondendo il caso dell'Emilia-Romagna si riscontrano due mutamenti principali nelle dinamiche occupazionali a seguito della crisi del 2008:

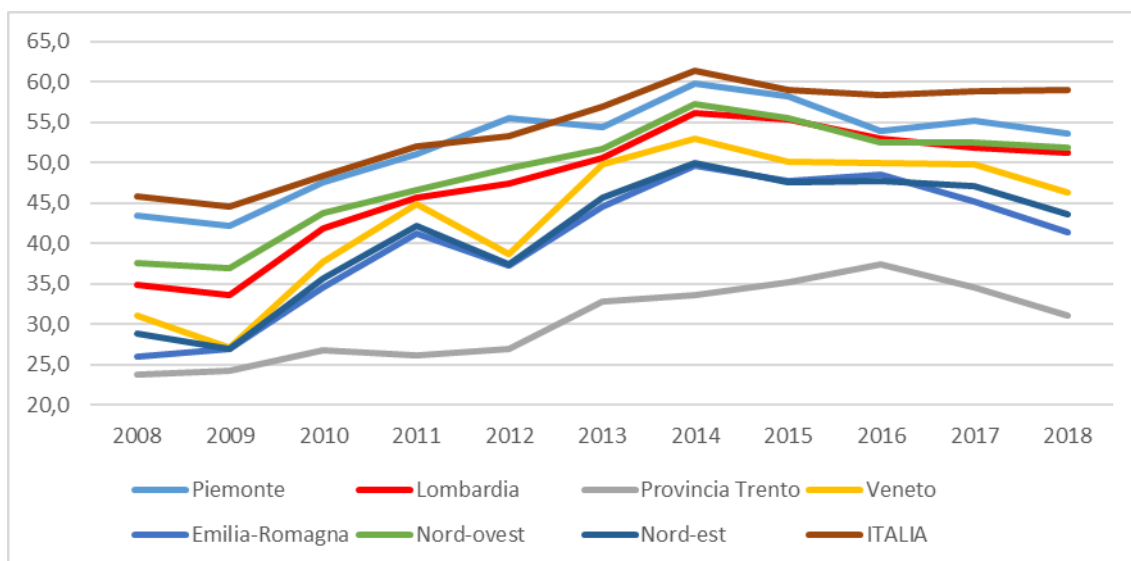
- 1) Un cambiamento territoriale: attraverso una maggiore omogeneità del tasso di occupazione sul territorio regionale. Il dato sarebbe cioè aumentato nelle aree dove precedentemente risultava più basso ed è contemporaneamente diminuito nelle zone più virtuose (Fellini e Reyneri 2019).
- 2) Un cambiamento generazionale: aumenta, cioè, il divario tra i tassi di occupazione per classi d'età. Crolla l'occupazione giovanile, mentre, dopo il crollo iniziale, si riprende l'occupazione per la fascia d'età dai 55 anni in su. Si tratta di una tendenza particolarmente accentuata in Emilia-Romagna, rispetto ad altre regioni del Nord e dell'Italia in generale. A questo risultato avrebbe contribuito l'effetto combinato della crisi economica con la riforma pensionistica del 2011 (la cosiddetta "riforma Fornero") (Fellini e Reyneri 2019). Analogamente, la discrepanza occupazionale tra le diverse generazioni viene evidenziata anche dall'aumento dell'incidenza dei Neet, che ad esempio in Lombardia non ha ancora raggiunto i livelli precedenti alla crisi del 2008.

A questi aspetti si aggiunge la precarizzazione dei contratti (Dall'Agata, De Luigi e Vanelli 2013). Anche per la Regione Veneto, nonostante si tratti di una delle regioni più virtuose dal punto di vista occupazionale, l'incremento del tasso di occupazione viene attribuito principalmente all'aumento del lavoro dipendente precario e part-time. Anche in questo caso si tratta di un risultato derivante dagli effetti della recessione innescatasi nel 2008: in particolare dalla combinazione dell'indebolimento della domanda di lavoro e del maggior peso occupazionale di quei settori caratterizzati dalla maggior incidenza di impieghi a tempo parziale (ad es. alberghi e ristorazione, servizi alle famiglie, ecc.). Queste forme di lavoro, che si distinguono per un'elevata componente relazionale/umana, ma tuttavia per bassa produttività, rappresentano, assieme ad un inserimento tardivo nel mercato del lavoro, i principali rischi di scivolamento nella condizione di povertà per i lavoratori più giovani¹ (Regione Veneto 2019). Nonostante, il mercato del lavoro veneto abbia subito questa evoluzione, è necessario tuttavia sottolineare il fatto che la Regione si colloca fra le regioni italiane con i più bassi livelli di sottoccupazione in Italia (Regione Veneto 2019a).

In maniera speculare rispetto agli altri dati utilizzati per l'analisi dell'andamento del mercato del lavoro, i contesti qui considerati presentano valori più contenuti rispetto a quelli nazionali per quanto riguarda l'incidenza della disoccupazione di lunga durata. Ciò indica una minor presenza di disoccupazione strutturale nel Nord Italia rispetto ad altre aree del paese. Nel confronto fra contesti, nel 2018 i tassi di disoccupazione di lungo periodo più elevati si registrano in Piemonte (53,6) e in Lombardia (51,2). Seguono il Veneto (46,3) e l'Emilia-Romagna (41,4), mentre la provincia di Trento registra il valore più basso (31).

Come osservabile in figura 1.9, risulta evidente come questo dato abbia registrato una continua crescita in tutti i territori a partire dal 2008. Rispetto a questa tendenza complessiva si verificano alcune eccezioni, ovvero delle contrazioni consistenti dell'incidenza della disoccupazione di lunga durata riferite al 2012 per il Veneto e l'Emilia-Romagna.

Figura 1.4 – Incidenza disoccupazione di lunga durata (quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione)

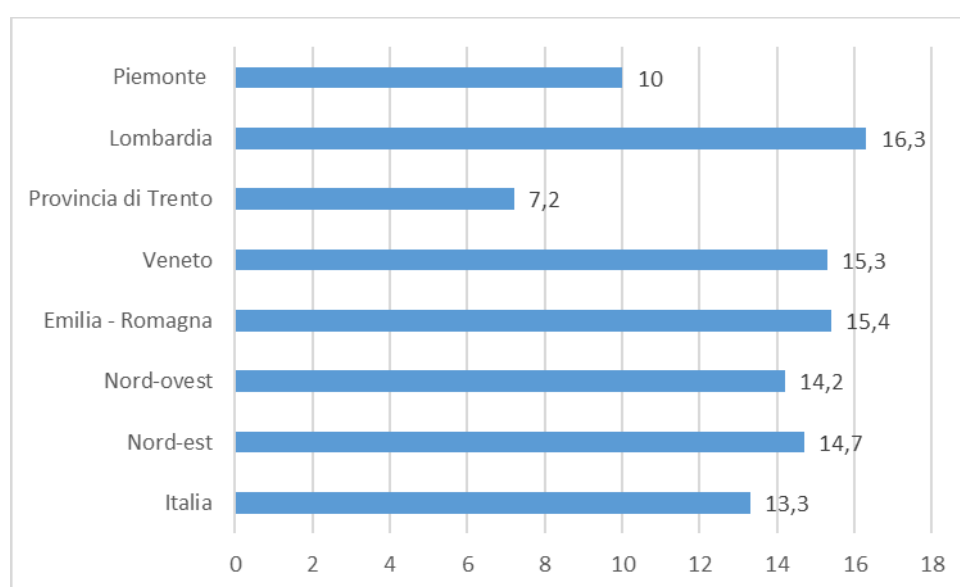


Elaborazione dati da Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

¹ I *working poors* sono i lavoratori con un reddito inferiore al 60% del reddito mediano nazionale, al netto dei trasferimenti sociali (Polis Lombardia 2018). Costituiscono un fenomeno in crescita e corrispondono a soggetti inscrivibili in una condizione di povertà nonostante siano occupati o inseriti all'interno di un nucleo familiare con almeno un membro occupato.

In figura 1.10 si evidenzia il considerevole aumento della disoccupazione strutturale nel corso del decennio seguente la crisi del 2008. La variazione più consistente si è realizzata in Lombardia (16,3 p.p.): ben al di sopra sia rispetto al dato nazionale, che quello del Nord-Ovest. L'Emilia Romagna (15,4 p.p.) e il Veneto (15,3 p.p.) si collocano subito a seguire (in entrambi i casi con un incremento superiore non solo rispetto al dato nazionale, ma anche rispetto al dato dell'area Nord-Est), mentre in Piemonte (10 p.p.) e soprattutto in provincia di Trento (7,2 p.p.), l'incremento della disoccupazione di lungo periodo è più contenuto (sia nel confronto con le altre regioni, sia con il dato relativo alle macro-aree di riferimento, nonché con il dato medio nazionale), ma comunque rilevante rispetto ai livelli del 2008.

Figura 1.5 – Variazione incidenza disoccupazione di lunga durata (quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione) – (2008/2018)



Elaborazione dati da Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

La disoccupazione di lunga durata permette di indagare quanto un mercato del lavoro sia in grado di “assorbire” le persone in cerca di un’occupazione da un certo periodo di tempo: tutti i territori oggetto di studio dimostrano di riuscire in questo obiettivo con una maggiore intensità rispetto agli andamenti medi nazionali. Nonostante ciò, ad esclusione della Provincia di Trento, è bene notare come i rimanenti quattro contesti analizzati si collocano nel 2018 ad un tasso di disoccupazione di lungo periodo superiore al 40%. Alla luce di quanto emerso in precedenza dall’analisi dei dati, si può dunque evidenziare che se da un lato il tasso di occupazione e di attività sono migliorati nel corso del decennio successivo alla crisi del 2008, dall’altro lato sembrano permanere una serie di criticità strutturali nei mercati del lavoro regionali che rendono problematico e difficoltoso il re-inserimento occupazionale all’aumentare del periodo di disoccupazione.

1.3. La pressione funzionale e le sue tendenze

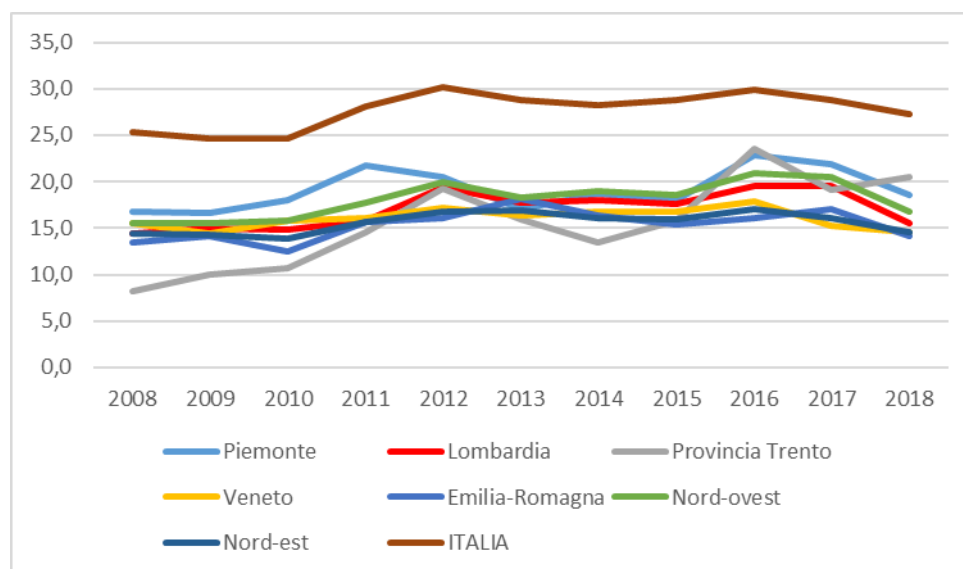
Per indagare la pressione funzionale nei territori di interesse si è deciso di utilizzare come dato principale l’incidenza delle persone a rischio povertà o esclusione sociale. Questo indicatore permette infatti di intercettare anche quei soggetti che, nonostante la presenza di un lavoro o comunque di una condizione non

inscrivibile nella povertà assoluta, siano costretti a privazioni quotidiane di beni e servizi non costosi e faticino ad arrivare a fine mese a causa di uno stipendio contenuto (i cosiddetti working poors). Secondo l'indicatore, rientrano nella categoria di soggetti a rischio povertà ed esclusione sociale coloro che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni:

- 1) Un reddito inferiore alla soglia di povertà relativa nazionale;
- 2) Una condizione di grave deprivazione materiale;
- 3) Un nucleo familiare a bassa intensità lavorativa².

In figura 1.11 è possibile notare come l'incidenza delle persone a rischio povertà o esclusione sociale sia inferiore nelle aree di studio rispetto al dato medio nazionale: in particolare, le regioni più "performanti" in questo senso sono l'Emilia-Romagna e il Veneto, con le incidenze più basse (14,1 e 14,6). La Lombardia si posiziona al terzo posto con 15,6, a cui seguono il Piemonte (18,6, con un valore più elevato rispetto all'area Nord Ovest) e la provincia di Trento (20,5, anche in questo caso con un'incidenza più elevata rispetto al dato dell'area Nord-Est).

Figura 1.6 - Incidenza persone a rischio di povertà o esclusione sociale (2008-2018)



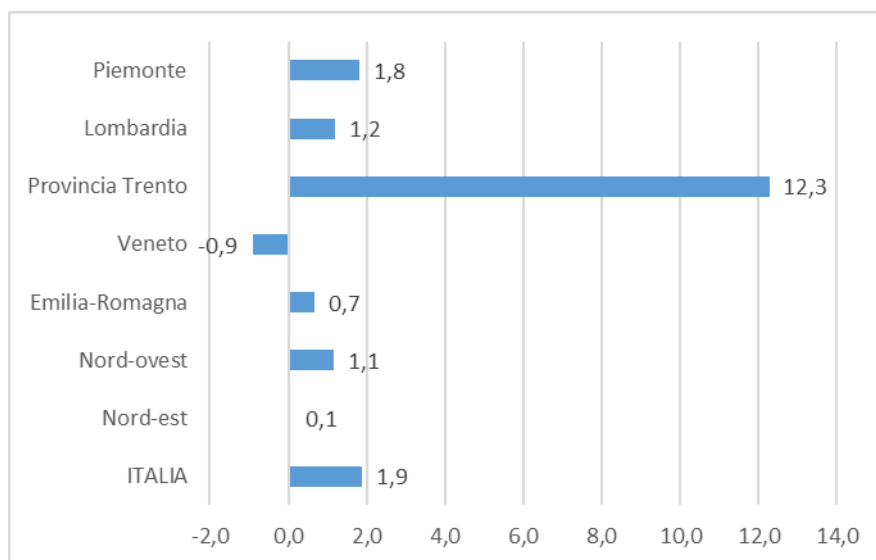
Elaborazioni su dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo e Istat, health for all

Il caso Trentino risulta interessante in quanto nel corso del decennio considerato ha subito un incremento dell'incidenza di soggetti a rischio povertà ed esclusione sociale pari a 12,3 p.p. (fig. 1.12). Si tratta di una

² Secondo la definizione ISTAT, le persone a rischio di povertà sono coloro che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali. Le persone in condizioni di grave deprivazione materiale, invece, sono coloro che vivono in famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti; non potersi permettere 3) una settimana di ferie lontano da casa in un anno 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione; 6) l'acquisto di una lavatrice, 7) l'acquisto di un televisore a colori, 8) l'acquisto di un telefono; 9) l'acquisto di un'automobile. Le persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa sono individui con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20 per cento del loro potenziale (ISTAT).

variazione che si distacca di gran lunga da quelle delle altre aree, che presentano variazioni inferiori ai 2 p.p. o ad 1 p.p. Il caso del Veneto, invece, risulta l'unico con un trend in diminuzione (-0,9 p.p.).

Figura 1.7 – Variazione incidenza persone a rischio di povertà o esclusione sociale (2008-2018)



Elaborazioni su dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo e Istat, health for all

Nonostante il Veneto costituisca l'area con i livelli inferiori dell'indicatore e l'unica che nel corso dell'ultimo decennio ne abbia registrato una contrazione, il suo territorio è interessato - secondo stime recenti - da circa 755.000 persone a rischio povertà o esclusione sociale al 2016³. I disoccupati sono una delle categorie a maggior rischio, ma, come già accennato al paragrafo 1.2, spesso un'occupazione non basta per sfuggire al rischio di scivolamento in una condizione di povertà ed esclusione sociale. Un aspetto che investe anche gli altri territori qui analizzati. Il fenomeno dei *working poors* è stato segnalato – per esempio – in continua crescita anche in Lombardia, interessando soprattutto i lavoratori più giovani (Polis Lombardia 2018). Già nel periodo antecedente il 2008, la crescita delle famiglie a bassa intensità lavorativa, con redditi da lavoro e trasferimenti sociali non sufficienti era stata segnalata, peraltro, in termini più generali, nel nostro paese (Saraceno 2015). Tale fenomeno si è aggravato a seguito della crisi e, in mancanza di interventi e servizi mirati a contenerlo, la sola ripresa economica non ha permesso un suo riassorbimento (Ibid.).

Un altro fattore correlato al rischio di povertà ed esclusione sociale è costituito dalle spese legate alla casa, in particolare l'affitto, che in quanto spesa rigida riduce la capacità di risparmio. Ad aggravare questo elemento, si aggiunge il fatto che nel Nord Italia il costo degli affitti è in media più elevato rispetto al resto del territorio nazionale. Dalla tabella 1.4 emerge come la Lombardia sia la regione, tra quelle di interesse per la ricerca, con gli affitti più elevati (13.6€/mq), a cui segue l'Emilia-Romagna (10€/mq), il Trentino Alto-Adige⁴ (9.9€/mq), il Veneto (8.6€/mq) e infine il Piemonte (7.4€/mq). Solo gli ultimi due territori si pongono al di sotto della media nazionale – pari a 9,7€/mq – in un contesto in cui la macro-regione del Nord Ovest raggiunge una media di 10€/mq, mentre il Nord Est appare più contenuto (9€/mq).

³ I soggetti più esposti al rischio di povertà ed esclusione sociale sono: le donne, i giovani, i minori, i soggetti con un basso livello di istruzione. A queste categorie si aggiungono le persone anziane che vivono da sole e le famiglie con almeno 3 figli (Regione Veneto 2020).

⁴ Non è disponibile il dato relativo al territorio della singola Provincia autonoma di Trento.

Tabella 1.4 – Prezzi degli affitti al mq (luglio 2019)

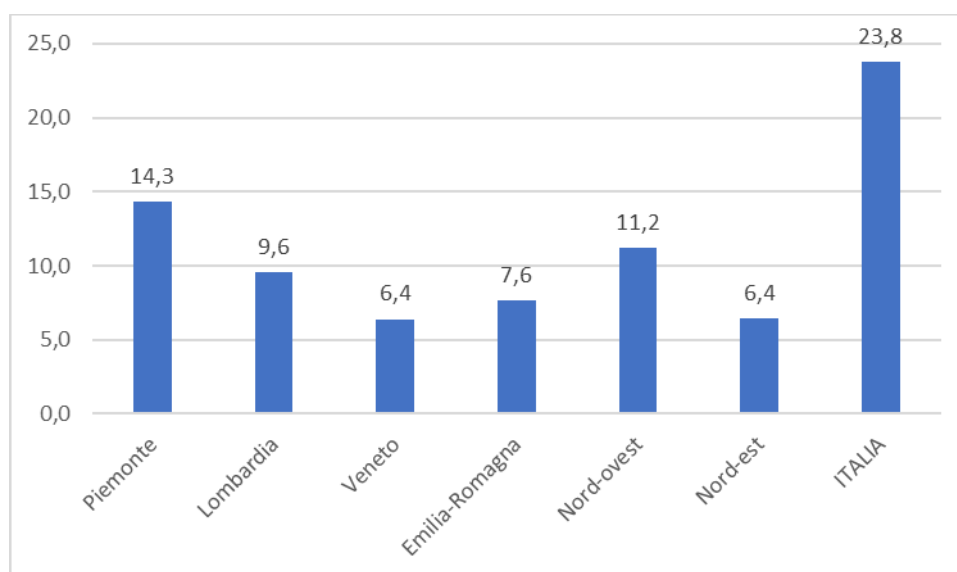
Territorio	Affitto al mq
Piemonte	7,4 €
Lombardia	13,6 €
Trentino Alto-Adige	9,9 €
Emilia-Romagna	10 €
Veneto	8,6 €
Nord Ovest	10 €
Nord Est	9 €
Italia	9,7 €

Fonte dati: Ufficio Studi Idealista (2019)

Nel tentativo di definire un quadro empirico rispetto a quella che può essere definita come la pressione funzionale esistente nei vari contesti analizzati sul terreno della povertà, sono stati infine analizzati anche i dati relativi all'incidenza dei beneficiari ogni 1.000 abitanti sia del Reddito di Inclusione (ReI) per l'unico anno di implementazione della misura, sia del Reddito di Cittadinanza, per il primo periodo di implementazione.

Poiché l'oggetto di analisi è costituito da un'area che, come ben noto, presenta uno sviluppo socio-economico più elevato rispetto al resto del paese, non sorprende che se consideriamo l'incidenza su 1.000 abitanti del ReI, i dati risultano decisamente inferiori rispetto alla media nazionale, sia a livello di macro-aree, che a livello di singole regioni (fig. 1.13). Al contempo, tuttavia, emergono anche alcuni elementi interessanti di differenziazione, che vedono il Nord Ovest presentare un'incidenza maggiore di percettori rispetto al Nord Est: ne consegue che il Piemonte (14,3) e la Lombardia (9,6) sono le regioni con i valori più elevati, a cui seguono il caso emiliano (7,6) e, infine, quello veneto (6,4) (per Trento il dato non è disponibile).

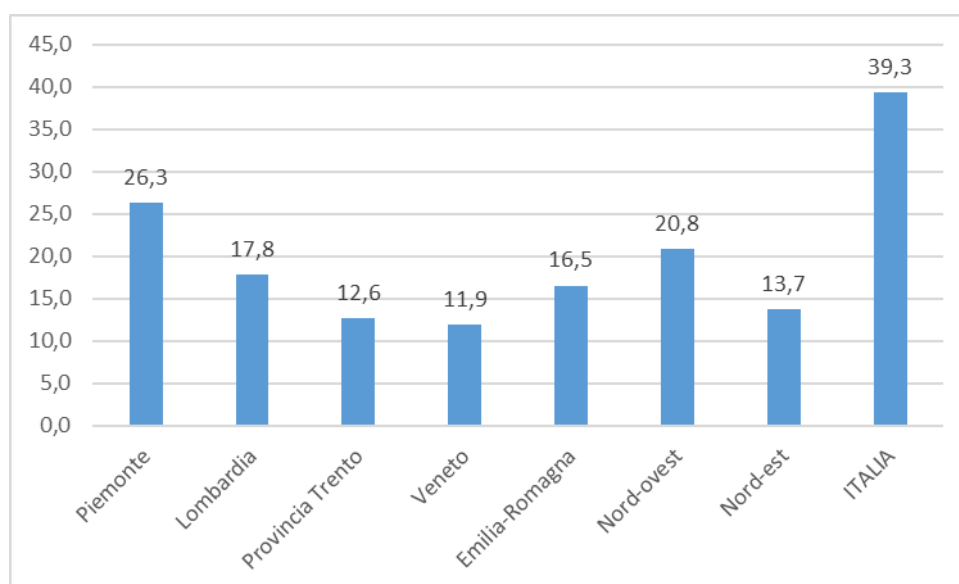
Figura 1.8 – Incidenza percettori ReI, per 1.000 abitanti, gennaio 2018 - marzo 2019



Elaborazioni su dati Inps e Istat, health for all. Dato provincia di Trento mancante.

La configurazione creatasi con l'implementazione del Rel si riproduce, in parte, nei risultati di implementazione del Reddito di Cittadinanza (RdC), seppur considerando i soli dati relativi al periodo compreso tra aprile e dicembre 2019 (fig. 1.14). In un contesto che vede complessivamente con il passaggio al RdC un deciso incremento della quota di popolazione coperta, il Piemonte si conferma, infatti, la prima regione con un'incidenza di percettori (26,3 su 1.000 abitanti) di gran lunga superiore a quella degli altri territori. Segue la Lombardia con 17,8 percettori su 1.000, l'Emilia-Romagna (16,5) e il Veneto (11,9). Nel caso del RdC è disponibile anche il dato relativo alla Provincia di Trento, che la posiziona al penultimo posto con 12,6 percettori su 1.000 abitanti.

Figura 1.9 – Incidenza percettori RdC, per 1.000 abitanti 2019, aprile-dicembre 2019



Elaborazioni su dati Inps e demolstat

Come detto sopra, nel passaggio dal Rel al RdC si è registrato un deciso incremento della popolazione coperta da misure di contrasto della povertà, anche fra le regioni settentrionali qui analizzate. Ciononostante, l'incremento è stato comunque inferiore rispetto al dato nazionale. Considerando il tasso di incidenza dei percettori (su 1.000 abitanti), vediamo infatti come a livello nazionale l'aumento è stato di 16,1 punti (da 23,8 a 39,9) mentre nelle nostre regioni l'incremento si è attestato su valori inferiori (Piemonte: +12 punti; Lombardia: +8,2 punti; Veneto: +5,5 punti; Emilia-Romagna: +8,9 punti). In aggiunta se raffrontiamo – con tutte le cautele del caso – i livelli di stima indicati sopra per quanto riguarda la fascia di popolazione a rischio di povertà e di esclusione con quelli relativi all'incidenza dei beneficiari di RdC, ciò che sembra persistere è comunque una fascia ampia di disagio e di problematicità socio-economica nei territori oggetto della ricerca, non intercettata dalle misure nazionali.

1.4. Tendenze della spesa sociale dei Comuni

Nei paragrafi precedenti sono state analizzate le caratteristiche demografiche, l'evoluzione del mercato del lavoro e la pressione funzionale data dal rischio di povertà all'interno delle aree selezionate. In questo paragrafo saranno invece approfondite le tendenze della spesa sociale dei Comuni dei territori oggetto di studio. I dati considerati permetteranno di ricostruire le dinamiche di spesa nell'area di policy di interesse e il ruolo delle realtà comunali all'interno dei sistemi di welfare regionali.

I risultati di spesa della Provincia di Trento rispetto agli altri territori devono essere letti alla luce di due caratteristiche che distinguono questa area dalle altre prese in considerazione. Prima di tutto si tratta dell'unico territorio provinciale oggetto di studio, mentre gli altri casi riguardano contesti regionali. Il secondo aspetto da considerare concerne il fatto che Trento è provincia autonoma: questo elemento le permette di avere maggiore autonomia finanziaria, e quindi anche di spesa in ambito sociale, rispetto agli altri territori.

In tabella 1.5 emerge, non a caso, come la Provincia di Trento abbia un dato pro-capite relativo alla spesa dei comuni per interventi e servizi sociali di gran lunga superiore alle altre realtà (252 euro), per quanto abbia conosciuto una contrazione di ben 28,5 euro nel periodo 2008-16. Al secondo posto, con grande distacco, l'Emilia-Romagna con un dato pari a 160 euro pro-capite, mentre Lombardia (130 euro) e Piemonte (126 euro) presentano una discrepanza minore. All'ultimo posto si colloca il Veneto con un dato pari a 104 euro: ciò potrebbe legarsi anche al sistema di deleghe delle funzioni sociali dai Comuni alle Aziende sanitarie ULSS fortemente diffuso in questo contesto, e la conseguente rendicontazione/classificazione della spesa sociale non tanto da parte dei Comuni, ma da parte delle Aziende sanitarie ULSS.

Tabella 1.5 – Spesa dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali (dato pro-capite totale, €)

Territorio	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016	Var. 2008-16
Piemonte	140,7	149,2	143,6	135,7	130,7	123	122	126	-14,7
Lombardia	120,2	125,3	126,5	124,3	122,2	120	122	130	9,8
Provincia Trento	280,5	294,7	304,4	282,5	254,4	255	256	252	-28,5
Veneto	110,9	113,9	113,5	110,2	110,9	106	104	104	-6,9
Emilia-Romagna	168	175	173,3	168,2	167,1	162	161	160	-8
Nord-ovest	128,9	134,5	134,1	128,9	126	123	124	130	1,1
Nord-est	155,2	161,1	161,5	159,4	159,5	165	166	170	14,8
ITALIA	111,4	117,6	117,8	115,7	117,3	114	114	116	4,6

Fonte: Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati. Dato 2013 mancante.

In tabella 1.6 il primato trentino si conferma anche per quanto riguarda la percentuale di spesa sociale dedicata alle aree specifiche della povertà, del disagio adulti e dei senza dimora (9,3%). Seguono il Piemonte (8,9%) e il Veneto (7,7%). L'Emilia-Romagna (5,6%) e la Lombardia (5,2%), invece, sono ultime per quanto riguarda questo dato. La Lombardia, inoltre, risulta essere l'unica area che nel corso del periodo considerato ha registrato un decremento del dato (-1,5 p.p.).

Tabella 1.6 – Spesa dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali (Percentuale spesa area povertà, disagio adulti e senza fissa dimora sul totale della spesa sociale)

Territorio	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016	Var.2008-16
Piemonte	6,6	7	7,1	7,2	7,5	7,3	8,6	8,9	2,3
Lombardia	6,7	7,2	7,4	6,8	5,5	5,4	5,4	5,2	-1,5
Provincia Trento	6,3	6,2	6,1	7,4	7,1	8,7	8,7	9,3	3
Veneto	6	5,9	6,7	7	7,3	7,2	6,9	7,7	1,7
Emilia-Romagna	3,7	4,2	4,9	4,8	4,9	6	5,4	5,6	1,9
Nord-ovest	6,5	7,1	7,3	7	6,3	6,2	6,7	6,6	0,1
Nord-est	6,4	6,1	6,5	6,7	6,7	6,9	6,7	8,1	1,7
ITALIA	7,7	8,3	7,9	7,9	7,7	7,1	7	7,6	-0,1

Fonte: Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Dato 2013 mancante.

Ad eccezione dell'Emilia-Romagna e della Lombardia, dove il dato è rimasto costante, tra il 2008 e il 2016 aumenta in tutte le altre regioni la percentuale sul totale della spesa dei comuni per interventi e servizi di natura sociale dedicata ai trasferimenti monetari (tab. 1.7). Al 2016 la percentuale è più elevata in Veneto (37,2%), mentre il Piemonte (32,9%) e la Lombardia (32,2%) si collocano in una posizione intermedia. Di gran lunga inferiori le percentuali emiliana (17,4%) e soprattutto quella trentina (6,9%). Nel caso della Provincia Autonoma di Trento, questo risultato potrebbe derivare dal ruolo che i Comuni assumono rispetto ai trasferimenti monetari: essi, infatti, forniscono tale forma di sostegno solo nella loro componente emergenziale, mentre è la Provincia stessa ad occuparsi dei trasferimenti monetari principali.

Tabella 1.7 – Percentuale trasferimenti monetari sul totale spesa dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali

Territorio	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016	Var. 2008-16
Piemonte	28,8	29,7	29,5	31	31,5	31,4	31,9	32,9	4,1
Lombardia	32,2	31,6	32,6	33,5	31,8	33	32,7	32,2	0
Provincia Trento	5,8	5,6	5,2	6,2	5,9	6,9	6,9	6,9	1,1
Veneto	29,9	30,6	31,4	32,5	31,5	32	35,1	37,1	7,2
Emilia-Romagna	17,4	16,8	16,4	18,5	17,9	17,5	17,7	17,4	0
Nord-ovest	30,1	30,2	30,5	31,1	30,1	30,9	31,3	31,1	1
Nord-est	22,7	22,7	22,7	24,6	24,3	24,7	26,1	27,6	4,9
ITALIA	26,8	26,8	26,5	26,7	25,4	26,7	26,8	27	0,2

Fonte: Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Dato 2013 mancante.

Come indicato in tabella 1.8, tutti i territori ad eccezione della Provincia di Trento, hanno visto una riduzione della percentuale di spesa sociale gestita individualmente da parte dei Comuni. Queste variazioni, di cui la più elevata in Emilia-Romagna (-9,8 p.p.) non hanno però modificato in maniera rilevante la posizione delle regioni nei confronti delle altre: la Lombardia rimane la regione con la percentuale più elevata (superiore all'80% per tutto il periodo considerato), a cui segue l'Emilia Romagna, ma con un distacco di oltre 10 p.p.; Veneto (63,3) e Piemonte (59,1) si collocano in una posizione intermedia, mentre la Provincia di Trento presenta la percentuale più bassa (27,2).

Tabella 1.8 – Percentuale spesa sociale dei comuni gestita individualmente

Territorio	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016	Var. 2008-16
Piemonte	59,4	57,6	59,6	60,5	61,5	59,8	59,6	59,1	-0,3
Lombardia	86,7	85,4	84,6	84,4	85,6	83,5	84,1	83	-3,7
Provincia Trento	21,6	22,2	22,6	23,8	27,3	26,8	99,1	27,2	5,6
Veneto	67,7	66,2	66,9	68,3	68,4	66,1	66,1	63,6	-4,1
Emilia-Romagna	80,8	78,9	80	78,6	77,6	75	72,8	71	-9,8
Nord-ovest	76,3	74,8	75,2	75,7	77	75,5	75,8	75,1	-1,2
Nord-est	59,3	61,7	61,8	60,9	60,4	62,9	65,9	52	-7,3
ITALIA	75,3	75,8	75,5	75,3	75,6	75,2	75,4	70	-5,3

Fonte: Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Dato 2013 mancante.

In maniera analoga (tab. 1.9), sono i comuni lombardi a finanziare maggiormente la spesa sociale con risorse proprie (attorno all'80%) assieme a quelli emiliani (77,9%). Seguono il Veneto (73,1%), il Piemonte (59,3%) e la provincia di Trento (9,9%). Il dato risulta quindi in calo, nel periodo di riferimento, in tutti i territori considerati. Il calo più rilevante tra le regioni è quello piemontese, probabilmente a causa degli effetti della crisi economica che può avere impattato maggiormente sulla disponibilità delle risorse dei comuni.

Tabella 1.9 – Percentuale spesa sociale comuni finanziata da risorse proprie dei comuni

Territorio	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016	Var. 2008-16
Piemonte	79,1	57	56,4	56,3	62	52,8	62,2	59,3	-19,8
Lombardia	85,2	77,5	78,4	79,2	85,9	80,4	79,3	79,1	-6,1
Provincia Trento	63,4	13,5	12,5	20,3	12,3	11,3	29,1	9,9	-53,5
Veneto	81,5	68,9	73,5	74	74,6	72,8	74,5	73,1	-8,4
Emilia-Romagna	83	78	78,3	80	81,3	79,3	78,5	77,9	-5,1
Nord-ovest	82,3	67,9	69,1	70	76,1	70,7	72,4	71,2	-11,1
Nord-est	79,4	63,7	60,5	62	65,9	55,1	56,5	51,3	-28,1
ITALIA	74	62,9	62,7	62,5	67,2	60,2	60,5	55,4	-18,6

Fonte: Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati. Dato 2013 mancante.

1.5. Il settore del non profit

Dai dati resi disponibili dal censimento delle istituzioni non profit dell'Istat è possibile ricostruire l'andamento di due settori non profit principali: da una parte quello dell'assistenza e protezione civile e dall'altra quello della filantropia e del volontariato.

Rispetto al settore dell'assistenza e della protezione civile (tab. 1.10), i dati principali riferiti ai territori oggetto di studio fanno riferimento al periodo compreso tra il 2011 e il 2015. Come si può osservare, nel corso degli anni presi in considerazione, il settore ha visto un leggero aumento delle *unità attive su 10.000 residenti*. In questo senso, l'aumento più significativo si è registrato in Piemonte, con un incremento di 1,1 unità, superiore al dato nazionale (+0,9): in questo modo la realtà piemontese arriva, nel 2015, a registrare 6,1 unità, dato che la pone al secondo posto dopo la Provincia Autonoma di Trento. Il dato di Trento, infatti, è quello più alto con 9,2 unità attive su 10.000 abitanti al 2015, nonostante si tratti dell'unico territorio che

nel corso del quadriennio considerato ha registrato una contrazione nel tasso di unità attive (-1,1). Alla Provincia di Trento e al Piemonte seguono, con riferimento al 2015, il dato lombardo (5,1), quello veneto (4,9) e infine quello dell'Emilia-Romagna (4,2).

Passando agli altri dati disponibili, si può concludere che in tutte le aree analizzate l'incidenza su 10.000 residenti dei volontari è più del doppio rispetto a quella dei dipendenti e lavoratori esterni. In entrambi i casi, la Provincia di Trento si conferma come la zona con l'incidenza maggiore, in entrambi gli anni considerati e nonostante la contrazione di 20,5 unità di volontari registrata. Al contrario, il Veneto è la regione con la minore incidenza di dipendenti e lavoratori esterni su 10.000 residenti (56), mentre tale posizione è occupata dall'Emilia Romagna per quanto riguarda i volontari (132,6). Relativamente ad entrambi i dati la maggior parte delle regioni analizzate ha registrato un'espansione sul quadriennio: le uniche eccezioni sono rappresentate dal caso già citato circa i volontari di Trento e dalla diminuzione di 3,6 dipendenti e lavoratori esterni per il Veneto.

È disponibile solo il dato 2011, invece, per quanto riguarda l'incidenza dei lavoratori esterni sul totale dei lavoratori: in questo caso tutti i territori si pongono ad un livello inferiore a quello nazionale, pari al 16,1%, con una media maggiore nella macro area del Nord Ovest (12,9%) rispetto al Nord Est (11,2%). A livello regionale emerge la Lombardia con una incidenza del 15,9%, a cui segue il Veneto (13,1%). Oltre alle due realtà appena citate si pone al terzo posto il Piemonte con il 9,8%, mentre l'Emilia-Romagna si colloca al quarto con il 9,1%. Il territorio che invece registra il dato inferiore è quello della Provincia Autonoma di Trento con l'8,4%.

Tabella 1.10 – Unità attive, dipendenti e lavoratori esterni* e volontari ogni 10.000 residenti; i incidenza lavoratori esterni sul totale – Settore dell'assistenza e della protezione civile

Territorio	Unità attive per 10.000 residenti			Dipendenti e lavoratori esterni per 10.000 residenti			Volontari per 10.000 residenti			Incidenza lavoratori esterni sul totale lavoratori
	2011	2015	Variazione	2011	2015	Variazione	2011	2015	Variazione	2011
Piemonte	5,0	6,1	1,1	54,3	63,2	8,9	136,0	196,6	60,6	9,8%
Lombardia	4,6	5,1	0,5	58,4	66,1	7,7	117,8	133,2	15,4	15,9%
Provincia Autonoma Trento	10,3	9,2	-1,1	72,2	89,0	16,8	265,9	245,5	-20,5	8,4%
Veneto	4,6	4,9	0,3	59,6	56,0	-3,6	110,5	185,8	75,3	13,1%
Emilia-Romagna	4,0	4,3	0,2	66,9	68,7	1,8	132,1	132,6	0,5	9,1%
Nord-ovest	4,7	5,4	0,7	54,5	62,6	8,1	122,1	150,7	28,6	12,9%
Nord-est	5,0	5,3	0,3	63,1	65,1	2,0	141,5	176,9	35,4	11,2%
Italia	4,2	5,1	0,9	45,1	50,5	5,3	100,8	146,4	45,5	16,1%

Fonte: elaborazione su dati Istat - Censimento permanente delle Istituzioni non profit. *per "esterni" si intendono i collaboratori e altri lavoratori atipici. La categoria dei dipendenti comprende invece tutti i lavoratori con contratto di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato

Come deducibile dai dati raccolti in tabella 1.11, all'interno del settore dell'assistenza e della protezione civile in tutti i territori ad eccezione della Provincia di Trento, l'incidenza delle istituzioni attive con prevalenza di attività market è superiore a quella delle istituzioni con prevalenza di finanziamenti pubblici. Con riferimento a questa ultima tipologia di attività Trento, come già detto, si discosta con un'incidenza oltre il 70% che al

2015 è di ben 31,2 punti percentuali superiore alla regione in seconda posizione, il Veneto con il 38,9%, un dato risultante dall'espansione più elevata registrata nel quadriennio e pari a 6,8 punti percentuali. La terza area è l'Emilia-Romagna con il 31,2% a seguito di un aumento di 4,4, p.p. nel periodo di analisi. Il Piemonte e la Lombardia hanno invece subito delle contrazioni (rispettivamente -2,3 p.p. e -6,8 p.p.), in linea con la tendenza della macroarea di riferimento. Così risultano avere un'incidenza del 25,2% il Piemonte e del 21,9% nel caso lombardo.

Tabella 1.11 – Incidenza di istituzioni non profit attive con prevalenza di finanziamenti pubblici e di attività market – Settore dell'assistenza e della protezione civile

Territorio	Incidenza di istituzioni non profit attive con prevalenza di finanziamenti pubblici			Incidenza di istituzioni non profit attive con prevalenza di attività market		
	2011	2015	Variazione	2011	2015	Variazione
Piemonte	27,5%	25,2%	-2,3%	39,7%	40,4%	0,7%
Lombardia	28,7%	21,9%	-6,8%	44,2%	41,1%	-3,2%
Provincia Autonoma Trento	70,6%	70,1%	-0,5%	44,4%	29,5%	-14,9%
Veneto	32,1%	38,9%	6,8%	43,5%	54,6%	11,1%
Emilia-Romagna	26,8%	31,2%	4,4%	46,3%	41,8%	-4,5%
Nord-ovest	28,3%	23,2%	-5,0%	42,4%	41,1%	-1,3%
Nord-est	34,5%	38,8%	4,3%	43,6%	44,4%	0,8%
Italia	32,8%	33,4%	0,6%	43,6%	44,9%	1,3%

Fonte: elaborazione su dati Istat – Censimento permanente delle Istituzioni non profit

Attraverso i dati disponibili è possibile effettuare un'analisi analoga per il settore della filantropia e della promozione del volontariato (tab. 1.12). Prima di approfondire i casi specifici delle aree di interesse, però, si può già notare come il settore sia meno diffuso rispetto a quello dell'assistenza e protezione civile. Appaiono infatti molto più contenuti i dati riferiti all'incidenza di unità attive, di dipendenti e lavoratori esterni e di volontari ogni 10.000 abitanti. In aggiunta a ciò, il settore della filantropia, al contrario di quanto visto in precedenza, ha prevalentemente registrato una contrazione nel corso del periodo qui analizzato: fa eccezione solamente l'incidenza di volontari ogni 10.000 residenti che, a parte il caso del Veneto (-15,5 unità per 1.000 residenti), ha registrato un'espansione.

Entrando nello specifico, è possibile osservare come le unità attive su 10.000 abitanti si siano contratte e in particolar modo nelle aree più performanti nel 2011: la Provincia di Trento e il Veneto sono infatti passate dall'aver il maggior numero di unità attive a subire dei cali che le hanno portate a livello delle altre regioni considerate. Ne consegue che, nel 2015, è il Piemonte a risultare la Regione più performante (0,8): si tratta, però, di un dato che si distacca di poco da quelli di tutte le altre realtà a confronto (di 0,1 o 0,2 unità).

Una dinamica analoga si è verificata per i territori che risultavano avere una maggiore incidenza di dipendenti e lavoratori esterni su 10.000 residenti nel 2011: nel corso dei 4 anni successivi l'Emilia-Romagna e il Veneto hanno registrato le contrazioni più rilevanti. Questo ha portato il Veneto ad essere l'ultimo tra i territori di interesse per quanto riguarda questo dato. Si arriva così al 2015 ad avere la Lombardia come regione più performante con 0,9.

L'incidenza dei volontari appare di gran lunga superiore a quella dei dipendenti e dei lavoratori esterni nel 2011 e si è ulteriormente ampliata nel corso del periodo considerato. Nel 2015 la Provincia di Trento è l'area

con il dato superiore (44,2 volontari a seguito di una espansione di ben 19,7 unità sul quadriennio), seguita dall'Emilia-Romagna (31,1), dal Piemonte (26,7) e dalla Lombardia (21,5). La minor incidenza di volontari si registra, invece, in Veneto, come conseguenza della massiccia contrazione del dato sui 4 anni considerati (14,5 volontari a seguito di una riduzione di 15,5 unità).

Anche il dato relativo all'incidenza dei lavoratori esterni sul totale dei lavoratori (anno 2011) è superiore a quello rilevato per il settore dell'assistenza e della protezione civile. Il Nord-Est presenta un'incidenza maggiore alla macro area del Nord-Ovest: ne consegue che i valori più elevati si riscontrano in Emilia-Romagna (59,3%), nella Provincia di Trento (50%) e in Veneto (46%), mentre le percentuali sono inferiori per i casi della Lombardia (36%) e del Piemonte (31%).

Tabella 1.12 – Unità attive, dipendenti e lavoratori esterni e volontari ogni 10.000 residenti; incidenza lavoratori esterni sul totale – Settore filantropia e volontariato

Territorio	Unità attive per 10.000 residenti			Dipendenti e lavoratori esterni per 10.000 residenti			Volontari per 10.000 residenti			Incidenza lavoratori esterni sul totale lavoratori
	2011	2015	Variazione	2011	2015	Variazione	2011	2015	Variazione	2011
Piemonte	1,0	0,8	-0,2	0,8	0,7	-0,2	20,5	26,7	6,2	31,0%
Lombardia	1,1	0,7	-0,4	0,9	0,9	0,0	21,1	21,5	0,5	36,0%
Provincia Autonoma Trento	1,4	0,7	-0,8	0,8	0,7	-0,1	24,5	44,2	19,7	50,0%
Veneto	1,3	0,6	-0,7	0,8	0,4	-0,4	30,0	14,5	-15,5	46,0%
Emilia-Romagna	0,9	0,7	-0,2	1,5	0,8	-0,8	23,4	31,1	7,7	59,3%
Nord-ovest	1,1	0,7	-0,3	0,8	0,8	0,0	21,6	26,9	5,3	34,5%
Nord-est	1,1	0,7	-0,4	1,2	0,6	-0,6	28,0	23,0	-5,0	52,6%
Italia	0,8	0,6	-0,2	0,8	0,5	-0,3	20,3	19,3	-1,0	48,8%

Fonte: elaborazione su dati Istat – Censimento permanente delle Istituzioni non profit

In tutti i territori considerati l'incidenza delle istituzioni attive con prevalenza di attività market è superiore a quelle con prevalenza di finanziamenti pubblici (tab. 1.13). Queste ultime hanno registrato infatti delle contrazioni considerevoli nei 4 anni disponibili, specialmente nella macro area del Nord-Est, dove l'incidenza è diminuita, in media, di ben 11,7 punti percentuali. Ne consegue che, se nel 2011 il Veneto, Trento e l'Emilia-Romagna emergevano rispetto a tale dato, nel 2015 sono superate dalla Lombardia (14,6%) e dal Piemonte (8,2%).

Il Veneto e l'Emilia-Romagna sono le uniche regioni che hanno registrato una contrazione anche delle istituzioni attive con prevalenza di attività market. In particolare, l'Emilia-Romagna risulta avere nel 2015 l'incidenza più bassa tra le aree in analisi (15,1%). In direzione opposta si è evoluta la Provincia di Trento, con un'espansione di questa tipologia di istituzioni di ben 31,7 punti percentuali.

Tabella 1.13 – Incidenza di istituzioni non profit attive con prevalenza di finanziamenti pubblici e di attività market – Settore filantropia e volontariato

Territorio	Incidenza di istituzioni non profit attive con prevalenza di finanziamenti pubblici			Incidenza di istituzioni non profit attive con prevalenza di attività market		
	2011	2015	Variazione	2011	2015	Variazione
Piemonte	8,6%	8,2%	-0,4%	16,2%	22,4%	6,2%
Lombardia	9,0%	14,6%	5,6%	18,8%	18,9%	0,1%
Provincia Autonoma Trento	14,5%	8,3%	-6,1%	21,1%	52,8%	31,7%
Veneto	18,2%	3,5%	-14,7%	26,7%	19,3%	-7,4%
Emilia-Romagna	10,2%	3,0%	-7,2%	21,4%	15,1%	-6,3%
Nord-ovest	8,7%	14,4%	5,7%	17,4%	21,3%	3,9%
Nord-est	16,8%	5,1%	-11,7%	23,0%	23,6%	0,5%
Italia	13,3%	16,8%	3,4%	20,0%	22,0%	2,1%

Fonte: elaborazione su dati Istat - Censimento permanente delle Istituzioni non profit

Nel 2016 la Lombardia, con l'1,3%, è la regione in cui è superiore la percentuale di contributi a favore di interventi del terzo settore sul totale della spesa dei comuni (tab. 1.14); seguono il Veneto (0,9%) e il Piemonte (0,8%). La provincia di Trento (0,7%) e l'Emilia-Romagna (0,5%) si collocano alle ultime posizioni.

Tabella 1.14 - Contributi per favorire interventi del terzo settore sul totale spesa dei comuni (2016)

Piemonte	0,8%
Lombardia	1,3%
Provincia Autonoma Trento	0,7%
Veneto	0,9%
Emilia-Romagna	0,5%
Nord-ovest	1,1%
Nord-est	1,2%
Italia	0,8%

Fonte: Istat, censuaria su interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati.

1.6. Conclusioni

Attraverso l'indagine delle caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche delle regioni oggetto di analisi è possibile osservare alcune tendenze comuni. Ad esempio, nell'arco dell'ultimo decennio (2008-2018) si riscontra ovunque, tranne che in Piemonte, un aumento della popolazione residente: si tratta, però, di un fenomeno trainato dai flussi migratori in entrata e non dal saldo naturale. Quest'ultimo dato presenta, infatti, una contrazione, oramai a carattere strutturale, originata dall'interazione di più fenomeni: i principali corrispondono alla diminuzione del numero delle donne in età fertile, alle variazioni delle composizioni famigliari e all'instabilità economica che ha portato ad un elevato gap tra fecondità desiderata e fecondità

realizzata. Parallelamente, aumenta in tutti i territori, anche se con variazioni di diversa entità, l'incidenza della popolazione over 75.

All'inquadramento dei fenomeni demografici è seguita un'analisi dell'evoluzione dei mercati del lavoro regionali: in tutte le realtà sia il tasso di attività che quello di occupazione risultano aver recuperato o superato i livelli precedenti alla crisi economica del 2008⁵. Tuttavia, questa ripresa è avvenuta aggravando alcune forme di disuguaglianza: l'occupazione è sì aumentata, ma soprattutto per le fasce d'età più avanzate. Inoltre, i lavoratori più giovani, oltre ad essere meno occupati, sono diventati più soggetti ad essere assunti attraverso contratti precari o part-time, che contribuiscono alla crescita dei *working poors*. Nel raggruppamento di regioni analizzate il mercato del lavoro registra anche una certa difficoltà a re-inserire i soggetti disoccupati da più di 12 mesi (una condizione che riguarda – con la sola eccezione di Trento – una quota compresa fra il 40 e il 50% dei disoccupati).

Parallelamente aumenta ovunque, tranne che in Veneto, l'incidenza delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale. Tale risultato è trainato non solo dalle dinamiche occupazionali sopra citate, ma anche da altri aspetti che possono riguardare per esempio il costo della vita, inclusa l'incidenza delle spese legate alla casa, più elevate nelle regioni del Nord rispetto al resto dell'Italia.

Sono stati analizzati anche i primi risultati relativi all'implementazione del Rel e del RdC. In un quadro che vede, complessivamente, una certa residualità di entrambe le misure nella penetrazione fra le regioni settentrionali, emergono comunque fra queste alcune differenziazioni che rimandano in primo luogo ad una maggiore incidenza di beneficiari nel Nord-Ovest e in particolare in Piemonte. Il passaggio dal Rel al RdC ha segnato un cambio di passo nel grado di penetrazione della misura nel Nord, anche se i divari rispetto alle tendenze medie nazionale rimangono comunque significativi.

Rispetto, invece, alle tendenze di spesa dei Comuni, si è evidenziato come, nel corso del decennio analizzato, la Provincia di Trento emerga per una maggior spesa pro-capite dei comuni dedicata sia agli interventi e ai servizi sociali in generale, sia alle specifiche aree di policy povertà, disagio adulti e senza fissa dimora. Parallelamente si tratta del territorio con la minore percentuale di trasferimenti monetari sul totale della spesa sociale comunale, poiché tale strumento è largamente finanziato dalla Provincia. Infine, in questa provincia è contenuta anche la percentuale di spesa sociale gestita singolarmente dai comuni. Questi risultati devono essere considerati tenendo conto che si tratta dell'unico territorio provinciale e non regionale oggetto di studio e che, nello specifico, Trento costituisce provincia autonoma: un elemento da cui, discende una maggiore autonomia finanziaria e quindi, presumibilmente, maggiori risorse anche per gli investimenti di welfare sociale rispetto agli altri territori. L'Emilia-Romagna rappresenta, invece, la Regione con la maggiore spesa sociale comunale e anche la spesa dedicata alla povertà, al disagio adulto e ai senza dimora è consistente. Tali interventi sembrerebbero non tradursi prevalentemente in trasferimenti monetari. Infine, la quota di spesa gestita singolarmente dai comuni è inferiore solo al dato lombardo, ma in progressiva contrazione nell'ultimo decennio: risultato che sembrerebbe suggerire un maggior ricorso a forme di gestione associata presumibilmente incentivate anche dagli indirizzi di policy regionali. La Lombardia, tra le Regioni considerate, è seconda solo all'Emilia-Romagna per spesa comunale pro-capite nel sociale. Appare molto più limitata la spesa dedicata alle aree specifiche del contrasto alla povertà, al disagio adulto e ai senza dimora e la percentuale di trasferimenti monetari. La Lombardia è anche la Regione con la maggior percentuale di spesa sociale gestita singolarmente dai Comuni: un risultato che sembrerebbe derivare dall'elevata frammentarietà della governance che la caratterizza. Il Piemonte è la penultima regione per spesa sociale comunale, ma con la quota maggiore dedicata al contrasto alla povertà, al disagio adulto e ai senza dimora. La percentuale di trasferimenti monetari raggiunge livelli simili a quelli lombardi; risulta, invece, particolarmente contenuta la percentuale di spesa gestita singolarmente dai comuni, a fronte della grande presenza di enti dedicati alla gestione associata dei servizi sociali. Il Veneto, rispetto alle altre Regioni, presenta valori in media più contenuti nella maggior parte dei dati considerati. Si tratta, però, della Regione con la maggior percentuale di spesa sociale dedicata ai trasferimenti monetari.

Infine, è stata approfondita l'evoluzione, nelle aree di interesse, dei due principali settori non-profit: il settore dell'assistenza e della protezione civile, da un lato, e il settore della filantropia e del volontariato, dall'altro.

⁵ L'unica eccezione è rappresentata dal caso dell'Emilia-Romagna rispetto al tasso di occupazione (15-64 anni), che tra il 2008 e il 2018 rileva una contrazione di 0,6 p.p.

Dai dati disponibili è possibile concludere che il settore dell'assistenza e della protezione civile non solo sia più sviluppato di quello della filantropia e del volontariato, ma che abbia anche registrato un'ulteriore espansione nel periodo compreso tra il 2011 e il 2015. Questo risultato ha coinvolto tutti i dati analizzati: sono aumentate le unità attive, assieme all'incidenza di volontari e lavoratori esterni (fanno eccezione solamente Trento e il Veneto). Le istituzioni con prevalenza di attività market superano quelle a maggioranza di finanziamenti pubblici (solamente a Trento il rapporto tra le due tipologie di istituzioni si inverte). Al contrario, il settore della filantropia e del volontariato ha subito una contrazione tra il 2011 e il 2015, partendo da una condizione di minor sviluppo rispetto a quello dell'assistenza e protezione civile. Ne consegue che tutti i dati correlati si sono contratti, ad eccezione dell'incidenza di volontari, che si è invece espansa in tutti i territori in analisi, escluso il Veneto. Le unità attive su 10.000 abitanti sono diminuite ovunque, in particolar modo nelle aree di Trento e del Veneto, dove invece nel 2011 risultavano più numerose rispetto agli altri territori. Sempre il Veneto ha subito il calo più rilevante per quanto riguarda l'incidenza di dipendenti e lavoratori esterni, assieme all'Emilia Romagna: nel 2015 entrambe le regioni sono passate dall' avere le performance migliori rispetto a questo dato a livelli inferiori rispetto alle altre aree. Anche nel settore della filantropia e del volontariato, le istituzioni a maggioranza di attività market sono superiori rispetto a quelle a maggioranza di finanziamenti pubblici: le prime si sono però contratte in Veneto ed Emilia-Romagna, mentre le seconde sono diminuite soprattutto nella macro area del Nord-Est.

Capitolo 2 – La ricostruzione del contesto di policy e il sistema di governance regionale multi-livello

Introduzione – La ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali e la governance multi-livello

Il dibattito accademico in tema di politiche sociali si è a lungo concentrato sull'analisi dei welfare state nazionali, dedicando limitata attenzione alla dimensione locale (Andreotti e Mingione 2014). Tuttavia, in particolare a partire dagli anni '90, sempre più studiosi hanno portato al centro del dibattito l'importanza dello studio del livello territoriale nell'ambito delle politiche sociali, incluse quelle di contrasto alla povertà (Johanson e Panican 2016), a fronte di un progressivo processo di ri-organizzazione territoriale delle politiche, con un crescente decentramento delle stesse a favore dei livelli sub-nazionali di governo e l'emergere di sistemi complessi di governance multi-livello entro cui cresce la rilevanza del ruolo degli enti locali.

L'impatto di questi processi è fortemente discusso in letteratura. Un tema su cui, in particolare, viene posta attenzione è quello delle implicazioni dal punto di vista delle diseguaglianze territoriali. Da un lato, infatti, la dimensione locale viene considerata come la dimensione ottimale al fine di intercettare i nuovi bisogni dei cittadini e per formulare risposte più adeguate e flessibili (Andreotti et al. 2012, Fung e Wright 2003, Fung 2004). Dall'altra parte, tuttavia, la crescente territorializzazione delle politiche sociali può contribuire all'inasprimento delle differenze territoriali, con un rafforzamento della frammentazione nella configurazione dei sistemi di welfare a livello locale (Kazepov e Barberis 2010, Kitson et al. 2011).

Gli esiti dei processi di ri-organizzazione territoriale delle politiche sono dunque tutt'altro che scontati. Diversi fattori sembrano giocare un ruolo chiave in termini di pre-strutturazione degli impatti, in particolare dal punto di vista dei divari fra sistemi locali di welfare, in particolare:

1) Le relazioni pre-esistenti tra il livello di governo centrale e i territori (path dependency). Per esempio, diversi studi mettono in evidenza come, nei contesti in cui la variabilità dei sistemi locali di welfare è significativa, tale fenomeno si tende ad associare anche ad una certa debolezza nella funzione regolativa esercitata dal livello centrale di governo (Andreotti et al. 2012, Andreotti e Mingione 2014). A questo proposito in letteratura sono state avanzate anche alcune classificazioni utili per inquadrare non solo in senso lato il rapporto "centro-periferia", ma anche la strutturazione dei rapporti inter-governativi all'interno della stessa dimensione sub-nazionale, in particolare fra regioni e livelli locali. Per esempio, Bifulco (2015) individua tre "modelli" principali, così definiti:

Centralismo regionale: la Regione non riconosce come "strategica" la costruzione di un rapporto inter-governativo con i livelli di governo locale. Tali livelli, dunque, non riescono ad avere un ruolo rilevante nel dialogo con la Regione, nemmeno in forma associata;

Ruolo promozionale: la Regione promuove e valorizza l'auto-organizzazione dei livelli locali istituendo arene di confronto per la loro partecipazione nella definizione delle politiche e delle strategie regionali;

Ruolo astensionistico: la Regione non interviene nei confronti degli attori locali. Pertanto, non si pone in conflitto con loro, ma non viene nemmeno fornita alcuna forma di supporto.

2) Le tradizioni istituzionali e il contesto socio-economico a livello locale (place embeddedness). Gli elementi di differenziazione emergenti a livello sub-nazionale come esito dei processi di ri-organizzazione territoriale e di decentramento delle politiche tenderebbero ad essere influenzati non solo dal tipo di

relazioni intergovernative “centro-periferia”, ma anche dalle caratteristiche socio-economiche e istituzionali specifiche di ciascun contesto locale (Scarpa, 2016). I sistemi locali di welfare, infatti, non rappresentano semplicemente l’esito di processi di decentramento, ma costituiscono piuttosto sistemi dinamici in cui si definiscono e continuano a mutare le relazioni formali ed informali tra soggetti pubblici e privati coinvolti nella definizione ed implementazione delle politiche e strategie locali (Ibid.). A questo proposito in letteratura sono stati avanzati diversi tentativi di classificazione e ricostruzione del complesso sistema di rapporti e di governance fra attori a livello locale. Per, esempio, la classificazione di DiGaetano e Strom (2003), riadattata in Kazepov e Carbone (2007), che trae origine dallo studio della governance urbana, si focalizza sulle seguenti dimensioni analitiche:

- a) le relazioni presenti tra gli interessi pubblici e privati in gioco;
- b) la logica di governo, ovvero le modalità con cui sono stabilite le decisioni politiche;
- c) l’insieme dei decisori, che può comprendere, a seconda del contesto, diverse varietà di soggetti (politici, burocrati, rappresentanti di interessi economici o della società civile);
- d) gli obiettivi politici, classificabili come “materiali” (benefici tangibili e selettivi), “effettivi” (benefici tangibili e non selettivi) o “simbolici” (benefici non tangibili).

Dalla combinazione delle quattro dimensioni derivano 5 modelli principali di governance (tab. 2.1):

Il modello clientelare: in questo modello di governance non viene posto al centro il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico comuni tra attori politici e stakeholders, ma piuttosto gli attori politici forniscono sostegno e risorse a determinati gruppi in cambio di supporto politico. Ne derivano relazioni particolaristiche di scambio, all’interno di una logica di governo basata sulla reciprocità e sul perseguimento di obiettivi “materiali”. All’interno di tale modello i decisori principali sono costituiti dai rappresentanti politici e dai “clienti”;

Il modello corporativo: tutti gli attori hanno pari capacità contrattuale e agiscono al fine di definire degli obiettivi politici condivisi, attraverso attività di negoziazione dedicate alla ricerca di compromessi che prendano in considerazione tutti gli interessi in campo. La logica di governo mira alla ricerca del consenso e al perseguimento di obiettivi “effettivi”. Il rischio rispetto a questo modello risiede nell’organizzazione in coalizioni escludiviste, per cui è possibile che una coalizione privata dominante possa mettere in ombra soggetti più deboli;

Il modello manageriale: la governance manageriale si ispira ai principi del New Public Management, promuovendo quindi la competizione sul mercato tra diversi erogatori di servizi sociali. Il fine di questa struttura è quello di permettere al cittadino/utente di scegliere autonomamente a quale struttura rivolgersi. I rapporti tra gli attori pubblici e gli erogatori sono caratterizzati da procedure formalizzate e burocratiche, mentre la logica di governo è di tipo autoritativo, con obiettivi “materiali”. Il rischio rispetto a questo modello di governance risiede nell’eccessiva centralità del mercato: ciò potrebbe infatti portare ad uno squilibrio tra interessi privati e pubblici in ambito sociale;

Il modello pluralista: gli attori principali del modello pluralista sono gli attori politici e i relativi interessi privati che formano alleanze allo scopo di definire le politiche. Si tratta di un sistema caratterizzato da elevati livelli di tensione tra le fazioni opposte. L’attore pubblico ha pertanto l’obiettivo principale di mediare i diversi interessi in gioco, attraverso una logica di gestione del conflitto, che mira ad obiettivi “effettivi”. Kazepov e Carbone (2007) hanno individuato un’ulteriore declinazione del modello pluralista di DiGaetano e Strom, che hanno denominato “modello partecipativo”. Esso si caratterizzerebbe per un maggior interesse verso la partecipazione attiva e inclusiva della parte della società civile nei processi di policy design e di implementazione delle misure sociali. I soggetti principali di questo sotto-modello sono gli attori politici e gli attivisti;

Il modello populista: a differenza del modello precedente, è il supporto popolare ad essere posto al centro della definizione e dell'implementazione delle politiche. La logica di governo si basa sull'inclusione democratica, cioè è volta ad incoraggiare individui e gruppi a partecipare nei processi decisionali. Anche in questo caso, quindi, la logica del modello è inclusiva, ma gli attori pubblici agiscono principalmente al fine di creare consenso. Gli attori principali sono i politici e gli attivisti che mirano a coinvolgere maggiormente la società civile nei processi di governance. Gli obiettivi del modello sono "simbolici" e mirano ad orientare i processi decisionali a maggiori procedure democratiche.

Tabella 2.4 – Modelli governance orizzontale secondo Di Gaetano e Strom

Dimensioni	Modelli				
	Clientelare	Corporativo	Manageriale	Pluralista	Populista
Relazioni di governo	Particolaristico, scambi personalizzati	Negoziazione esclusiva	Formale, burocratico o contrattuale	Negoziazione e mediazione degli interessi in conflitto	Negoziazione inclusiva
Logica di governo	Reciprocità	Costruzione del consenso	Processo decisionale autoritativo	Gestione del conflitto	Mobilizzazione del supporto popolare (ricerca del consenso)
Decisori principali	Politici e clienti	Politici e leader influenti della società civile	Politici e funzionari	Politici e interessi privati che portano alla formazione di gruppi e alleanze	Politici e attivisti di gruppi sociali col fine di allargare il controllo popolare con meccanismi di creazione e gestione del consenso
Obiettivi politici	Materiali	Effettivi	Materiali	Effettivi	Simbolici

Fonte: Di Gaetano e Strom (2003)

Come indicato dagli stessi autori, tali modelli rappresentano degli ideal-tipi: pertanto è raro ritrovare sistemi di governance che riproducano fedelmente tutte le loro caratteristiche, mentre risulta più probabile trovare modelli ibridi nella realtà (DiGaetano e Strom 2003).

Un'altra classificazione utile per determinare le modalità di interazione tra gli attori pubblici (in particolare i comuni) e privati (come associazioni, cooperative ecc.) all'interno della governance orizzontale è quella tripartita proposta da Pavolini (2003) (tab. 2.2):

- 1) **Modello vendor**: l'attore pubblico si rivolge al terzo settore solamente in quanto erogatore di servizi, mentre non è previsto un suo coinvolgimento nel processo di policy making. Gli erogatori competono all'interno di un mercato neoclassico, prevalentemente in base al prezzo dei servizi offerti. L'ente locale sembrerebbe quindi rivolgersi al terzo settore per compensare le sue falle, ma senza riconoscerne il ruolo di rappresentante di interessi. Ne consegue che all'interno di questo modello l'unica arena di interazione è costituita dal mercato;
- 2) **Modello negoziazione**: esiste uno scambio intenso tra il pubblico e il terzo settore, che viene coinvolto attivamente nel processo di policy making. Le modalità di selezione finalizzate alla distribuzione delle risorse pubbliche sono definite in modo tale da permettere collaborazioni stabili di medio-lungo periodo. Il modello può svilupparsi in una versione "forte" oppure "debole", a seconda della capacità dei soggetti pubblici di esercitare controllo sui servizi erogati dai soggetti privati, non solo dal punto di vista formale, ma anche processuale;

- 3) **Modello mutuo accomodamento**: tale modello sembra emergere di “default” in quei contesti che non scelgono in maniera chiara una modalità di collaborazione con il terzo settore che ricalchi i precedenti modelli. Sono possibili due evoluzioni del modello: 1) un contesto con una cooperazione sociale forte e organizzata che si interfaccia con assessori non derivanti dal terzo settore e dirigenti esperti; 2) un contesto con la presenza di assessori provenienti dal terzo settore, dirigenti non esperti e con organizzazioni non-profit non coordinate;

Tabella 2.2 – Modelli di regolazione dei rapporti fra enti pubblici e organizzazioni del terzo settore secondo Pavolini

Dimensioni	Modelli			
	Vendor	Mutuo accomodamento	Negoziazione debole	Negoziazione forte
Competizione	Forte	Limitata	Limitata	Limitata
Co-progettazione	Limitata/assente	Limitata/assente	Forte	Forte
Controllo processi ed outcome	Limitato/assente	Limitato/assente	Limitato/assente	Forte

Fonte: Pavolini (2003)

I processi di ri-organizzazione territoriale delle politiche, e l’emergere di sistemi di governance multi-livello, hanno conosciuto una certa rilevanza nel corso degli ultimi decenni anche nel caso italiano. In un paese in cui tradizionalmente la configurazione strutturale del sistema di welfare vede attribuire alla famiglia un ruolo centrale nel rispondere ai bisogni sociali, a fronte di un intervento pubblico limitato, nonché fortemente imperniato sulla leva dei trasferimenti monetari (piuttosto che sui servizi), diverse riforme istituzionali (prima la legge quadro 328/00, poi ancor più la riforma del Titolo V della Costituzione) hanno spinto verso una forte articolazione locale dei sistemi di intervento in ambito sociale. In assenza di elementi di coordinamento a livello centrale (in particolare la definizione dei LIVEAS), l’esito è stato tuttavia la produzione e riproduzione secondo dinamiche di *path dependency* di forti differenziazioni fra territori nel grado di strutturazione ed articolazione delle reti di intervento (Sabatinelli 2009).

Il persistere della lunga fase di recessione iniziata nel 2008, con forti impatti a livello sociale ed economico ha condotto, tuttavia, nel corso degli ultimi anni ad alcuni cambiamenti significativi su scala nazionale. Ci riferiamo in particolare all’introduzione di importanti misure centrali di contrasto alla povertà (a partire dal SiA, per passare al Rel arrivando infine al RdC), le quali hanno attivato anche una profonda ri-definizione nella configurazione consolidata dei sistemi di governance multi-livello nel nostro paese.

A partire da questo quadro generale, nel presente capitolo analizzeremo la configurazione dei sistemi regionali di governance multi-livello nell’ambito del contrasto alla povertà con riferimento alle regioni del progetto Coping. L’analisi approfondirà dapprima come le politiche regionali di contrasto alla povertà sono mutate nel corso degli anni, in particolare a seguito della recessione economica causata dalla crisi del 2008, per poi indagare l’impatto delle misure nazionali attraverso un’analisi dei piani regionali di contrasto alla povertà approvati a seguito dell’introduzione del Rel. Saranno poi ricostruiti gli assetti di governance verticale e orizzontale che caratterizzano ciascuna regione, concludendo infine con un confronto degli stessi alla luce della letteratura più recente sul tema.

2.1. Le politiche regionali di contrasto alla povertà: la strategia di policy e gli schemi di intervento

Coerentemente con le caratteristiche strutturali di fondo del sistema di welfare italiano, nei contesti analizzati dalla ricerca le politiche regionali hanno considerato per lungo tempo il contrasto alla povertà come una questione residuale, o al più da considerare unicamente con riferimento al contrasto delle situazioni più estreme di bisogno e di indigenza.

Nello specifico, in Veneto⁶ e in Emilia Romagna l'attenzione è stata principalmente riservata, fino all'avvento della crisi economica del 2008, alle gravi forme di deprivazione materiale ed economica, con particolare riferimento, in Veneto, alle marginalità estreme, al sostegno ai singoli o nuclei familiari in condizione di difficoltà temporanea e al sostegno al reddito familiare, mentre, in Emilia Romagna, al re-inserimento sociale degli ex detenuti, alle persone senza dimora e alle persone soggette a grave sfruttamento. Tutti questi interventi sono stati messi in atto o dai comuni, come in Emilia-Romagna, o limitatamente ai soli comuni capoluoghi di Provincia, come in Veneto. Se le regioni dell'Italia Settentrionale sono accomunate da una visione delimitata delle misure contro la "povertà" entro poche aree di intervento, i fattori che possono spiegare un tale esito – una forma che potremmo definire di regionalismo "debole" nel contrasto alla povertà – sono diversi.

Innanzitutto, una certa "convinzione", come citato da alcuni testimoni privilegiati in Veneto, che il fenomeno povertà non presentasse una particolare rilevanza nei contesti qui in esame, dati gli alti livelli di benessere raggiunti da gran parte della popolazione.

In Emilia-Romagna sembrano aver contato, invece, da un lato la presenza di un welfare locale già "generoso" e "generalizzato"⁷ (Bertin 2012), in grado di coprire la maggior parte dei rischi e dei bisogni sociali, e, dall'altro, l'autonomia dei Comuni rispetto all'indirizzo, coordinamento e alla gestione di forme di trasferimento monetario, incluse quelle di contrasto alla povertà. Elementi a fronte dei quali il ruolo della Regione è stato prevalentemente di monitoraggio rispetto ad interventi già sviluppati in modo diffuso a livello comunale.

Anche in Lombardia per lungo tempo non si riscontrano interventi rilevanti a livello regionale rispetto al fenomeno della povertà: è presente nei primi anni duemila un primo interesse nel dibattito regionale circa la povertà alimentare attraverso l'introduzione di programmi sperimentali di finanziamento di progettualità finalizzate al recupero delle eccedenze alimentari (l.r. 25/2006), che saranno però stabilizzati solo circa 9 anni dopo (l.r. 34/2015).

Nel caso piemontese, infine, tra i fattori che hanno giocato a sfavore della definizione di un ruolo "forte" della Regione rispetto alla lotta alla povertà emerge la discontinuità politica degli ultimi 15 anni⁸. Per lungo tempo, quindi, le politiche regionali hanno teso ad "ignorare" il fenomeno della povertà o ad intervenire solo marginalmente sulle sue declinazioni più estreme⁹. In tale "vuoto" di policy, sono stati i Comuni (e gli enti

⁶ In Veneto, in particolare, il termine "povertà" non compariva negli Uffici e nelle Unità Organizzative della Direzione dei Servizi Sociali e nemmeno nei suoi provvedimenti. Si prediligeva, invece, il termine "marginalità" per indicare le manifestazioni più estreme del fenomeno (ad es. l'ex "Ufficio carcere e marginalità sociale").

⁷ L'Emilia-Romagna era già caratterizzata da un sistema socio-assistenziale particolarmente avanzato rispetto al contesto nazionale: spiccavano le reti di servizi dedicate alle famiglie con minori e ai soggetti non autosufficienti. Rispetto a quest'ultima categoria si segnala anche l'introduzione di un fondo regionale dedicato nel 2007 (Fondo Regionale per la Non Autosufficienza – FRNA).

⁸ Si sottolinea, in particolare, la discontinuità politica avvenuta nel periodo di definizione della gestione regionale delle politiche sociali. In Piemonte la legge quadro 328/2000 viene recepita attraverso la l.r. 1/2004 "Norme per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

⁹ Oltre all'intervento comunale, sono segnalate a livello regionale solo alcune misure dedicate al sostegno ai morosi incolpevoli e alla marginalità estrema in attuazione del PON Inclusion.

della beneficenza privata) ad occuparsi dell'effettiva gestione del sostegno economico a favore dei soggetti più fragili.

La Provincia Autonoma di Trento costituisce il territorio, tra quelli oggetto di analisi, con la tradizione di policy invece più duratura, avendo introdotto misure di sostegno al reddito già a partire dai primi anni '90. Un'ulteriore particolarità del contesto trentino riguarda la natura "universalistica" degli strumenti adottati, non peraltro vincolata all'eventuale esaurimento dei fondi pubblici disponibili. Nel periodo precedente alla crisi economica del 2008, lo strumento principale di contrasto alla povertà era costituito dal Minimo Vitale (MV), introdotto attraverso la L.P. n.14/1991. La misura prevedeva l'erogazione di contributi economici per le seguenti finalità:

- 1) Per coprire mensilmente le esigenze minime vitali nei casi in cui il reddito familiare non fosse sufficiente a tale scopo;
- 2) Per sostenere interventi una tantum legati a situazioni di emergenza;
- 3) Per coprire mensilmente servizi di assistenza o cura a domicilio per i soggetti bisognosi di assistenza continua.

Tutti i contributi economici erano soggetti a condizionalità, in particolare era necessario intraprendere un progetto di inclusione definito dalle équipe interprofessionali territoriali dei servizi sociali provinciali.

Un punto di svolta, che ha significativamente modificato il ruolo delle Regioni rispetto all'implementazione di una policy regionale di contrasto alla povertà, si è avuto con la crisi economica iniziata nel 2008. In seguito agli effetti negativi della recessione, le Regioni hanno infatti progressivamente ampliato il loro intervento in materia. Non si è trattato di un processo lineare, ma piuttosto caratterizzato dall'introduzione in modo frammentato, e talvolta anche temporaneo, di dispositivi di policy, sino ad arrivare solo di recente a strategie più organiche e strutturate (per una sintesi si veda in fondo la tabella 2.3).

Nel caso del Veneto, per esempio, tale percorso è stato avviato con l'introduzione innanzitutto di misure regionali di stampo assistenzialistico e passivo¹⁰, in assenza tuttavia di strumenti di attivazione dei beneficiari nonché di valutazione multidimensionale delle condizioni di povertà. Non era allora prevista, cioè, una presa in carico dei soggetti beneficiari che prevedesse una valutazione complessiva dei loro bisogni al fine di attivare tutte le forme di supporto necessarie al superamento della condizione di povertà. Queste misure hanno rappresentato comunque una prima evoluzione importante, rispetto al passato, della policy regionale seppur tuttavia con impatti limitati a fronte di platee molto circoscritte di beneficiari¹¹ (Vecchiato 2016). In aggiunta a ciò, la Regione Veneto ha stanziato anche ulteriori risorse a favore degli Enti locali, ma non ha parallelamente lavorato alla costruzione di un dialogo con gli stessi. L'assenza di progettualità rispetto alla povertà è stata superata solo nel 2013¹², con l'estensione a tutti i capoluoghi di provincia del Reddito di Ultima Istanza (RUI) che il Comune di Rovigo aveva istituito già nel lontano 2004. La misura era nata con la volontà di sostenere il re-inserimento lavorativo delle persone con determinate forme di fragilità¹³. L'ampliamento del RUI ai 7 capoluoghi veneti ha favorito la nascita e l'assestamento di una prima forma di coordinamento a livello regionale rispetto al tema della povertà, che si è poi espansa ulteriormente e si è tradotta, nel 2015, nella prima misura regionale di sostegno al reddito, il Reddito di Inclusione Attiva (RIA)¹⁴,

¹⁰ L'obiettivo principale di questi nuovi interventi era il sostegno economico alle famiglie in difficoltà (ad es. attraverso il supporto per il pagamento del canone di locazione o delle altre spese connesse alle abitazioni).

¹¹ Nel 2013 la Regione Veneto aveva istituito un fondo di circa 2 milioni di euro dedicato all'erogazione dei contributi a supporto delle famiglie in condizione di difficoltà economica (l.r. 3/2013). L'impatto del provvedimento non fu, però, rilevante, poiché beneficiarono del contributo circa 1.223 nuclei familiari, equivalenti al solo 1% delle famiglie venete in condizione di povertà (sia relativa che assoluta) (Vecchiato 2016).

¹² DGR n. 2897 del 30/12/2013

¹³ In particolari i destinatari del primo RUI erano i soggetti al di sopra dei 55 anni in condizione di disoccupazione di lungo periodo e con scarsa formazione.

¹⁴ Decreto Direttoriale n. 347/2015.

articolata in sostegni più mirati di tipo sociale (“RIA di Sostegno”), o di tipo lavorativo, (“RIA di Inserimento)”¹⁵. Tale misura è ancora in vigore.

In Emilia-Romagna l’impegno di policy della regione ha preso piede in particolare a seguito dell’introduzione di una prima misura dedicata al disagio lavorativo e all’inclusione sociale¹⁶, e successivamente attraverso l’introduzione del Reddito di Solidarietà (ReS)¹⁷. Tale provvedimento aveva lo scopo di “contrastare la povertà, l’esclusione sociale e la disuguaglianza, nonché promuovere la crescita sociale ed economica, la valorizzazione delle competenze e dei saperi delle persone, l’accesso al lavoro” (l.r. 24/2016, Art. 1)¹⁸. La ratio originale del provvedimento consisteva nel fornire un sostegno ai soggetti in condizione di fragilità che non rientravano, però, nei criteri stringenti previsti dalla misura nazionale SIA. Tale approccio si è modificato con l’introduzione, a livello nazionale, del Rel: la nuova misura regionale, il ReS2, è stata rivolta a coloro che già potevano beneficiare del Rel, andandone ad integrare il contributo. La misura regionale termina, nel caso emiliano-romagnolo, con l’avvento del RdC.

Anche la Lombardia, sulla spinta delle conseguenze della crisi economica, ha introdotto alcune misure una *tantum*¹⁹ dedicate ciascuna a una forma specifica di fragilità, ma in assenza di una visione complessiva del

¹⁵ Il finanziamento del RIA è stato confermato attraverso la DGR n. 1106 del 30 luglio 2019, anche grazie ai continui rimandi positivi da parte dei Comuni. Ad esso si possono accompagnare le misure “Sostegno all’Abitare – SoA” e “Povertà Educativa – PE”. Come altri interventi di rilievo in Veneto si segnalano: 1) gli Empori della Solidarietà, per la redistribuzione delle eccedenze alimentari attraverso la collaborazione con enti del terzo settore; 2) il progetto DOM-Veneto di Housing First; 3) il progetto N.A.V.e. – Network Anti-tratta Veneto” in contrasto alla tratta di esseri umani e alle gravi forme di sfruttamento; 4) il progetto “FARM - Filiera dell’Agricoltura Responsabile” di prevenzione allo sfruttamento nel settore agricolo; 5) il progetto “Re-Start” per il re-inserimento lavorativo di soggetti in esecuzione penale esterna o interna.

¹⁶ La misura emiliana dedicata al disagio lavorativo era stata introdotta con la l.r.14/2015 “A sostegno dell’inserimento lavorativo e dell’inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l’integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari” ed era finanziata con le risorse dell’asse “Inclusione” del Fondo Sociale Europeo, del Fondo Sociale Regionale e del Fondo Sanitario Regionale. L’obiettivo era l’accompagnamento al reinserimento lavorativo di soggetti disoccupati e/o inoccupati in condizione di fragilità sociale e/o sanitaria attraverso l’utilizzo di programmi personalizzati. La misura ha favorito il dialogo e l’integrazione tra l’area sociale, l’area del lavoro e l’area sanità grazie all’utilizzo di équipe multiprofessionali, cioè di insiemi di operatori afferenti servizi utili per le problematiche che il beneficiario presenta. Nell’ambito di questa misura specifica l’équipe presenta sempre un operatore del Centro per l’Impiego a cui possono accompagnarsi un operatore del servizio sociale e/o un operatore del servizio sanitario.

¹⁷ Il Reddito di Solidarietà (ReS) è stato introdotto in Emilia-Romagna attraverso la l.r. 24/2016 “Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito”. La misura verrà poi modificata tramite la l.r. 7/2018 “Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 dicembre 2016, n.24”. Il caso emiliano appare più lungimirante rispetto al tema di un intervento regionale di sostegno al reddito: se infatti il ReS è stato introdotto nel 2016, è altrettanto importante considerare che l’Emilia-Romagna aveva già commissionato nel 2003 uno studio di fattibilità di un reddito minimo regionale. L’idea era stata però messa da parte a fronte dei risultati dello studio, che sottolineava l’irrealizzabilità della misura senza il supporto economico dello Stato. Nonostante in quella occasione non si arrivò a definire una misura di sostegno al reddito regionale, l’Emilia-Romagna mostrò interesse verso il fenomeno della povertà dedicando un fondo di 2.500.000 euro al contrasto al fenomeno (delibera consiliare n. 514). I destinatari di questo fondo erano i Comuni e l’utilizzo delle risorse era finalizzato allo sviluppo di progettualità territoriali e di attività di rete, anche attraverso il coinvolgimento del Terzo Settore.

¹⁸ L’erogazione della misura è iniziata a settembre 2017, raggiungendo, al 31.12.2018, 22.696 domande accolte: circa il 43% di tali domande è riferita alla prima versione del ReS, per il solo 2% al SIA e per i restanti 12.290 ai casi Rel in combinazione con il ReS2.

¹⁹ Ad esempio, il Fondo Nasko, il Fondo Cresco e il Fondo Sostengo. Il Fondo Nasko si poneva l’obiettivo di eliminare le difficoltà di natura economica che avrebbero potuto portare all’utilizzo dell’interruzione volontaria di gravidanza (IVG). Questa misura consisteva in un contributo di massimo 3.000€ scaglionati su 18 mesi, utilizzabili per acquisti di beni e servizi per la madre e il nascituro. Il Fondo Cresco era invece finalizzato a sostenere un’alimentazione sana ed equilibrata per le neomamme e i neonati, sino a 12 mesi di età, in condizioni di forte disagio economico. In questo caso il contributo raggiungeva un massimo di 900€ distribuiti su 12 mesi dalla nascita del bambino. Il Fondo Sostengo aveva invece come obiettivo il fornire un supporto economico, abitativo e lavorativo al coniuge che non vive più nella casa familiare e che

fenomeno della povertà. Nel 2015 viene infine definito il Reddito di Autonomia (RdA), con l'obiettivo di intercettare e sostenere in modo preventivo le persone con rischi potenziali di "scivolamento" in condizioni di povertà. Tuttavia, il RdA non si è configurato come una nuova misura organica, ma piuttosto come un cappello sotto cui ricondurre 5 micro-misure, in parte riedizioni di strumenti già esistenti, con target dettagliati e caratterizzati da livelli ISEE di accesso attorno ai 20.000 euro. In questo senso il RdA non sembra, dunque, avere rappresentato un punto di svolta nella strategia regionale, riproducendo sostanzialmente la frammentazione dei dispositivi già esistenti (Guidetti 2015, Gori 2015).

L'avvento della crisi economica del 2008 ha avuto conseguenze anche sugli strumenti di contrasto alla povertà in essere nella Provincia autonoma di Trento. Dopo circa 18 anni di utilizzo del Minimo Vitale, la Provincia ha elaborato una nuova misura, con lo scopo principale di ampliare la platea di beneficiari e far fronte alle fragilità derivanti dalla recessione: nel 2009 viene così introdotto il Reddito di Garanzia (RG). La particolarità del RG è quella di essere contemporaneamente uno strumento universale e selettivo: si tratta cioè di una forma di sostegno disponibile per tutti i cittadini, ma a cui è possibile accedere solo in seguito alla "prova di mezzi", cioè sulla previa verifica del reddito e del patrimonio del richiedente e del relativo nucleo familiare. Il contributo monetario fornito ai beneficiari è variabile e si basa su un processo di *top-up scheme*: cioè l'ammontare del supporto monetario è costituito dalla differenza tra la condizione economica del nucleo familiare e la soglia di povertà relativa riferita alla specifica tipologia di nucleo. L'obiettivo sarebbe, quindi, quello di portare tutti i cittadini ad una soglia minima di reddito²⁰. Il RG prevedeva anche la collaborazione dei CPI al fine di favorire l'autonomia lavorativa dei soggetti presi in carico. La misura è stata valutata positivamente a seguito di uno studio di valutazione controfattuale degli effetti²¹. Dal 2017 è stato invece introdotto l'Assegno Unico Provinciale (AUP) con lo scopo di creare uno strumento univoco che raccogliesse le diverse esigenze delle famiglie trentine. La nuova misura riprende alcune caratteristiche del RG, ma non si rivolge solamente ai nuclei e soggetti in condizione di deprivazione grave, poiché include anche coloro che si trovano a rischio di scivolamento nella condizione di povertà. Presenta quattro forme di sostegno: una QUOTA A, universalistica e dedicata al sostegno al reddito, e tre QUOTE B1, B2 e B3, dedicate, invece, al sostegno a bisogni più specifici²². Anche l'AUP viene erogato sotto condizionalità variabili a seconda delle esigenze del nucleo familiare preso in carico. È prevista la definizione di un patto di servizio mirato all'inserimento lavorativo, nei casi di soggetti con caratteristiche adeguate a svolgere un'occupazione, attraverso la collaborazione con i CPI. Fino al 2019 l'AUP è co-esistito con il RdC, senza che fosse prevista una forma di raccordo tra le due misure. A partire dal 2020 i due strumenti non risultano più cumulabili e l'AUP

è sottoposto all'obbligo di alimenti. Il contributo mensile era pari a 400€, fino ad un ammontare massimo di 2.400€. Tutte e tre le misure prevedevano la presa in carico dei beneficiari presso i servizi sociali e la definizione di progetti personalizzati.

²⁰ Ad un anno dall'introduzione del Reddito di Garanzia è stata introdotta nel processo di selezione dei beneficiari, attraverso la DGP 1524/2010, anche la "prova dei mezzi". La Provincia di Trento calcolava quindi un livello minimo di consumi per tipologia di famiglia richiedente, in base agli indicatori ISTAT. Sulla base di tali calcoli, ad ogni famiglia era assegnato un reddito minimo, al di sotto del quale non sarebbe stata considerata in grado di permettersi i relativi consumi. Il reddito minimo era poi confrontato con l'indicatore ICEF: infine, il valore più elevato tra i due indicatori era preso in considerazione per il calcolo del beneficio economico, in modo tale da attenuare la sottostima dello stato di povertà dei richiedenti derivante dalla presenza di eventuali redditi non dichiarati. L'ICEF (Indicatore della Condizione Economica Familiare) è stato introdotto dalla LP n.3/1993 e oltre a dati di natura economica prende in considerazione anche alcune delle condizioni sociali sfavorevoli per il nucleo familiare in analisi (ad es. invalidità, mancanza di un genitore, ecc.).

²¹ Lo studio controfattuale è stato effettuato da IRVAPP e ha evidenziato come il RG abbia contribuito alla diminuzione della proporzione dei nuclei familiari in condizione di severa privazione materiale, mentre non risulta rilevante il contributo della stessa rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro (IRVAPP 2011, Schizzerotto, Vergoni e Zanini 2014). Una critica emersa durante le interviste ai testimoni privilegiati riguarda il mancato perseguimento di una valutazione d'impatto del RG e poi dell'AUP, trattandosi di un importante strumento di valutazione delle misure.

²² Tra i bisogni coperti dalle QUOTE B del AUP sono inclusi: 1) Il mantenimento, la cura e l'educazione dei figli minori; 2) L'accesso ai servizi dedicati alla prima infanzia (abrogata da gennaio 2020); 3) Sostegno alle esigenze di vita dei componenti invalidi. Le quote sono identificate anche come quattro assegni provinciali differenti (AUP1, AUP2, AUP3, AUP4) e cumulabili

assume un ruolo integrativo rispetto al RdC: pertanto, nei soggetti beneficiari di RdC viene decurtato il valore della misura nazionale dalla QUOTA A della misura provinciale²³.

Infine, la Regione Piemonte è l'unica – fatta comunque eccezione per la “specificità” lombarda – a non essersi dotata di una misura regionale di sostegno al reddito e di contrasto al fenomeno della povertà. Anche a seguito alla crisi economica è perdurato un sistema di forte delega al livello locale, frammentato ed influenzato da dinamiche di *path dependence* (Busso 2012). È solo a partire dal 2015 che, per opera dell'ex Assessore regionale alle politiche sociali, della famiglia e della casa, la Regione ha cercato di definire e stabilizzare un suo ruolo di coordinamento e di indirizzo rispetto alla programmazione delle politiche sociali e del contrasto alla povertà (Oliva 2018). Piuttosto che puntare direttamente all'introduzione di una misura regionale ad hoc dedicata al supporto al reddito e al contrasto alla povertà, l'azione di policy regionale si è, infatti, concentrata sul rafforzamento della funzione di regia del livello regionale di governo. Un esempio è l'introduzione nel 2015 del “Patto per il Sociale” della Regione Piemonte, con il quale oltre a prevedere tra gli obiettivi principali il contrasto alla povertà è stata anche costituita una Cabina di Regia a livello regionale funzionale ad una ri-organizzazione del rapporto con i territori in un'ottica di superamento dell'eccessiva frammentazione esistente a livello locale. Il documento sarà rinnovato nel 2018 attraverso il “Nuovo Patto per il Sociale”, ma questa stagione di evoluzione del ruolo regionale rispetto alle politiche sociali appare interrotta dal cambio di Giunta avvenuto l'anno successivo. La convergenza tra l'azione dell'Assessore regionale Ferrari e l'introduzione dei primi schemi di reddito minimo a livello nazionale (SIA e ReI) ha contribuito a mettere a tema la questione dell'armonizzazione dell'assistenza economica-sociale dei Comuni sul territorio regionale.

Tabella 2.3 – Misure regionali di Sostegno al Reddito

Nome misura	Area	Periodo	Obiettivo	Implementazione	Target	Soglia ISEE max	Note
Reddito di Ultima Istanza (RUI)	Veneto - capoluoghi	2013-2015	Favorire il reinserimento lavorativo di determinate fragilità	Progetto mirato al reinserimento socio lavorativo + 350€ mensili	Soggetti > 55 anni con difficoltà di reinserimento lavorativo	A discrezione del Servizio Sociale	La misura ha avuto origine nel 2004 da una sperimentazione del Comune di Rovigo. È stata ampliata a tutti i capoluoghi della Regione.
Reddito di Inclusione Attiva (RIA)	Veneto	2015 - In corso	Favorire il reinserimento lavorativo e contrastare l'emarginazione sociale	Progetti personalizzati di stampo sociale (RIA di Sostegno) o lavorativo (RIA di Reinserimento). Contributo tra i 400 e gli 800€ mensili	Asse Sostegno: Disoccupati o invalidi > 50 anni, soggetti con patologie che richiedono lunghi percorsi di riabilitazione, soggetti in condizione di grave marginalità. Asse Reinserimento: soggetti o singole famiglie in condizione temporanea di disagio economico che presentano determinate caratteristiche	A discrezione del Servizio Sociale e dei singoli regolamenti comunali	Rappresenta un'ulteriore evoluzione della misura precedente

²³ Assieme all'AUP si segnalano anche le seguenti micro-misure: 1) L'intervento economico straordinario, dedicato a precise casistiche di emergenza e più discrezionale. Tale intervento, inoltre, non presenta una regia provinciale, ma costituisce competenza diretta degli Enti Gestori delle Comunità di Valle; 2) Il Reddito di Attivazione al Lavoro (Re.A.L.), terminato nel 2019. Tale misura prevedeva un pacchetto di servizi dedicati all'inserimento lavorativo dei soggetti nati prima del 1978, assieme a contributi economici. Inoltre, la Provincia Autonoma di Trento ha definito diverse progettualità riguardanti: 1) la povertà alimentare, attraverso il recupero delle eccedenze e la lotta allo spreco (L.P. n.10/2017); 2) la grave emarginazione adulta e i senza fissa dimora; 3) lo sviluppo del welfare di comunità, attraverso la co-progettazione attuata, ad esempio, nell'ambito del progetto “Welfare a Km Zero”.

Reddito di Solidarietà (ReS)	Emilia Romagna	2017 - 2018	Fornire una forma di supporto ai soggetti fragili non rientranti nei criteri di accesso alle misure nazionali	Accompagnamento al reinserimento lavorativo e progetto personalizzato in caso di vulnerabilità di altra natura rilevate dalla valutazione multidimensionale + 80€ mensili	Soggetti fragili non intercettati dalla misura di sostegno al reddito nazionale	< 3.000€	La misura durerà una sola edizione con questa modalità. Nella seconda edizione modifica ammontare del contributo e obiettivo.
Reddito di Solidarietà 2 (ReS2)	Emilia Romagna	2018 - 2019	Integrare il contributo del Rel per i soggetti beneficiari	100€ mensili (progettualità già compresa nel Rel)	Soggetti beneficiari del Rel	< 6.000 €	La misura cessa di esistere con il passaggio dal Rel al RdC
Reddito di Autonomia (RdA)	Lombardia	2015-in corso	Supportare i soggetti che a causa di determinati motivi di natura temporanea, rischiano di scivolare nella condizione di povertà	Supporto monetario variabile (da 150 a 400 € al mese) + attivazione di progetti personalizzati. In alcune misure non si riceve il contributo monetario, ma direttamente dei servizi dedicati.	Famiglie con figli, non autosufficiente (anziani e disabili), disoccupati (già presi in carica con la Dote Lavoro)	Circa 20.000 € (a seconda della singola micro-misura)	Il RdA è costituito da micro-misure con target molto differenti.
Reddito di Garanzia (RG)	Provincia Autonoma di Trento	2009 - 2017	Sostenere il reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi economica e prevenire lo scivolamento nella condizione di povertà	Supporto monetario variabile (ammontare mensile base per una singola persona: 541,67€). Eventuale presa in carica da parte dei Servizi Sociali o dei CPI a seconda delle caratteristiche del beneficiario.	Famiglie composte da soggetti non occupabili o con almeno un soggetto occupabile, ma disoccupato di lungo periodo o in cerca di prima occupazione.	ICEF < 0,13	Il RG viene integrato all'interno della misura successiva come QUOTA A
Assegno Unico Provinciale (AUP)	Provincia Autonoma di Trento	2017 - in corso	Definire una misura unica equa, efficiente e semplice che rispondesse ai diversi bisogni dei nuclei famigliari fragili	Supporto monetario variabile (ammontare mensile massimo: 950€). Eventuale presa in carica da parte dei Servizi Sociali o dei CPI a seconda delle caratteristiche del beneficiario	Famiglie in condizione di fragilità economica e con spese di cura ed istruzione per minori o per componenti invalidi	Quota A: ICEF < 0,16 Quota B: ICEF < 0,30 o ICEF < 0,36	A partire dal 2020 il AUP non è più cumulabile con il RdC. Invece le diverse quote di cui è composto l'AUP sono tra di loro cumulabili

Elaborazione POLIMI da informazioni report regionali

2.1.1. I piani regionali di contrasto alla povertà

L'introduzione delle misure nazionali di sostegno al reddito ha influenzato in diversi modi la configurazione e il funzionamento dei sistemi di welfare regionale. Da una parte, infatti, le misure nazionali hanno previsto una riorganizzazione dei sistemi regionali, attraverso l'adozione di nuovi strumenti e professionalità, dall'altra hanno stimolato un nuovo dibattito nell'arena regionale rispetto al tema della povertà.

Più nel dettaglio, l'implementazione del Rel e la conseguente adozione da parte delle regioni dei Piani di Contrasto alla Povertà hanno stimolato una stagione di rinnovo negli "approcci" di inquadramento del fenomeno da un lato, e nella struttura di governance regionale e nei dispositivi di policy dall'altro.

Per quanto riguarda il primo aspetto si è, in particolare, superata in certa misura nei territori locali una visione della povertà limitata alle sue forme estreme e si è adottata una lettura multidimensionale dei bisogni dei beneficiari. Ciò non è, tuttavia, avvenuto senza difficoltà da parte dei territori, che in alcuni casi si sono

ritrovati a dover gestire senza il supporto della Regione l'implementazione di un'importante mole di novità (ad esempio in Lombardia), oppure ad innestare i cambiamenti di policy in contesti dai confini istituzionali ancora in via di definizione (come avvenuto in Veneto, ad esempio, rispetto agli ambiti territoriali o al rapporto tra Comuni e Aziende ULSS).

Sotto il profilo della governance e dei dispositivi di policy, l'introduzione del Rel con il D.Lgs n. 147/2017 ha previsto l'impegno da parte delle Regioni nella definizione di un Piano Regionale di contrasto al fenomeno della povertà. Tale obiettivo è stato perseguito da tutte le Regioni qui considerate, tuttavia con tempistiche e, soprattutto, approcci differenti (riassunti in tab. 2.4).

Nella maggior parte dei casi, infatti, la stesura di un piano regionale è stata percepita come una opportunità di riorganizzazione e consolidamento del ruolo regionale in tema di povertà. Tuttavia, nel caso lombardo, ciò non si è verificato. Il piano regionale²⁴, approvato solo a seguito di continue pressioni anche da parte degli attori coinvolti nell'implementazione delle politiche (si vedano, per esempio, le sollecitazioni da parte dell'Alleanza contro la povertà) preoccupati rispetto alla potenziale perdita delle risorse nazionali, ha piuttosto assunto i tratti di un mero "riassunto" delle misure regionali pre-esistenti, non a caso denominato "linee guida". A ciò va aggiunto il fatto che Regione Lombardia non ha previsto alcun stanziamento di ulteriori risorse ad integrazione di quelle rese disponibili dallo Stato centrale. Inoltre, alla presentazione del documento agli Ambiti territoriali è stata dichiarata la volontà, da parte della Regione, di non voler assumere un ruolo di indirizzo rispetto al fenomeno della povertà (Melzi 2018). Le linee guida lombarde sono state recentemente aggiornate (DGR 3152/2020): nella nuova versione la Regione dichiara voler assumere un ruolo più rilevante nel contrasto della povertà, rafforzando la governance, l'interazione tra le aree di policy del sociale e del lavoro, e il welfare di comunità. A questi obiettivi generali si aggiunge, inoltre, quello specifico di creare maggiori occasioni di dialogo e confronto con i livelli istituzionali locali, anche attraverso la collaborazione con ANCI Lombardia. Questi cambiamenti potrebbero rappresentare un'importante evoluzione nell'impianto di policy regionale, anche se è indubbiamente ancora presto per valutare se le indicazioni programmatiche contenute all'interno delle nuove linee guida verranno concretamente tradotte, o meno, nella pratica.

Diversamente dalla Lombardia, in Veneto l'adozione del Piano regionale sembra avere creato un'importante "finestra di opportunità" per la formalizzazione di alcuni spazi di coordinamento e confronto che si erano già creati tra la Regione e gli Enti locali, il Terzo Settore e le aree di policy collaterali al tema della povertà²⁵. Il documento stesso trae la sua origine dalla collaborazione con i principali stakeholders regionali in tema di povertà²⁶. Il documento è caratterizzato da due "anime": una prima parte dove è fornita una determinata visione della povertà e del modello di welfare di comunità e una seconda parte più operativa che espone nel dettaglio gli obiettivi sul triennio di riferimento. Il piano veneto assume una visione allargata della povertà, sia in termini di target che di multidimensionalità del fenomeno, con la volontà di fornire una nuova struttura di governance che permetta di superare la frammentarietà istituzionale e organizzativa, di rafforzare le reti territoriali e consolidare gli approcci integrati nella presa in carico. Sono poi forniti nel dettaglio i tre macro-obiettivi e i risultati attesi che la Regione pone per il triennio 2018-2020: il potenziamento dei soggetti pubblici e delle reti territoriali coinvolte nel contrasto alla povertà e il consolidamento degli approcci integrati nella presa in carico. Gli obiettivi indicati nel piano veneto sembrerebbero non avere un mero carattere formale: il documento delinea, infatti, dei criteri molto precisi al fine di poter definire un obiettivo come raggiunto. Un altro elemento di forza del piano risiede nella valorizzazione della sua natura di strumento di programmazione e monitoraggio attraverso continui aggiornamenti.

²⁴ DGR 662/2018.

²⁵ DGR 1504/2018.

²⁶ Gli stakeholders coinvolti nella definizione del Piano Regionale di Contrasto alla Povertà della Regione Veneto sono: Direzione lavoro, Direzione Enti locali, Veneto lavoro, 21 Ambiti territoriali sociali, 9 Aziende ULSS, ANCI, INPS, Coordinamento Regionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali (CROAS) e Alleanza di contrasto alla povertà – sezione Veneto.

Anche in Emilia-Romagna l'adozione del piano regionale in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa nazionale sembra avere rappresentato uno snodo importante nella definizione della policy regionale di contrasto alla povertà. Più nello specifico, il piano regionale è stato sviluppato su due assi tematici. Il primo di questi ha lo scopo di approfondire il fenomeno della povertà nel contesto regionale, assieme alla definizione di tutti gli strumenti (regionali e nazionali) messi in campo per farvi fronte²⁷. La seconda parte del piano regionale si concentra, invece, sul coordinamento e rafforzamento dei servizi al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni. Il Piano definisce gli interventi finalizzati al potenziamento dei servizi di contrasto al fenomeno della povertà, integrando attraverso le risorse nazionali quanto già indicato dal Piano sociale e sanitario regionale 2017-2019. All'interno del documento la Regione indica esplicitamente la volontà di accompagnare attivamente i territori nei processi di attuazione delle politiche di contrasto alla povertà prevedendo a tal fine precise modalità di coordinamento, assistenza tecnica e monitoraggio, oltre a specifici momenti di formazione²⁸. Le interviste condotte con testimoni privilegiati hanno fatto emergere, tuttavia, alcuni elementi di criticità legati ad un limitato coinvolgimento diretto degli stakeholders nel processo di costituzione del piano. Ciononostante, va anche notato che la Regione aveva già messo in campo nel 2017 un ampio coinvolgimento degli stakeholder sociali nella definizione del Protocollo per l'attuazione del Reddito di Solidarietà regionale e delle misure a contrasto di povertà ed esclusione sociale.

Il piano regionale di contrasto alla povertà non rappresenta, inoltre, l'unico dispositivo strategico di programmazione adottato dalla Regione. A questo si aggiunge infatti anche il Piano Sociale Sanitario della Regione (PSSR 2017-2019), in cui la lotta all'esclusione, alla fragilità e alla povertà compare tra i 3 obiettivi principali ed è stata perseguita attraverso l'implementazione di specifiche linee di intervento come la l.r. 14/2015 per l'inclusione lavorativa, il ReS e il Sostegno per l'inclusione attiva. Il Piano Sociale Sanitario della Regione ha previsto anche un Tavolo di monitoraggio e valutazione al fine di verificare lo stato di attuazione degli interventi e dei Piani di Zona.

Anche nel caso del Piemonte, l'adozione del Piano Regionale di Contrasto alla Povertà sembra avere costituito un'importante tappa nella ri-definizione della strategia di intervento regionale di contrasto alla povertà, definendo in primo luogo le modalità di cooperazione tra gli enti coinvolti nell'implementazione del Rel e del supporto regionale agli Ambiti territoriali nell'attuazione della misura. A tal fine sono stati previsti, inoltre, momenti di formazione con la collaborazione della Banca Mondiale e dell'Ordine degli Assistenti Sociali. Il piano regionale è stato valutato positivamente nel corso delle interviste ai testimoni privilegiati: esso contribuisce e si innesta, infatti, in una stagione politica di ridefinizione e rafforzamento del ruolo di coordinamento dell'attore regionale. Il Piano ha origine, inoltre, dal dialogo e dall'interazione con i diversi stakeholders coinvolti nel contrasto alla povertà e ha rappresentato, quindi, un passaggio importante nella costruzione di una governance partecipata coordinata dall'attore regionale.

Infine, la Provincia Autonoma di Trento, non ha approvato un Piano di contrasto alla povertà come parte integrante della struttura introdotta dal Rel, non essendo soggetta a tale obbligo al fine di usufruire delle risorse nazionali. Il territorio non presenta un documento analogo dedicato al solo tema della povertà, ma piuttosto la sua strategia di contrasto al fenomeno compare trasversalmente in differenti aree di policy²⁹.

²⁷ Ad esempio, gli interventi per il contrasto alla grave marginalità; il lavoro di comunità ed il lavoro di rete; il diritto al cibo.

²⁸ Adottato con deliberazione dell'Assemblea legislativa n.157 del 6 giugno 2018.

²⁹ Il tema del contrasto alla povertà e alle disuguaglianze sociali compare, ad esempio, come uno dei macro-obiettivi trasversali del "Piano per la salute" provinciale. Analogamente, all'interno del Documento degli interventi di politica del lavoro, il contrasto alla povertà compare in riferimento alla sfida n. 3 "Creare le condizioni per una concreta dignità lavorativa e una maggiore protezione sociale delle persone deboli e svantaggiate" e alla sfida n. 4 "Spingere le persone disoccupate o inoccupate all'attivazione lavorativa".

Tabella 2.4 – Piani Regionali di Contrasto alla Povertà

Regione	DGR	Nome documento	Principali obiettivi dichiarati	Coinvolgimento del Terzo Settore nella stesura	Valutazioni dei testimoni privilegiati
Veneto	1143/2018	Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020	1) Rafforzare i soggetti pubblici impegnati nel contrasto alla povertà e all'esclusione sociale; 2) Potenziare le reti territoriali; 3) Consolidare approcci integrati nella presa in carico.	Sì	Positive, anche grazie alla natura flessibile del documento, per cui è in continuo aggiornamento
	1193/2020	Integrazione al Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020	Fornire aggiornamenti in seguito all'introduzione del RdC		
Emilia Romagna	157/2018	Piano regionale per la lotta alla povertà 2018-2020	1) Rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali di contrasto alla povertà; 2) Garantire livelli essenziali di prestazione; 3) Programmazione territoriale dei Piani di Zona	Sì	Dalle interviste non emergono valutazioni negative
Lombardia	662/2018	Linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà 2018/2020	1) Prevenzione dello stato di povertà; 2) Sostegno e rafforzamento agli interventi nazionali per la lotta alla povertà, in ottica di complementarità; 3) Rafforzare la progettazione territoriale	No	Valutazione negativa a causa della mancata presa in considerazione di diversi elementi suggeriti dall'Alleanza contro la povertà. Inoltre il documento è stato approvato a seguito di diverse pressioni da parte degli stakeholders
	3152/2020	Aggiornamento delle linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà 2018-2020	1) Rafforzare la governance; 2) favorire una maggiore integrazione tra le aree del sociale e del lavoro; 3) potenziare il Welfare di comunità; 4) integrare la programmazione sulla povertà alla programmazione zonale		Non sono ancora emerse valutazioni in merito poiché il documento è molto recente.
Piemonte	6593/2018	Piano regionale 2018-2020 per la lotta alla povertà	1) Supporto ai territori per l'applicazione dell'approccio multidimensionale; 2) Potenziamento della rete territoriale; 3) Sperimentazioni di innovazione sociale; 4) Integrare i fondi comunitari, nazionali e regionali; 5) Rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali	Sì	Valutazione positiva: sono condivisi i contenuti relativi al potenziamento del dialogo con gli stakeholders e la volontà della Regione di assumere un ruolo di regia in materia sociale/povertà

Elaborazione POLIMI da informazioni report regionali

In riferimento all'adozione di questi dispositivi da parte delle Regioni, è interessante prendere anche in considerazione quanto ciascuna realtà regionale abbia integrato le risorse messe a disposizione dal livello nazionale con risorse proprie. La comparazione, attraverso l'analisi dei piani regionali, è tuttavia resa molto difficile dalla mancanza di omogeneità degli stessi per quanto riguarda la ricostruzione delle risorse autonome mobilitate dalle Regioni nel contrasto della povertà.

Pur con questi limiti emerge come, per quanto concerne il caso veneto, i fondi regionali sarebbero pari a 150.000 euro finalizzati al finanziamento del progetto N.A. Ve., che ha come scopo la lotta alla tratta di esseri umani e al grave sfruttamento. Parallelamente la Regione contribuisce al finanziamento del progetto Re-Start a favore dell'inserimento sociale e lavorativo delle persone in esecuzione penale esterna o interna, tramite cofinanziamento. Anche l'Emilia-Romagna si è avvalsa della facoltà di integrare il Fondo Povertà con risorse proprie ai fini di implementazione del ReS. Sono stati quindi previsti 102.700.000 € da distribuire sul triennio di riferimento. La Lombardia, invece, è stata criticata dalla stessa Alleanza contro la povertà perché non ha previsto alcun tipo di integrazione all'interno della DGR 662/2018. Infine, il Piemonte ha stanziato 6 milioni di euro da distribuirsi su tutto il triennio ai fini di supportare la sottoscrizione di contratti di affitto a canoni concordati.

La configurazione delle politiche regionali, così come “modellate” dall’introduzione del Rel e dalla successiva approvazione dei Piani regionali di contrasto alla povertà, ha registrato una serie di importanti cambiamenti a seguito dell’introduzione del RdC³⁰.

Più in generale, l’introduzione della nuova misura nazionale ha suscitato una serie di preoccupazioni, in primo luogo a causa dell’importanza che viene attribuita nel *design* della misura all’inserimento lavorativo: una novità che, a detta di diversi testimoni privilegiati intervistati nel corso della ricerca, rischierebbe di promuovere una lettura “unidimensionale”, e quindi non adeguata, della povertà. In particolare, si ritiene problematico considerare, in senso lato, la sola presenza di un’occupazione come elemento in grado di favorire l’uscita da condizioni di indigenza e di bisogno. A fronte di tale mutamento nella strategia di policy, l’avvento del RdC ha quindi comportato, in alcuni casi, la modifica o l’aggiornamento dei piani regionali di contrasto.

In Veneto, per esempio, sono stati inseriti ulteriori obiettivi finalizzati all’implementazione delle novità introdotte con la nuova misura nazionale. È stata prevista la definizione, entro dicembre 2020, di un operatore per CPI con il compito di occuparsi del raccordo tra i servizi occupazionali e i servizi sociali degli ambiti territoriali di riferimento. Con la medesima scadenza si è prefissata la predisposizione di indirizzi di orientamento per l’implementazione e il monitoraggio dei PUC (Progetti Utili alla collettività) a livello di ATS.

Nel caso dell’Emilia-Romagna, invece, l’effetto più evidente dell’introduzione del RdC sul piano regionale è stata l’abolizione del ReS (già citata nel paragrafo precedente) con la conseguente riallocazione delle risorse che in origine erano state destinate a tale misura³¹.

Nel caso lombardo, l’introduzione del RdC sembra invece avere rallentato – a detta dei testimoni privilegiati intervistati – l’implementazione da parte della Regione di importanti novità che erano previste nella prima versione delle Linee Guida, ma non confermate con la nuova misura nazionale. Un esempio riguarda la mancata convocazione della Cabina di Regia, organo che avrebbe rappresentato un’occasione di maggiore raccordo tra i diversi stakeholders coinvolti sul tema della povertà e l’attore regionale. L’RdC compare direttamente nel testo dell’aggiornamento alle linee guida³², nelle quali sono forniti diversi dati riferiti alla sua implementazione³³ e viene esplicitata la necessità di incrementare l’integrazione tra le aree di policy riferite al sociale e al lavoro, attraverso anche la definizione di protocolli operativi territoriali dedicati.

Diversamente dalla Lombardia, in Piemonte il passaggio dal Rel al RdC non sembra essersi tradotto (nel momento in cui sono state condotte le interviste), in una modifica del Piano regionale, al cui interno era già prevista la necessità di forme di integrazione tra i servizi sociali e quelli dedicati all’impiego. Tuttavia, l’importanza che l’RdC attribuisce all’area lavoro, assieme al cambio di Giunta, sembrerebbe aver penalizzato l’importanza dell’area sociale. Stando alle interviste condotte con i testimoni privilegiati, ciò sembra aver inciso sul ruolo del Terzo Settore, che ha “percepito” un minor coinvolgimento nei processi decisionali e nel dialogo con l’attore regionale: ad aprile 2020 non era stata ancora convocata dalla nuova giunta la Rete per la protezione e l’inclusione sociale, su cui - nella precedente legislatura - l’Assessorato Ferrari sembrava aver investito come luogo di coordinamento tra enti locali, parti sociali, Terzo Settore e Regione, quest’ultima con un ruolo di regia.

Nella Provincia Autonoma di Trento, invece, il RdC si è innestato all’interno di un sistema di welfare in cui l’integrazione tra le policy sociali e del lavoro era già presente all’interno della struttura del RG e dell’AUP. Nello specifico, le due misure prevedevano già, per alcune categorie di soggetti idonei all’attività lavorativa,

³⁰ Il RdC è stato introdotto attraverso il DL 4/2019.

³¹ I 35 milioni di euro stanziati per l’anno 2020 sono stati riassegnati ai nidi d’infanzia (per l’abbattimento o l’azzeramento delle rette degli asili nido a favore dei nuclei familiari con un Isee < 26.000€) e al fondo per l’affitto.

³² Dgr 3152/2020

³³ Si forniscono, ad esempio, il numero dei navigatori lombardi, il numero e le caratteristiche dei nuclei familiari beneficiari, le domande accolte, quelle respinte o in lavorazione sia a livello regionale che provinciale.

la dichiarazione di immediata disponibilità all'accettazione di un impiego presso i CPI e il patto di servizio personalizzato, oltre alla partecipazione ad iniziative di cittadinanza attiva. RdC e AUP sono risultati cumulabili fino al termine del 2019. Inoltre, l'implementazione del RdC ha riprodotto l'architettura di governance degli altri interventi provinciali: la Provincia ha curato il raccordo con il Ministero, i Servizi Sociali delle Comunità di Valle e l'Agenzia del lavoro attraverso i CPI hanno definito le progettualità sociali e lavorative, mentre l'APAPI (l'Agenzia provinciale per l'assistenza e la previdenza integrativa)³⁴, ha curato l'erogazione dei contributi monetari previsti dalla misura.

2.2. Le relazioni verticali nell'ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà

Dopo aver analizzato, nel complesso, l'impianto generale delle politiche regionali di contrasto alla povertà e il loro mutamento alla luce anche dell'introduzione delle misure nazionali in questo settore di policy, considereremo ora più nello specifico come le politiche regionali di contrasto alla povertà si configurano nel quadro delle relazioni multi-livello, a partire dall'analisi dei rapporti territoriali inter-governativi (ovvero la "governance verticale") fra livello regionale e livello locale (per una sintesi si veda la tabella 2.5 sotto).

Partendo dal Veneto, vediamo come pur essendo presenti elementi di forte frammentarietà a livello locale a causa della coesistenza di attori e forme di gestione associate differenti (in primis – come si dirà subito sotto – i Comuni, ma anche le ULSS, attraverso le deleghe, e diverse forme di gestione associata: Consorzi, Unioni di Comuni, ecc.), il sistema di governance verticale in questa Regione sembra caratterizzarsi per una definizione chiara dei ruoli in capo ai diversi attori. Prima di tutto, a livello regionale è individuata una singola Direzione Generale (DG) il cui ambito di azione include il contrasto alla povertà³⁵. Al livello regionale si aggiungono i Comuni che svolgono una funzione centrale nella gestione ed implementazione delle politiche di contrasto alla povertà³⁶. I Comuni sono inseriti all'interno di 21 Ambiti sociali, inclusi a loro volta all'interno di 26 distretti sanitari³⁷. I Comuni si organizzano a livello di ambito attraverso un Comitato dei Sindaci di Distretto, il cui Ente Capofila si interfaccia direttamente con la Regione. A seguito dell'approvazione del Piano Regionale di contrasto alla povertà, sono state introdotte, ai fini di monitoraggio dell'implementazione del Piano, due ulteriori "arene" di confronto, che hanno favorito una ricomposizione della governance locale: il Tavolo Regionale per la Rete della protezione e dell'inclusione sociale e la relativa Commissione Tecnica³⁸.

³⁴ L'APAPI è stata istituita attraverso la LP n.23/1993 per la gestione degli interventi riferiti all'assistenza e alla previdenza integrativa. L'Agenzia è parte della Provincia, sotto il Dipartimento della salute e delle politiche sociali.

³⁵ In Veneto la DG di riferimento è la Direzione Servizi Sociali – U.O. Dipendenze, Terzo Settore, Nuove Marginalità e Inclusione Sociale, che si occupa di interventi a sostegno del volontariato e dell'associazionismo di promozione sociale, attraverso attività di coordinamento, e della tenuta del registro regionale delle organizzazioni di volontariato, e di promozione dell'attività svolta dalle cooperative sociali in ambito socio-assistenziale ed educativo, con riferimento all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate.

³⁶ Una particolarità del caso Veneto consiste nella possibilità, da parte dei Comuni, di delegare alcune o tutte le funzioni (ad eccezione di quelle di natura amministrativa) alle Aziende Sanitarie ULSS. La regione ha come obiettivo quello di rendere alcune di queste deleghe obbligatorie allo scopo di favorire l'integrazione socio-sanitaria. Nelle materie delegate i Comuni stabiliscono le priorità d'intervento, conferiscono le relative risorse e verificano il conseguimento dei risultati di efficacia definiti con gli strumenti della programmazione locale.

³⁷ I 21 Ambiti territoriali sono stati riconosciuti formalmente solo recentemente, attraverso la Dgr n.1191/2020, con lo scopo di favorire una maggiore integrazione dei servizi. In precedenza, è stata indirizzata una nota al Ministero delle politiche sociali per comunicarne l'esistenza, in modo tale da permettere la ricezione delle risorse statali.

³⁸ I membri del Tavolo Regionale includono: Assessori regionali competenti per materie interessate alla tematica; Sindaci (o loro delegati) dei 21 Ambiti territoriali; presidente ANCI, direttore INPS Veneto, coordinatore Alleanza contro la povertà. La Commissione Tecnica ha invece una composizione più flessibile, in base alle tematiche affrontate dal Tavolo Regionale. Tra i suoi membri sono inclusi: dirigenti regionali dei servizi competenti, tre rappresentanti dell'Alleanza contro la povertà, dirigenti competenti per materia (o loro delegati) dei 21 Ambiti territoriali, in stretta connessione con i referenti dei N.O.A., presidente o delegato Ordine degli assistenti sociali, direttori dei servizi sociali delle Aziende ULSS, un referente ANCI regionale, un referente INPS.

Questa novità introdotta a livello regionale ha successivamente portato all'istituzione di ulteriori tavoli di confronto a livello di ambito che includono, in questo caso, il coinvolgimento degli attori locali.

Un elemento distintivo per l'Emilia-Romagna è la presenza di una forte integrazione inter-istituzionale tra la Regione e gli Ambiti distrettuali che si manifesta con una buona sinergia tra tutti i livelli territoriali di governo coinvolti nel contrasto alla povertà. Si tratta di un elemento che sembra affondare le sue radici in una tradizione consolidata di governance con gli enti locali che ha permesso di rinsaldare prassi operative efficaci. Un ulteriore elemento che ha rafforzato il rapporto di fiducia già esistente con gli Enti locali è stato il ruolo che la Regione ha assunto in loro supporto per affrontare le numerose novità operative introdotte dal livello nazionale, soprattutto attraverso l'organizzazione di momenti di formazione³⁹. La principale arena di raccordo a livello regionale è costituita dalla Cabina di regia regionale per le politiche sanitarie e sociali, prevista dall'Art. 59 della LR 13/2015. La Cabina rappresenta la sede di coordinamento ed integrazione tra la Regione e il sistema delle Autonomie locali in materia di politiche sanitarie e sociali, oltre a favorire il confronto per la definizione della programmazione e degli atti di indirizzo. In aggiunta a ciò, quando la Cabina o il suo Ufficio di presidenza operano come articolazione della Rete della protezione e dell'inclusione sociale⁴⁰, sono integrate dall'Assessore regionale competente in materia di politiche per il lavoro, la formazione e l'istruzione. La Cabina è inoltre supportata da un apposito Comitato tecnico costituito da esperti afferenti ai Comuni, alle AUSL (Aziende Unità Sanitaria Locale) e alla Regione. A livello intermedio si evidenzia, invece, la Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria, che raccoglie tutti i Sindaci afferenti ad una AUSL e che ha ruolo di indirizzo e controllo sulle politiche sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali. La Conferenza permette il raccordo informativo e di confronto anche tra la Regione e gli Ambiti e tra gli stessi Ambiti, al fine di permettere l'armonizzazione delle programmazioni distrettuali, tenendo conto delle specificità di ciascun territorio. Infine, a livello territoriale sono previsti dei Comitati di Distretto per la programmazione, regolazione e verifica delle politiche sociali, socio-sanitarie e sanitarie locali. Tali Comitati permettono, inoltre, il raccordo dei territori con la Conferenza territoriale sociale e sanitaria.

L'assenza di un modello di governance regionale dal punto di vista della regolazione dei rapporti con i livelli di governo locale nel campo delle politiche di contrasto alla povertà sembra emergere, invece, in modo piuttosto netto dall'esperienza lombarda, dove le riforme del welfare regionale hanno puntato ad una sostanziale limitazione del ruolo dell'attore pubblico (incluso il ruolo degli Enti locali), in un'ottica di sussidiarietà orizzontale. La mancanza di un ruolo di regia da parte della Regione si manifesta già a partire dalla frammentazione delle competenze che riguardano il governo della politica di contrasto alla povertà (non esiste infatti una DG o un Assessorato dedicato al tema della povertà, ma la competenza è disarticolata in ben tre Assessorati differenti⁴¹). Inoltre, è assente una specifica arena di confronto tra il livello regionale e i territori. È la Regione a convocare gli Ambiti, in un modo, tuttavia, non sistematico e, peraltro, senza interpellare preliminarmente l'ANCI e i Comuni: una prassi che viene percepita da questi ultimi come una forma di scorrettezza istituzionale (Ghetti 2017b)⁴². A livello di governance locale, invece, i sindaci dei Comuni inclusi nel medesimo Ambito si confrontano all'interno dell'Assemblea dei Sindaci, che ha il compito di approvare il relativo Piano di zona (Ghetti 2018b). L'Assemblea è supportata dall'Ufficio di Piano, che offre il

³⁹ Il laboratorio "Accompagnare il lavoro sociale che cambia" è un esempio di questi momenti di formazione organizzati dalla Regione. Nel caso specifico l'obiettivo era l'accompagnamento dei servizi sociali territoriali dei distretti nell'attuazione del ReS e del ReI.

⁴⁰ La Rete è stata istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 21 D.Lgs. 147/2017).

⁴¹ In Lombardia la povertà è competenza dell'Assessorato al welfare, dell'Assessorato alle politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità e dell'Assessorato alle politiche sociali, abitative e disabilità (Ghetti 2018c). In passato era presente anche l'Assessorato al Reddito di Autonomia ed inclusione sociale, poi eliminato.

⁴² Questo conflitto potrebbe essere in futuro superato poiché la Regione ha dichiarato, nell'aggiornamento delle linee guida di contrasto alla povertà, di voler collaborare con ANCI Lombardia per la definizione di un dialogo strutturato con i territori. Si vedrà nei prossimi mesi se questa volontà espressa dalla Regione sarà implementata in maniera efficace.

supporto tecnico all'area di riferimento, mentre il dialogo tra l'area sociale e l'area sanitaria avviene attraverso le Cabine di Regia (ibid.) che hanno, tuttavia, perso efficacia a seguito della riforma regionale sanitaria del 2015 che ha ulteriormente sbilanciato l'attenzione regionale verso l'ambito sanitario a discapito di quello sociale (Ghetti 2018c).

Secondo diversi testimoni privilegiati, in Piemonte l'anno 2015 rappresenta il punto di svolta nella definizione di una governance regionale (sia verticale che orizzontale) in tema di politiche sociali e di lotta alla povertà: è da quel momento in poi che la Giunta regionale (guidata da Sergio Chiamparino) intraprende un dialogo con gli Ambiti per ascoltarne le criticità e definire di conseguenza il supporto agli stessi. Precedentemente gli interventi di contrasto alla povertà erano stati sviluppati principalmente attraverso le misure nazionali da un lato, e l'assistenza economica dei Comuni dall'altro, senza una forte presenza del livello regionale. Nel corso della Giunta Chiamparino sono avvenuti, invece, diversi cambiamenti a livello di governance verticale: la maggior presenza sia della Regione che del livello nazionale (attraverso le misure di reddito minimo) in tema di assistenza sociale ha cercato di limitare l'eccessivo "localismo"⁴³ che ha caratterizzato tradizionalmente il sistema di governance piemontese. La Regione ha, inoltre, cercato di effettuare una riorganizzazione degli assetti locali di governo e gestione degli interventi al fine di integrare le politiche sociali, sanitarie e del lavoro all'interno di 30 Ambiti Territoriali "della Coesione Sociale"⁴⁴. Un'ulteriore volontà espressa in questa fase è stata quella di definire delle adeguate arene di confronto e di co-progettazione; in questa direzione sono stati istituiti:

1. Il Coordinamento degli Enti gestori delle funzioni socioassistenziali, a livello regionale e provinciale per la loro rappresentanza;
2. La Rete per la Protezione e L'inclusione Sociale⁴⁵, a cui partecipa anche il Coordinamento degli Enti Gestori, i rappresentanti dei servizi sociali e delle parti sociali (sindacati, ANCI, Forum del Terzo Settore) e l'Alleanza contro la Povertà;
3. Il Tavolo contro la Povertà, arena di confronto tra la Regione e gli Ambiti territoriali dedicato al RdC.

In termini di relazioni verticali, la Regione Piemonte ha tentato di rafforzare un ruolo di regia e coordinamento durante la giunta Chiamparino e l'assessorato Ferrari, con la volontà di evidenziare un elemento di discontinuità rispetto agli anni precedenti in cui la Regione ha avuto un ruolo più defilato e assenteista. Alcuni dei processi che hanno caratterizzato questa fase sono stati: il progetto di ridefinire la mappa dei servizi sociali attraverso la creazione di 30 Distretti della Coesione Sociale (zone sociali deputate alla realizzazione dell'integrazione tra sanità, servizi sociali e servizi per il lavoro); l'investimento nella Rete per la Protezione e l'Inclusione Sociale come luogo di confronto tra enti locali, parti sociali, Terzo Settore, con un ruolo di regia della Regione; il bando WeCaRe che ha spinto attori pubblici e privati a mettersi in rete e progettare insieme in ognuno dei 30 Distretti della Coesione Sociale (poi rinominati Ambiti Territoriali). Alle arene di confronto viene attribuita importanza e significato dagli attori del terzo Settore e enti locali quanto più vengono percepite come luoghi in cui sia possibile incidere sulle politiche; più di recente, gli attori del Terzo Settore sembrano aver sentito venir meno la capacità di incidere sulle politiche, in parte per come è stato disegnato a livello nazionale il RdC e in parte per il diverso orientamento della nuova giunta.

⁴³ Il localismo delle politiche sociali in Piemonte, ma anche presente nelle altre regioni oggetto di analisi, era conseguenza del ruolo centrale che i Comuni possedevano in questo ambito: ne è derivata la frammentarietà dei regolamenti per l'assistenza economica. Si tratta di una caratteristica ancora presente e che risulta in contrasto con il principio di universalismo tipico delle politiche sociali.

⁴⁴ La definizione dei 30 ambiti territoriali (detti della "Coesione Sociale"), avvenuta nel 2016, aveva lo scopo di uniformare l'ambito sociale alla divisione territoriale sanitaria e alle aree di competenza dei CPI.

⁴⁵ La Rete è stata istituita sul territorio nazionale dal decreto legislativo n.147 del 2017, «Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà».

Tabella 2.5 - Arene dedicate alla governance verticale per Regione – Dialogo a livello regionale e territoriale

Arene governance verticale		
Regione	Livello Regionale	Livello territoriale
Veneto	Tavolo Regionale per la Rete della protezione e dell'inclusione sociale	Tavoli di confronto formalizzati a livello di Ambito
	Commissione Tecnica del Tavolo Regionale	
Emilia-Romagna	Cabina di regia regionale per le politiche sociali e sanitarie e relativo Comitato tecnico	Comitato di Distretto, Conferenza territoriale sociale e sanitaria
Lombardia	Tavoli e arene di confronto non formalizzate	A livello di Ambito: Assemblea dei Sindaci, Ufficio di Piano e Cabine di Regia
Piemonte	Coordinamento degli Enti gestori delle funzioni socioassistenziali (regionale)	Coordinamento degli Enti gestori delle funzioni socioassistenziali (provinciale)
	La Rete per la Protezione e L'inclusione Sociale	Tavoli formalizzati di confronto con i territori
	Il Tavolo contro la Povertà	

Elaborazione POLIMI da informazioni report regionali

Nel caso della Provincia Autonoma di Trento, la riforma introdotta attraverso la legge provinciale 13/2007 ha posto i Comuni al centro della progettazione e dell'attuazione delle politiche, che esercitano le loro funzioni in forma associata attraverso 16 Comunità di Valle⁴⁶. Tali comunità, all'interno del sistema di governance, si pongono in posizione intermedia tra i Comuni e la Provincia e provvedono all'approvazione del Piano Sociale di Comunità⁴⁷, in linea con le esigenze specifiche del territorio di competenza. Il Piano deve esplicitare la programmazione precedentemente concordata con il "Piano Provinciale per la Salute"⁴⁸ e il "Programma Sociale Provinciale"⁴⁹. La Provincia si occupa, invece, della programmazione a livello provinciale, oltre a gestire direttamente il coordinamento di alcuni servizi trasversali (ad es. relativamente alla grave emarginazione). Gli enti gestori risultano autonomi in riferimento all'implementazione di alcuni interventi e nella gestione dei nuclei familiari e dei soggetti in difficoltà individuati a livello locale. Le domande delle misure e l'erogazione dei contributi sono gestite dall'APAPI, l'Agenzia provinciale per l'assistenza e la previdenza integrativa.

⁴⁶ Le Comunità di Valle erano state introdotte con funzioni amministrative l'anno precedente, attraverso la L.P. n.3/2006. Ciascuna Comunità è dotata di un Presidente, un Comitato Esecutivo, un Consiglio e una Conferenza dei Sindaci.

⁴⁷ Il Piano Sociale di Comunità (art. 12 LP n.13/2007) rappresenta lo strumento di programmazione delle politiche sociali locali. Al suo interno sono riportati: 1) le esigenze e le risorse del territorio; 2) lo stato dei servizi e degli interventi in essere; 3) gli obiettivi e le priorità d'intervento; 4) gli interventi da erogare; 5) le forme e gli strumenti necessari alla promozione della conoscenza dei servizi. La Provincia supporta i territori nella definizione dei Piani, nel monitoraggio e nella valutazione, rispettando l'autonomia delle Comunità di Valle.

⁴⁸ Il Piano Provinciale per la Salute (introdotto con LP n.6/2015) rappresenta lo strumento di pianificazione delle politiche sociali e sanitarie a livello provinciale. Il contrasto al fenomeno della povertà compare all'interno del documento, con riferimento al macro-obiettivo trasversale di riduzione delle disuguaglianze sociali nella salute.

⁴⁹ Programma Sociale Provinciale è stato proposto dal Comitato di programmazione sociale ed è stato approvato nel 2016 (XV Legislatura) per singole parti riferite a specifiche aree tematiche. Il Programma definisce le linee d'indirizzo e coordinamento per l'esercizio delle funzioni da parte degli enti locali, le linee guida per la stesura dei Piani Sociali di Comunità, e gli indirizzi per la valutazione, di competenza del nucleo di valutazione provinciale.

Cercando di riassumere, in termini complessivi, quanto emerso da questa parte dell'analisi, vediamo come fra le Regioni analizzate il sistema di governance in Lombardia sembra caratterizzarsi per un più elevato grado di deregolamentazione e frammentazione. Anche il sistema di governance veneto presenta un certo grado di frammentarietà, nel caso specifico derivante dal diverso livello di delega che i Comuni hanno effettuato nei confronti delle Aziende Sanitarie ULSS e per la coesistenza nel medesimo ambito di attori e forme di gestione associata differente (ConSORZI, Unioni, ecc.). Tuttavia, a differenza della Lombardia, la frammentarietà istituzionale veneta sembra accompagnarsi ad un ruolo "forte" della Regione nel sostenere i territori nell'implementazione delle politiche regionali e nazionali di contrasto alla povertà. Anche in Emilia-Romagna i livelli istituzionali territoriali sembrano essere sostenuti dall'attore regionale, attraverso un forte rapporto di fiducia creatosi, nel tempo, tra i diversi livelli istituzionali e derivante da una tradizione consolidata di governance e ad una grande sinergia tra tutti gli attori coinvolti nell'ambito sociale. Non esiste, invece, in Piemonte un vero e proprio modello di governance verticale, anche come conseguenza del continuo ricambio politico che ha comportato un processo di *stop and go* delle politiche sociali, nonostante la Giunta Chiamparino abbia apportato dei miglioramenti. A causa di questa mancanza di continuità, gli Enti Locali tendono a percepire i tentativi di dialogo da parte della Regione come mera "retorica". A sostegno di questa percezione, ad oggi non sembrano esserci stati interventi importanti da parte della nuova Giunta Regionale rispetto al tema della povertà. In assenza di inquadramento regionale, i Comuni tendono a ispirarsi al consolidato modello di intervento della città di Torino. Se è vero che il capoluogo piemontese presenta una solida e articolata tradizione nell'ambito delle politiche sociali, secondo alcuni testimoni privilegiati è altrettanto realistico che la sua importanza possa oscurare le esperienze presenti in altri territori che non riescono ad emergere nel dibattito e stentano, dunque, a ricevere adeguato riconoscimento e supporto.

2.3. Le relazioni orizzontali nell'ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà

2.3.1. Le relazioni con il terzo settore a livello regionale

Passiamo ora ad analizzare come in ciascuna Regione il sistema di relazioni multilivello sembra strutturarsi dal punto di vista della configurazione dei rapporti con gli attori privati (ovvero la "governance orizzontale"). Partiamo dalla scala regionale. A questo proposito, ciascuna delle Regioni in esame ha formulato diverse arene di dialogo con il Terzo settore e gli enti no profit (per una sintesi si veda sotto la tabella 2.6).

Sebbene in Veneto non sia indicata un'arena specifica dedicata al dialogo tra la Regione e il Terzo Settore, i testimoni privilegiati intervistati hanno sottolineato l'importanza dell'Alleanza contro la povertà, e quindi della presenza di una voce unitaria con cui interfacciarsi, per il coordinamento a livello regionale.

In Emilia-Romagna, invece, è stata la stessa DG Cura della persona, salute e welfare a promuovere due organi dedicati al dialogo con i diversi attori di interesse per le politiche sociali: il Coordinamento inter-istituzionale⁵⁰

⁵⁰ Fanno parte del Coordinamento inter-istituzionale: il Responsabile del Servizio Programmazione delle Politiche dell'Istruzione, della Formazione, del Lavoro e della Conoscenza; il Direttore Generale Agenzia per il Lavoro; il Responsabile Servizio gestione e liquidazione degli interventi, delle politiche educative, formative e per il lavoro e supporto all'autorità di gestione F.S.E.; due referenti per il Servizio Attuazione degli interventi e delle politiche per istruzione, formazione e il lavoro; un Dirigente professionale area Salute mentale e dipendenze patologiche; la responsabile Servizio Politiche Sociali e Socio Educative; la responsabile Servizio Politiche per l'integrazione, il contrasto alla povertà e il terzo settore; una referente per l'Agenzia regionale per l'impiego; una referente del Servizio Politiche Sociali e socio educative; due referenti per il Servizio Politiche per l'integrazione, il contrasto alla povertà e il terzo settore; due referenti per il Servizio Assistenza territoriale; un rappresentante Anci Regionale.

e, in suo supporto, un Tavolo tecnico inter-istituzionale⁵¹. L'obiettivo è quello di coordinare la programmazione, la valutazione ed il monitoraggio degli interventi regionali e di permettere il loro raccordo con la normativa nazionale⁵². A questi elementi si aggiunge il Protocollo Regionale per l'attuazione del ReS, che ha permesso la definizione delle modalità di collaborazione tra il Terzo Settore e la Regione e i diversi livelli istituzionali nel contrasto alla povertà. Tuttavia, le interviste con i testimoni privilegiati hanno sottolineato anche l'emergere di alcuni rischi legati, da una parte, alla natura frammentata del Terzo Settore che rischierebbe di escludere dal dialogo gli enti più piccoli e, dall'altra, ad una certa tendenza della Regione alla "centralizzazione" decisionale che potrebbe portare al mancato riconoscimento delle specificità e dei differenti bisogni a livello locale.

In Lombardia si segnala la presenza di tavoli dedicati al dialogo tra la Regione e il Terzo Settore, ma occorre sottolinearne un utilizzo che pare – stando anche alle interviste - meramente "formale", nonché la mancata integrazione degli stessi con arene più incisive nel dibattito regionale. Diversi testimoni privilegiati hanno sottolineato come la Cabina di Regia, prevista dalla struttura del Rel, avrebbe potuto rappresentare un importante passo verso un maggiore riconoscimento del Terzo Settore in Lombardia. Tuttavia, l'organo non è stato mai convocato e il passaggio dal Rel al RdC, nel quadro del quale la Cabina di Regia non è stata più prevista, ha sancito il termine di questa esperienza.

In Piemonte il rapporto con il Terzo Settore assume, invece, un ruolo importante nell'agenda politica durante la Giunta Chiamparino, che ha dichiarato di voler far propri gli elementi di innovazione derivanti dalla stessa riforma del Terzo Settore: in particolare la promozione di forme di progettazione comune tra soggetti pubblici e privati che superino le logiche di competizione di esternalizzazione dei servizi al mero scopo di ridurre i costi. È allora, infatti, che Regione Piemonte inizia ad investire sia nel coordinamento con tali attori, attraverso la Rete per la protezione e l'inclusione Sociale, sia nella progettualità tramite il programma WECARE, finanziato attraverso il Fondo Sociale Europeo con l'obiettivo di stimolare la collaborazione tra enti pubblici, soggetti del Terzo Settore e le imprese⁵³. Non viene tuttavia indicata un'arena specifica di dialogo regionale in Piemonte, ma viene segnalato come il Terzo Settore abbia vissuto un ri-coinvolgimento nel disegno delle politiche sotto la Giunta Chiamparino. Questo processo si è in seguito arrestato a causa di due fattori principali: da una parte la nuova Giunta non ha dimostrato altrettanto interesse nel relazionarsi con il Terzo Settore, dall'altro il RdC ha spostato il fulcro del dibattito sulla lotta alla povertà dall'area sociale a quella del lavoro, rendendo più confuso il ruolo del Terzo settore.

Nella Provincia Autonoma di Trento le arene principali di raccordo tra il Terzo Settore e il livello provinciale sono costituite da:

- 1) Il Tavolo Inclusione Sociale in favore delle persone in situazione di emarginazione⁵⁴: rappresenta un tavolo permanente di lavoro ai fini di definire le modalità di collaborazione tra la Provincia e gli enti del Terzo Settore rispetto agli interventi a favore delle persone senza dimora. Rappresenta una buona prassi di collaborazione;

⁵¹ Il Tavolo inter-istituzionale è composto da esperti dei servizi sociali designati dall'Anci Regionale, da esperti delle Aziende UsI e da esperti dei Centri per l'Impiego.

⁵² Nel gennaio 2020 il Coordinamento inter-istituzionale ha messo a punto un documento, in collaborazione tra l'Assessorato al welfare e l'Agenzia Regionale per il lavoro, con prime indicazioni operative per la presa in carico dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza da parte del servizio sociale in connessione con i centri per l'Impiego.

⁵³ Il programma WECARE comprende 4 misure principali: stimolo dei processi collaborativi sui territori, facilitazione della sperimentazione di servizi innovativi, spinta alla crescita di iniziative imprenditoriali e sostegno alle iniziative di welfare aziendale. Una quinta misura riguarda il sostegno a sperimentazioni come azioni di sistema.

⁵⁴ Il Tavolo Inclusione Sociale è presente dal 2007, ma è stato formalizzato nel 2017 attraverso il D.G.P. n. 2200/2017.

- 2) “Accordo volontario di obiettivo”: l’accordo ha l’obiettivo di definire uno “Sportello unico per l’accoglienza delle persone senza dimora”⁵⁵;
- 3) La Consulta delle Politiche Sociali⁵⁶: la consulta è un organo consultivo e rappresenta un’arena di confronto delle organizzazioni e professioni socio-assistenziali. Inoltre, ha l’obiettivo di fornire proposte in merito ai programmi di intervento e all’integrazione socio-sanitaria. Presenta due configurazioni: una plenaria, che garantisce un confronto ampio sui temi, e una ristretta, che dialoga con la Provincia e gli enti locali⁵⁷.

Tabella 2.6 – Arene dedicate alla governance orizzontale per Regione – Dialogo tra la Regione e il Terzo Settore

Arene governance orizzontale	
Regione	Livello Regionale
Veneto	Confronto stabile con Alleanza contro la povertà
Emilia Romagna	Coordinamento inter-istituzionale
	Tavolo tecnico inter-istituzionale
	Protocollo regionale per l'attuazione del ReS
Lombardia	Tavoli dedicati (solo formali)
Piemonte	No arena dedicata, ma inclusione nella Rete per la protezione e l’inclusione Sociale

Elaborazione POLIMI da informazioni report regionali

2.3.2. Le relazioni con il terzo settore a livello locale

La schematizzazione di quanto emerso sopra per quanto riguarda l’inquadramento delle relazioni che le Regioni hanno con le organizzazioni di Terzo settore impegnate nel contrasto alla povertà può essere applicata anche rispetto alla relazione che si instaura a livello territoriale (e riassunta per i casi oggetto di analisi in tab. 2.7).

Anche in questo caso, infatti, si osserva una struttura ben definita in Veneto e in Emilia-Romagna e una maggiore frammentazione in Lombardia⁵⁸ e nel Piemonte. In particolare, in questi due ultimi contesti

⁵⁵ Come previsto dall’art.46 della LP n.13/2007.

⁵⁶ La Consulta delle Politiche Sociali è prevista dall’art. 11bis della LP n.13/2007.

⁵⁷ Si segnala, inoltre, il “Catalogo dei servizi socio-assistenziali della Provincia di Trento”, introdotto dalla D.G.P. n. 1184/2018 e risultante dalla collaborazione tra il Servizio Politiche sociali, le Comunità di Valle, la Consulta delle Politiche Sociali e le Organizzazioni del Terzo Settore. Il Catalogo fornisce una fotografia di tutti i servizi e degli interventi disponibili all’interno del territorio provinciale e presenta diverse funzioni: da un lato funge da forma di accreditamento, ma rappresenta anche un importante strumento di supporto alle attività di governance. Infatti, il documento è utilizzato come riferimento per la pianificazione provinciale, la rendicontazione e la valutazione degli interventi. Il Catalogo è diviso in 7 parti ed affronta il tema della povertà non con una specifica sezione dedicata, ma con un approccio trasversale.

⁵⁸ In particolare, in Lombardia, nel corso delle interviste ai testimoni privilegiati, sono state evidenziate le problematiche che i territori si trovano ad affrontare nella definizione e stabilizzazione dei rapporti con il terzo settore a causa della revisione del codice degli appalti e della riforma del codice del terzo settore. Nel primo caso si è fatto riferimento alla presenza di nuovi vincoli a cui i Comuni sono soggetti rispetto alle grandi collaborazioni o manifestazioni di interesse: ciò renderebbe difficoltosa la costruzione di relazioni solide a livello locale con il terzo settore e la continuità dei progetti.

sembrerebbe che il coinvolgimento degli attori non pubblici dipenda strettamente dalle singole esperienze locali: ne consegue che alcuni territori hanno sviluppato delle lunghe tradizioni di progettualità condivise⁵⁹, mentre altri sono rimasti indietro rispetto a questo aspetto. In questo paragrafo non si approfondisce ulteriormente, invece, il caso della Provincia Autonoma di Trento: trattandosi di un'area provinciale, ai fini dell'analisi della governance orizzontale rilevano le riflessioni e le arene esposte al paragrafo 2.3.1.

In Emilia-Romagna, invece, il rapporto con il Terzo settore è strutturato a livello locale sempre attraverso le modalità previste dal Protocollo citato nel paragrafo precedente. Si segnala, inoltre, l'esperienza positiva derivante dalla rete degli Empori Solidali che ha permesso la condivisione a livello locale di esperienze e prassi operative con il Terzo Settore.

Allo stesso modo, in Veneto sono formalizzate precise forme di rappresentanza del Terzo Settore sia a livello di ambito che di Comuni. È necessario, infatti, che ciascuno dei 21 Ambiti veneti sia dotato di un Tavolo territoriale per la Rete della protezione e dell'inclusione sociale all'interno dei Comitato dei Sindaci di Distretto, e di una commissione tecnica con referenti del Terzo Settore e del NOA (Nucleo Operativo di Ambito). In particolare, i NOA sono stati introdotti con il Piano Regionale di Contrasto alla povertà al fine di favorire il raccordo e la condivisione di esperienze territoriali a livello orizzontale. I NOA supportano anche le équipes multidisciplinari e collaborano con l'Ufficio di Piano al fine di offrire analisi e monitoraggi utili alla Regione rispetto alle progettualità in ambito sociale; assumono inoltre un ruolo importante anche nella governance orizzontale a livello comunale, essendo parte dei comitati tecnici delle Convenzioni tra comuni. Nonostante la presenza di arene e di organi dedicati al raccordo tra i diversi stakeholders e gli enti pubblici, in Veneto l'advocacy del Terzo settore sembra faticare ad essere efficace a livello provinciale o di ambito. Questa difficoltà deriva da una parte dal ritardo nella formalizzazione degli ambiti, avvenuta solo nel 2020, e dall'altra dalla difficoltà di costruire a livello meso una voce unica, come invece avviene a livello di programmazione regionale grazie all'Alleanza contro la povertà. Attualmente la Regione, per cercare di ovviare a questa frammentazione, sta chiedendo ai territori di organizzare delle rappresentanze locali del Terzo settore (delle specie di "micro-alleanze contro la povertà"), ma si tratta di una possibilità non ritenuta praticabile a causa della forte differenziazione interna alle realtà locali.

Tabella 2.7 – Arene dedicate alla governance orizzontale per Regione – Dialogo tra i territori e il Terzo Settore

Arene governance orizzontale	
Regione	Livello territoriale
Veneto	Arene formalizzate a livello di Comune
	Tavolo territoriale per la Rete della protezione e dell'inclusione sociale a livello di Ambito
	Commissione tecnica a livello di ambito
	Nucleo Operativo di Ambito (NOA)
Emilia-Romagna	Modalità di dialogo formalizzato come da Protocollo regionale

Le medesime difficoltà nella definizione e nel mantenimento delle sinergie locali si riscontrano rispetto alle modifiche al codice del terzo settore: è possibile, infatti, che le piccole realtà, con cui i Comuni già collaborano, vengano escluse dalla categoria a causa della mancanza delle nuove caratteristiche richieste agli enti.

⁵⁹ Come ad esempio, nel caso lombardo, è stato segnalato dai testimoni privilegiati in provincia di Brescia o di Lecco. Nel caso piemontese si indica invece il ruolo centrale dei Consorzi e del loro operato pregresso nella costruzione della relazione con il terzo settore.

Lombardia	Soggetto a dinamiche di path dependency
Piemonte	Soggetto a dinamiche di path dependency

Elaborazione POLIMI da informazioni report regionali

Nelle diverse esperienze regionali si segnala inoltre il ruolo rilevante che le fondazioni hanno assunto nel dibattito o nell'implementazione di progettualità dedicate al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Le fondazioni bancarie di stampo filantropico tendono, infatti, ad attirare maggiormente l'attenzione degli enti del Terzo settore rispetto agli enti pubblici. Ciò accade per la disponibilità di risorse, in un panorama di generalizzata difficoltà di finanziamento, ma anche perché i bandi di queste fondazioni pongono generalmente minori vincoli rispetto ai bandi pubblici. Queste progettualità sembrano, quindi, creare maggiori stimoli all'innovazione e condivisione di esperienze, ma dall'altra parte, non relazionandosi con il pubblico e non essendo, a volte, inserite all'interno di una strategia comune e condivisa, rischiano di essere fonte di ulteriore frammentazione della governance e sovrapposizione di interventi con target simili ed erogati una tantum.

In Piemonte, una eccezione è rappresentata dalla Compagnia di San Paolo, che dichiara di avere instaurato un dialogo sia con la Regione sia con i Comuni interessati dalle sue progettualità. In Lombardia si segnala, anche attraverso le interviste ai testimoni privilegiati, l'importanza che ha assunto la Fondazione Cariplo sul territorio, specialmente attraverso il bando "Welfare in Azione"⁶⁰, nella creazione di progetti condivisi tra attori pubblici e privati attraverso la condivisione delle tematiche ritenute centrali da affrontare (Villa 2018). Nei territori coinvolti dai progetti legati al bando è stato possibile costruire o consolidare alleanze locali superando la logica di concorrenzialità e ampliare la natura degli attori inclusi in ambito sociale (Ghetti 2019b).

Un'ipotesi interpretativa che può essere avanzata preliminarmente rispetto al "successo" e la presenza di queste realtà in Piemonte e in Lombardia può rimandare presumibilmente al tipo di rapporto che si è instaurato con il Terzo Settore rispetto all'attore regionale: a fronte di una mancata, o stabile, volontà di dialogo, cioè di una "lontananza" tra la Regione e il settore non-profit si è aggiunta la limitata libertà degli enti nell'utilizzo delle risorse all'interno di progettualità pubbliche. Di fronte a quella che potrebbe essere definita come una "dipendenza separata"⁶¹ (Kuhnle e Selle 1990), gli enti di Terzo settore, così come gli enti locali, potrebbero avere optato per una ricerca di fonti alternative di finanziamento presso altri attori, incluse le Fondazioni bancarie. Un altro elemento che presumibilmente ha favorito il "successo" dei bandi promossi dalle Fondazioni è stata la loro diffusione in un momento congiunturale problematico a causa della recessione e delle conseguenti politiche di austerità, che ha ristretto decisamente il margine finanziario di manovra degli Enti locali, in particolare per quanto riguarda l'implementazione di progetti sperimentali. In tal senso, le risorse stanziare dai bandi delle Fondazioni hanno rappresentato una risorsa cruciale per lo sviluppo del welfare di comunità (Ghetti 2019b).

In Veneto, nonostante la grande presenza di istituzioni non profit e di organizzazioni caritatevoli, non sembra emergere invece la presenza di fondazioni o di enti al pari di quanto emerso per la Lombardia e il Piemonte.

⁶⁰ La prima edizione del bando risale al 2014 e rappresenta la sperimentazione di welfare comunitario più grande in Italia (Ghetti 2019a). 35 dei 37 progetti finanziati sono situati in Lombardia.

⁶¹ Il termine deriva dalla classificazione proposta da Kuhnle e Selle (1990) che classificano le relazioni tra gli enti governativi, nel nostro caso regionali, e il non-profit tramite due dimensioni: la vicinanza/lontananza (da intendersi non in termini di affinità ideologica, ma rispetto alla volontà dell'ente pubblico di cooperare ed instaurare un dialogo) e la dipendenza/indipendenza (dal punto di vista sia finanziario sia in termini di regolazione dei termini per usufruire dei finanziamenti). La "dipendenza separata" rappresenta un sistema di relazioni in cui, a fronte di un'elevata regolazione e controllo dell'utilizzo delle risorse pubbliche non corrisponde un altrettanto strutturato dialogo con il Terzo Settore.

Infine, anche in Emilia-Romagna non sembra evidenziarsi un'analoga rilevanza delle fondazioni. Al contempo, tuttavia, le interviste con i testimoni privilegiati hanno messo in evidenza l'importanza di allargamento delle reti di attori privati coinvolti nel contrasto alla povertà, a partire dagli attori privati di matrice for profit, attraverso anche forme regolative finalizzate ad incentivare un maggiore coinvolgimento delle aziende in questa area delle politiche di welfare.

2.4. Il sistema di governance regionale multi-livello: assetti, mutamenti e tensioni

Considerando, ora, complessivamente, in che modo l'introduzione delle misure nazionali di reddito minimo ha inciso sulla struttura consolidata dei sistemi regionali di governance multilivello, sembra emergere innanzitutto un tratto comune: il SIA e il Rel, nonostante le difficoltà di implementazione dovute alle numerose novità che introducevano, hanno stimolato una nuova stagione di riforme, con implicazioni anche dal punto di vista di sviluppo delle reti di intervento a livello locale. L'introduzione del Rel e l'approvazione dei conseguenti Piani Regionali di Contrasto alla Povertà hanno portato, infatti, le Regioni (con la parziale eccezione della Lombardia) a rinnovare e ri-definire il proprio approccio e la struttura di governance.

In Veneto e in Emilia-Romagna sono state la crisi del 2008 e poi l'avvento delle misure nazionali con il Rel a stimolare un superamento di approcci regionali di policy limitati alle condizioni più estreme di povertà. In Veneto si è proceduto, ad esempio, ad assumere una visione più multidimensionale del fenomeno, elemento che compare anche in Emilia-Romagna, dove, inoltre, la misura regionale pre-esistente è stata modificata a supporto ed integrazione di quella nazionale. In Lombardia i territori hanno assunto ed attivato nuove professionalità, seppur con difficoltà a causa del mancato supporto dell'attore regionale nel processo. Infine, in Piemonte, l'introduzione del Rel si è innestata in un processo già avviato di ridefinizione della governance e di riorganizzazione delle politiche sociali, dove in particolare il ruolo del Terzo settore è stato crescentemente valorizzato (almeno sotto la Giunta Chiamparino).

Seppur positivo, questo processo di cambiamento ha comportato e comporta tutt'ora alcune difficoltà. Ad esempio, in Veneto permane l'esigenza di armonizzare i 21 Ambiti, riconosciuti formalmente solo nel 2020, con i 26 distretti sanitari in cui sono inseriti; a questa difficoltà si aggiunge la crescente volontà dei Comuni veneti a rendersi maggiormente autonomi attraverso il ritiro delle deleghe alle Aziende ULSS. In Lombardia, invece, l'introduzione del Rel ha ulteriormente affaticato i territori, già in difficoltà nell'implementazione delle misure regionali, a causa del mancato accompagnamento da parte della Regione.

Al netto delle difficoltà di gestione delle copiose novità introdotte dal Rel, le Regioni sembrano aver sofferto maggiormente il passaggio al RdC. Nello specifico, in tutte le analisi regionali, è emersa la preoccupazione rispetto all'introduzione di una lettura della povertà come fenomeno "unidimensionale", cioè legato precipuamente alla presenza o meno di un'occupazione, insieme al rischio di ridimensionare il ruolo dei Comuni, riconosciuto invece come centrale nell'implementazione delle strategie nazionali di contrasto alla povertà precedenti, come nel caso del Rel.

Sembra essere altrettanto difficoltosa la definizione di un dialogo tra le differenti aree di policy interessate dal RdC (sociale e lavorativa). Un esempio del tentativo di superamento di questa impasse è quello di Veneto Lavoro, che ha dato disposizione ai Cpl di individuare un referente per il raccordo operativo con i servizi sociali di ambito, poiché le aree di competenza rispettivamente degli ambiti sociali e dei distretti dei Cpl non corrispondono. Segnaliamo come ulteriore esempio, il caso dell'Emilia-Romagna, che sin dalla legge 14/2015 ha cercato di creare un dialogo e prassi operative comuni tra i servizi sociali, sanitari e i servizi del lavoro. Inoltre, nel gennaio 2020 il Coordinamento inter-istituzionale (descritto in precedenza) ha messo a punto un documento, in collaborazione tra l'Assessorato al welfare e l'Agenzia Regionale per il lavoro, con prime

indicazioni operative per la presa in carico dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza da parte del servizio sociale in connessione con i centri per l'Impiego. Nel caso della Lombardia, l'intervista con i testimoni privilegiati ha messo in evidenza come lo sviluppo di un maggior dialogo con i Cpl rappresenti uno degli snodi su cui è più necessario intervenire. In tutti i territori si percepisce il timore che l'eccessiva importanza che il RdC attribuisce all'area lavoro porti ad una "penalizzazione" dell'area sociale; una dinamica che metterebbe in ombra sia il ruolo sociale dei Comuni nella lotta alla povertà, sia, in alcuni casi, anche quello del Terzo Settore, come indicato per esempio dai testimoni privilegiati piemontesi. Infatti, in Piemonte la combinazione tra il cambio politico della Giunta e l'avvento del RdC sembrerebbe aver penalizzato fortemente il ruolo del Terzo Settore, sempre meno coinvolto nei processi decisionali e nel dialogo con la scala di governo regionale.

Per quanto riguarda, invece, la Provincia Autonoma di Trento, la governance e l'approccio al contrasto al fenomeno della povertà sono stati valutati positivamente dai testimoni privilegiati: essi costituiscono, infatti, una strategia matura e che deriva da una tradizione trentennale di politiche sociali e occupazionali a livello provinciale. Inoltre, si tratta dell'unico territorio, tra quelli oggetto di studio, che ha assunto una visione trasversale della povertà: non esiste, perciò, un vero e proprio piano provinciale dedicato, ma piuttosto una presenza trasversale della povertà in tutti gli ambiti di policy che sono interessati da essa. Una sfida per la Provincia che emerge dalle interviste è costituita dalla definizione di una maggiore integrazione tra le diverse aree di policy interessate dal tema della povertà, al fine di favorire una presa in carico globale dei soggetti fragili. I passi operativi necessari a tale scopo, però, risulterebbero ancora molto lenti e complessi. Un ulteriore elemento di difficoltà è costituito dagli sforzi che parallelamente sono richiesti alla Provincia al fine di effettuare un assestamento amministrativo. Prima l'introduzione del Rel e successivamente l'assestamento del RdC hanno comportato un impegno rilevante per la messa a sistema delle misure e per la loro armonizzazione con gli strumenti provinciali pre-esistenti. In questo senso, diversi testimoni privilegiati sostengono che, mentre l'interazione tra le misure nazionali e locali ha avuto un impatto positivo dato dal minor aggravio sul bilancio provinciale, in termini operativi non si è verificata una penetrazione rilevante. Ciò deriverebbe dal fatto che diverse delle novità introdotte a livello nazionale pre-esistevano nel contesto trentino. Un altro obiettivo per la riorganizzazione amministrativa della realtà trentina è rappresentato da un potenziamento delle sinergie con il Terzo Settore già presenti sul territorio, attraverso una loro formalizzazione, al fine di migliorare la qualità dei servizi. Si tratta, però, di un fine attualmente non perseguito a livello provinciale attraverso un'arena dedicata, data la forte delega fornita ai territori in materia. Se da una parte questo approccio deriva dalla volontà di non creare sovrapposizioni nella distribuzione delle competenze, dall'altra rischia di rendere difficoltosa una realizzazione omogenea delle politiche da parte delle Comunità di Valle.

2.5. Considerazioni di sintesi. I modelli regionali di governance multi-livello: un tentativo di interpretazione

Nel quadro dei processi di ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali e di coinvolgimento sempre più spinto di attori privati (profit e non profit) nella progettazione e nella attuazione delle politiche, il tema della governance multi-livello ha assunto una rilevanza decisiva per comprendere la dinamica di implementazione delle politiche e il loro impatto. Tali processi hanno investito anche il caso italiano dove, tradizionalmente, la carenza regolativa del livello centrale di governo nell'ambito delle politiche sociali ha stimolato il consolidarsi – anche attraverso dinamiche di path-dependency – di profonde differenziazioni nella strutturazione dei modelli di governance regionale.

Esiste già un'ampia letteratura che ha tentato un'interpretazione delle caratteristiche di fondo dei modelli regionali di welfare (Pavolini 2011; Bertin 2012; Fargion e Gualmini 2013; Kazepov e Barberis, 2013), anche

se le interpretazioni non sempre coincidono e tengono conto delle evoluzioni più recenti, a fronte dell'introduzione di importanti schemi nazionali, come quelli di contrasto alla povertà qui analizzati.

I modelli di governance regionale "verticale": caratteristiche e assetti regolativi

Tentando una lettura interpretativa degli elementi di fondo emersi dalla ricostruzione comparativa condotta nei paragrafi precedenti e considerando innanzitutto il versante dei rapporti territoriali inter-governativi, prendendo come riferimento la classificazione dei modelli di governance avanzata da Bifulco (2015), sembrano delinearsi tre modelli principali (tali interpretazioni sono sintetizzate in tab. 2.8).

Partendo innanzitutto dal Veneto vediamo come la frammentarietà legata alla presenza di diversi attori e forme di gestione associata è compensata, da una parte, dalla presenza di una sola DG interessata al tema della povertà, e, dall'altra, dal ruolo "promozionale" che la Regione ha assunto nei confronti dei territori. Ne consegue che i Comuni sono posti al centro delle politiche sociali e della strategia di contrasto alla povertà e che sono previste precise arene di confronto tra i diversi livelli istituzionali. Un elemento che si pone, però, in contrasto con questa struttura "promozionale" nei confronti delle municipalità riguarda l'eccessiva presenza di attori sanitari nelle politiche sociali: ovvero l'obbligo che la Regione ha posto nei confronti dei Comuni rispetto alla delega di alcune funzioni sociali alle Aziende ULSS, titolari invece delle politiche sanitarie. Un elemento che potrebbe legarsi ad una certa tendenza della Regione a governare in modo "centralistico" la frammentazione locale, attraverso una riduzione dei centri di governo delle politiche sociali, appunto attraverso il meccanismo della delega alle aziende sanitarie. Non a caso su questo terreno si stanno registrando una serie di "tensioni", a fronte di una crescente volontà dei Comuni veneti verso il ritiro delle deleghe e, quindi, di rivendicazione del loro ruolo primario di gestori ed erogatori dei servizi sociali.

Similmente al Veneto, anche l'Emilia-Romagna sembra caratterizzarsi per la presenza di un modello "ibrido" di governance verticale, che presenta caratteristiche tipiche sia di un "centralismo" regionale, sia "promozionale" nei confronti dei territori. Se da una parte, infatti, l'attore regionale esercita un forte ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche sociali, dall'altra tale centralità non assume dei tratti eccessivamente dominanti. Gli enti locali hanno infatti ampia autonomia all'interno di una *vision* definita a livello regionale e costruita attraverso un dialogo strutturato e un "fortissimo patto" con i territori. Questo elemento deriva da una tradizione politico-amministrativa che ha favorito l'interazione tra i diversi attori pubblici e degli stessi con quelli collettivi (Carli, Carpani, Siniscalchi, 2006).

La Lombardia sembra, invece, caratterizzarsi per un modello di governance anche in questo caso "ibrido", tuttavia con elementi chiari di distinzione rispetto ai due precedenti. Se, infatti, da una parte sembrerebbero delinearsi i tratti tipici di un "centralismo" regionale, che vede la Regione porsi come soggetto principale nel processo di definizione delle politiche, senza tuttavia un'interazione strutturata con i livelli territoriali di governo, dall'altra parte emerge l'assenza di un ruolo "guida", una sorta di "astensionismo", del livello di governo regionale nel sostegno al processo territoriale di implementazione delle politiche. Ne consegue, come evidenziato dai testimoni privilegiati, che i territori si ritrovano a dover gestire autonomamente, e con difficoltà, sia la frammentazione delle politiche regionali, sia le consistenti novità che sono state introdotte dal livello nazionale a partire dal Rel.

Anche il modello di governance verticale del Piemonte sembra rientrare, in parte, nel quadro di un approccio "astensionistico" di strutturazione dei rapporti inter-governativi con le realtà locali, ma questa caratteristica assume delle connotazioni diverse rispetto al caso lombardo. Se, infatti, in Lombardia il supporto nei confronti dei territori è tradizionalmente assente, in Piemonte esso sembrerebbe influenzato anche dal

mutamento dei cicli “politici”. L’astensionismo dell’attore regionale si alterna, quindi, all’assunzione di un ruolo più “promozionale” attraverso il quale emergono dei tentativi di sviluppo di un dialogo più strutturato con i territori, che però vengono meno a causa del processo di “stop and go” che caratterizza la realtà politica della Regione (non a caso l’unica, fra quelle analizzate, che negli anni duemila ha registrato costantemente cambi di maggioranza politica al termine di ogni legislatura). La discontinuità politica a livello regionale ha contribuito a far sì che non si consolidasse un modello regionale di governance verticale. La fase in cui è stato messo maggiormente in discussione l’orientamento prevalentemente astensionista è rappresentata dalla giunta Chiamparino, durante la quale la Regione ha tentato di giocare un ruolo promozionale nei confronti dei territori. La fine di quell’esperienza lascia interrogativi aperti rispetto alla fase attuale.

Infine, anche il contesto trentino si caratterizza per elementi riconducibili sia ad un centralismo regionale (meglio, in questo caso, provinciale), sia ad un ruolo promozionale dei territori. Nello specifico, la Provincia ha un ruolo forte nella programmazione delle politiche sociali e gestisce direttamente il coordinamento di alcuni servizi trasversali. Allo stesso tempo, i Piani Sociali di Comunità sono definiti nell’ottica di rispondere adeguatamente ai bisogni dei singoli territori. Se da una parte, quindi, la programmazione locale deve essere concordata in conformità alle direttive definite a livello provinciale, dall’altra parte viene altresì riconosciuta la necessità dei territori di apporre i necessari adeguamenti alle loro esigenze specifiche.

Tabella 2.8 – Modelli di governance verticale in base alla classificazione di Bifulco (2015)

Regione	Classificazione Gov. Verticale	Note
Veneto	ruolo promozionale e centralismo regionale	Sussistono tensioni tra la Regione e i Comuni
Emilia-Romagna	ruolo promozionale e centralismo regionale	Non sussistono tensioni
Lombardia	centralismo regionale e astensionismo	Astensionismo nel supporto ai territori
Piemonte	ruolo promozionale e astensionismo	La governance verticale varia la sua classificazione in base alla Giunta in carica
Provincia Autonoma di Trento	ruolo promozionale e centralismo regionale/provinciale	Non sussistono tensioni

I modelli di governance regionale “orizzontale”: caratteristiche e assetti regolativi

Tentando, ora, una lettura interpretativa per quanto riguarda gli elementi principali emersi sul versante della strutturazione dei rapporti di governance regionale “orizzontale” con gli attori privati e di Terzo settore, riprendendo la tipologia avanzata da Di Gaetano e Strom (2003), sembrano delinearsi anche in questo caso un insieme di elementi di similarità e differenziazione fra le regioni analizzate (riassunte in tab. 2.9).

Da una parte abbiamo il Veneto e l’Emilia Romagna, le quali sembrano riconoscere una certa importanza al ruolo in particolare delle organizzazioni di Terzo settore nel dibattito e nella definizione delle politiche di contrasto alla povertà, come emerso in modo “plastico” nel percorso che ha condotto alla costruzione dei piani regionali di contrasto alla povertà; dall’altra, invece, Lombardia e il Piemonte che sembrano spogliare il Terzo settore del suo ruolo di *advocacy*, per confinarlo ad un mero erogatore e gestore dei servizi. In Piemonte, durante la Giunta Chiamparino, è parso che il Terzo Settore potesse giocare un ruolo politico anche su scala regionale. In mancanza di arene regionali, è a livello locale che si può comprendere il ruolo del Terzo Settore nella regione e come esso coniughi la sua azione di *advocacy* con la gestione dei servizi.

In questo senso, Veneto ed Emilia-Romagna sembrerebbero incorporare i tratti di un modello di governance “partecipativo”, in cui la società civile rappresenta una parte attiva non solo nell’implementazione e nella gestione delle politiche, ma anche nella loro definizione. Nel caso dell’Emilia-Romagna sono state, tuttavia, segnalate dai testimoni privilegiati afferenti al Terzo Settore anche una serie di problematiche legate in primis ad un certo rischio di marginalizzazione, a livello locale, delle realtà più piccole, con dunque una tendenza del modello di governance ad assumere tratti anche più di tipo “corporativo”. Elementi corporativi compaiono anche nel caso del Veneto, dove, mentre la collaborazione per la definizione di obiettivi comuni con il Terzo Settore è facilitata a livello regionale dalla presenza dell’Alleanza contro la Povertà, risulta più difficoltoso il dialogo tra l’attore regionale e gli attori del Terzo Settore presenti sui territori, in particolare a livello di provincia e di ambito. Ciò avviene a causa della tardiva formalizzazione degli ambiti e dell’elevata frammentazione a livello locale che non permetterebbe la definizione a livello meso di una voce unitaria del settore. La Regione sembra interessata a voler superare questo ostacolo, ma attualmente le proposte avanzate, chiedendo il supporto dell’Alleanza, non sono ritenute praticabili dai testimoni privilegiati.

La Regione Lombardia appare, invece, rapportarsi al Terzo settore in modalità tipiche di un modello di governance “manageriale”: ispirato alle teorie del New Public Management, l’attore regionale promuove la scelta dei servizi da parte del cittadino, all’interno di un modello di welfare mix basato sulla prevalenza del mercato (Ibid.; Ascoli e Ranci 2003). Nonostante la forte retorica sul tema della “sussidiarietà” che permea tradizionalmente la strategia di policy regionale, gli attori privati, e le organizzazioni di Terzo settore sono dunque principalmente inquadrati come soggetti erogatori di servizi, senza tuttavia un riconoscimento del loro ruolo non solo nell’erogazione in sé dei servizi, ma anche nella progettazione e definizione.

Il caso piemontese è di complessa lettura perché non sembra essersi consolidato a livello regionale un modello di governance (sia orizzontale che verticale), anche a causa della forte discontinuità politica che, come detto, ha caratterizzato questa regione. Ne consegue che le novità introdotte durante la giunta Chiamparino in tema, per esempio, di coinvolgimento degli attori di Terzo settore all’interno della politica regionale di contrasto alla povertà, non hanno avuto il tempo necessario per consolidarsi e la loro continuità ed efficacia nella nuova stagione politica della Giunta Cirio sono ancora da valutare; relativamente al ruolo del Terzo Settore si può sintetizzare come segue: esistono reti consolidate a livello locale ma sembra scarsa la capacità di incidere a livello regionale. Non esiste dunque un modello regionale di governance orizzontale, ma diversi modelli ed esperienze locali. Come nel caso veneto ed emiliano, i tentativi di instaurare delle modalità di governance pluralista possono tradursi in aspetti corporativi. Rispetto al caso piemontese permangono, infatti, alcuni interrogativi sul grado di inclusività della partecipazione degli attori del Terzo Settore e del grado di rappresentatività della cittadinanza e delle sue istanze. Inoltre, anche in Piemonte sussistono alcuni rischi relativi alla marginalizzazione di realtà più piccole: infatti, il Terzo Settore si concentra in modo sensibile a Torino, dove le risorse pubbliche (e delle fondazioni) risultano maggiori.

Tabella 2.9 - Modelli di governance orizzontale in base alla classificazione di Di Gaetano e Strom (2003)

Regione	Classificazione Gov. Orizzontale	Note
Veneto	Governance pluralista -partecipativa e corporativa	Sussistono difficoltà di definizione di un modello a livello meso
Emilia Romagna	Governance pluralista -partecipativa e corporativa	Sussistono rischi di marginalizzazione delle realtà più piccole
Lombardia	Governance manageriale	
Piemonte	Governance pluralista -partecipativa e corporativa	La variazione nel modello di governance è legata alla Giunta in carica. Attualmente non sembra definibile un modello univoco di governance orizzontale.

Applicando, invece, la classificazione di Pavolini (2003) alle modalità di interazione tra gli enti pubblici (seppur su una scala più ampia, regionale) e le organizzazioni del terzo settore nelle realtà regionali analizzate, è possibile effettuare ulteriori considerazioni.

Il Veneto si caratterizza per un modello di negoziazione, in cui la Regione manifesta una forte volontà di coinvolgimento del Terzo Settore nei processi di policy making. Poiché, a ciò si aggiunge una grande attenzione al monitoraggio e alla valutazione delle misure, la modalità di negoziazione sembrerebbe manifestarsi nella sua versione “forte”. Anche l’Emilia-Romagna si caratterizza per un approccio di interazione con il terzo settore classificabile come “negoziatore”, in quanto esso è coinvolto attivamente nei processi decisionali e parallelamente sono previste modalità di collaborazione tali da permettere progettualità di medio-lungo periodo, a partire dal Protocollo di attuazione del ReS.

Emerge in maniera chiara, invece, come il contesto lombardo rientri nel cd. modello “vendor”. La Lombardia, infatti, sembra coinvolgere il Terzo Settore solamente in veste di erogatore dei servizi sociali, mentre non ne riconosce il ruolo di advocacy. Ne consegue che l’unica arena di reale interazione tra i due attori è rappresentata dal mercato dei servizi.

Il caso piemontese sembrerebbe associarsi a modelli differenti a seconda dell’approccio alle politiche sociali manifestato dalla Giunta in carica. Sotto la Giunta Chiamparino, infatti, la Regione sembra approcciarsi al Terzo Settore con modalità applicabili alla negoziazione, con un suo coinvolgimento forte nel processo di definizione di una governance regionale più forte e strutturata. Sotto l’attuale Giunta Cirio, invece, i rapporti col Terzo Settore sembrerebbero ricalcare il modello del mutuo accomodamento: viene infatti limitato il coinvolgimento del Terzo Settore nei processi decisionali, ma senza la definizione di un mercato retto sulla forte competizione tra gli enti erogatori.

Infine, la Provincia Autonoma di Trento interagisce attivamente con il Terzo Settore, prevedendo arene dedicate al raccordo e al dialogo con esso, sia su temi specifici di policy quali gli interventi a supporto dei soggetti senza fissa dimora, sia in riferimento alla definizione delle politiche sociali e degli interventi. Pertanto, il caso trentino sembrerebbe rientrare nel modello di negoziazione, nella sua forma “forte”: la Provincia, infatti, ha un chiaro controllo a livello processuale dei servizi erogati sul suo territorio, grazie al “Catalogo provinciale dei servizi socio-assistenziali” che permette sia una forma di accreditamento degli erogatori, sia una adeguata rendicontazione e valutazione di tutti gli interventi in essere sul territorio.

Tabella 5.10 – Modelli di governance orizzontale in base alla classificazione di Pavolini (2003)

Territorio	Modello Gov. Orizzontale
Veneto	Negoziatore forte
Emilia-Romagna	Negoziatore
Lombardia	Vendor
Piemonte	Mutuo accomodamento o Negoziatore
Provincia Autonoma di Trento	Negoziatore forte

I modelli di governance regionale multi-livello: un (primo) tentativo di sintesi

In estrema sintesi, incrociando quanto emerso separatamente dall'analisi dei sistemi di governance regionale rispettivamente sull'asse "verticale" (vedi rapporti inter-governativi) e "orizzontale" (cioè per quanto riguarda il coinvolgimento degli attori privati ed, in primis, le organizzazioni di Terzo settore), dunque, provando a sviluppare una lettura integrata dei modelli di governance multi-livello regionale, sembra innanzitutto delinearci una certa similarità (pur nella differenza) della Lombardia e del Piemonte come casi regionali in cui emerge una certa discrepanza tra le intenzioni dichiarate dall'attore regionale e la effettiva organizzazione dei processi decisionali.

In questi due casi regionali sembra in particolare emergere un certo "muro della retorica" tra il dichiarato e l'implementazione delle politiche nel loro concreto: viene cioè utilizzata una retorica basata sui concetti di partnership e di rete che rimane, però, solamente un concetto astratto, senza essere veramente assimilato nella prassi e nell'azione di policy regionale (Haveri 2008). La differenza fra le due regioni consiste tuttavia nel grado di persistenza o meno nel tempo di tale fenomeno.

In Lombardia, infatti, esso è stato piuttosto costante e solo nel prossimo futuro sarà possibile capire se le novità introdotte con il recente aggiornamento delle linee guida regionali sulle politiche regionali di contrasto alla povertà continueranno a rientrare in questa dinamica o se la Regione si impegnerà effettivamente in una maggior collaborazione con gli enti territoriali e con il Terzo Settore.

In Piemonte, invece, il passaggio da "prassi" a "retorica" rispetto la questione del coinvolgimento degli attori locali e del Terzo Settore nei processi decisionali su scala regionale sembra essere stato pesantemente influenzato nel passaggio fra Giunte di diverso colore politico (vedi passaggio fra giunta Chiamparino e Cirio), che mantengono gli strumenti e le arene dedicate allo scopo, ma spogliandoli della loro efficacia.

Le conseguenze sono, però, analoghe nelle due regioni: si crea una discrepanza tra le *institutional governance structures*, cioè i ruoli definiti a livello formale, e le *actual governance structures*, che rappresentano l'effettiva implementazione della struttura di welfare (Och e Pfau-Effinger 2008). Una configurazione che sembra spingere gli attori del terzo settore verso la ricerca di connessioni esterne (Davies 2005). Secondo questi autori, quindi, quando la Regione (o il soggetto pubblico) non cerca il dialogo con il terzo settore o crea delle arene di raccordo con esso che sono prive di efficacia⁶², il terzo settore reagisce rivolgendosi ad altri attori (come, ad esempio, le fondazioni). Tale dinamica non si innescherebbe nel caso in cui, invece, fosse presente un dialogo proficuo tra l'attore pubblico e il terzo settore.

Al contrario, in Emilia-Romagna il "fortissimo patto" venutosi a creare tra la Regione e i diversi stakeholders nel corso del tempo ha permesso una strutturazione dei processi decisionali basata su una stretta connessione che, nel caso della governance verticale, si manifesta attraverso arene dedicate al dialogo tra i diversi livelli istituzionali e all'integrazione tra politiche sociali, socio-sanitarie e socio-assistenziali. Anche il dialogo orizzontale a livello regionale si basa su una collaborazione consolidata e presenta due organi dedicati, promossi dalla stessa DG responsabile delle politiche sociali. Sono presenti modalità dettagliate di interazione anche tra i territori e il Terzo Settore all'interno del Protocollo regionale. Complessivamente il sistema emiliano ha visto, già precedentemente all'introduzione del Rel, una stretta collaborazione con gli attori del sociale, soprattutto al fine di strutturare il ReS1 e Res2, decaduto con l'introduzione del RdC a livello nazionale. Sembrerebbe quindi che l'attore regionale abbia deciso di cambiare approccio rispetto alla lotta alla povertà: se precedentemente, infatti, le misure regionali di sostegno al reddito erano definite in rapporto

⁶² Il fenomeno si accompagna generalmente ad un eccessivo controllo e limitazione nell'uso delle risorse (c.d. "dipendenza separata" di Kuhnle e Selle, 1990 – si veda nota 56), le organizzazioni di Terzo settore sembrano individuare spazi alternativi di manovra ed azione nel contrasto alla povertà attraverso la costruzione di rapporti privilegiati con altri attori, in primo luogo le Fondazioni bancarie (come la Fondazione Cariplo in Lombardia e la Fondazione Compagnia San Paolo in Piemonte).

a quelle nazionali, con l'avvento del RdC ciò non è più avvenuto e le risorse previste per il ReS sono state dedicate ad altri interventi, sempre in ambito sociale.

Il caso Veneto sembrerebbe, invece, posizionarsi in una situazione intermedia: da una parte sono presenti dinamiche consensuali che hanno permesso, almeno a livello regionale, un dialogo strutturato con il Terzo Settore e i livelli territoriali. Dall'altra parte, sono presenti anche una serie di tensioni, in particolare dovute al modello socio-sanitario che caratterizza la Regione incentrato sul meccanismo della delega delle funzioni sociali dai Comuni alle ULSS (Avanzini e De Ambrogio 2008). Se, infatti, il Veneto è la regione che più è riuscita ad effettuare una forte integrazione tra le politiche sociali e sanitarie, ciò non è avvenuto senza tensioni nei territori. La crescente importanza degli attori sanitari nelle politiche sociali ha, infatti, portato in diversi casi i Comuni a manifestare la loro volontà di ritirare le deleghe alle ULSS, per riprendere pieno controllo delle loro funzioni sociali. In Veneto sembrerebbe essersi, dunque, consolidato un sistema di coordinamento multi-livello più di tipo gerarchico (Barberis 2010) nei confronti dei livelli territoriali, in particolare dei Comuni (con conseguenti tensioni emergenti): un aspetto che, invece, non sembra essersi verificato nella costruzione del rapporto di governance con gli attori di Terzo settore.

La Provincia di Trento ha invece definito una struttura di governance adeguata alle esigenze del territorio attraverso la definizione di 16 Comunità di Valle, ciascuna con un Piano Sociale proprio. Anche il raccordo con il Terzo Settore è stato definito attraverso arene specifiche finalizzate alla partecipazione nel processo di policy making e alla valutazione degli interventi. Al contrasto alla povertà non è dedicato un Piano provinciale specifico, ma il tema compare all'interno dei documenti programmatori delle aree di policy collaterali (ad es. lavoro o sanità), suggerendo un livello di integrazione socio-sanitaria e socio-lavorativa più strutturata rispetto alle altre aree oggetto di studio. Nonostante ciò, dalle interviste sembrerebbe emergere la necessità di ulteriori provvedimenti atti a rafforzare tali forme di integrazione: un obiettivo che, tuttavia, attualmente la Provincia non sembrerebbe essere in grado di perseguire a causa del processo di assestamento amministrativo che sta attraversando come conseguenza dell'innesto delle misure nazionali (Rel e RdC).

In conclusione, dall'analisi effettuata è stato possibile individuare alcuni tratti comuni tra le Regioni oggetto di studio, seppur esse mantengano diverse specificità a causa dell'eterogeneità dei loro sistemi di welfare.

Ad esempio, la Lombardia e il Piemonte mostrano diverse analogie quali la difficoltà di definizione di un modello di governance regionale, sia a livello verticale che orizzontale. Tuttavia, questo risultato comune si verifica a causa di motivazioni diverse. Infatti, in Piemonte questa complicazione trae origine principalmente dalla mancanza di continuità politica, mentre in Lombardia appare come il risultato di una scelta dell'attore regionale che resiste al susseguirsi (senza discontinuità politica) delle Giunte.

Analogamente, Veneto ed Emilia-Romagna sono accumulati dalla presenza di un ruolo più forte della Regione nella gestione delle politiche sociali, ma le modalità con cui questa funzione si manifesta differiscono. In Veneto la governance è più strutturata, anche se non mancano alcune difficoltà di raccordo con determinati attori (ad es. i Comuni o gli enti locali del terzo settore), mentre in Emilia-Romagna i processi di coordinamento si basano sempre sulla presenza di arene formalizzate specifiche di confronto, ma come risultato di un tessuto fiduciario di relazioni e rapporti consolidato nel tempo tra la Regione, i territori e il Terzo settore. Infine, la Provincia Autonoma di Trento parrebbe essere più assimilabile al secondo gruppo di Regioni: anche nel suo caso le relazioni esistenti con i diversi livelli istituzionali e con il Terzo Settore sono inserite all'interno di un chiaro disegno di governance, risultante da una tradizione trentennale di strumenti provinciali di contrasto alla povertà.

Capitolo 3 – La ricostruzione della dimensione sub-regionale: la variabilità dei contesti territoriali e la distribuzione territorializzata del RdC/PdC

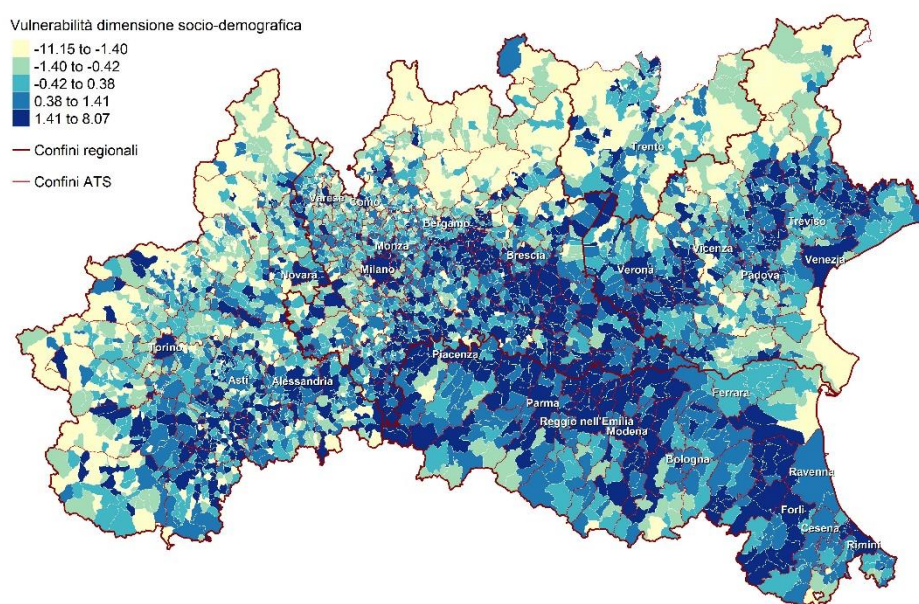
L'obiettivo del capitolo è offrire una ricostruzione della variabilità sub-regionale esistente nelle regioni oggetto di analisi, considerando da un lato la configurazione territorializzata dei sistemi di welfare locale e il loro grado, o meno, di vulnerabilità; dall'altro lato l'implementazione della misura RdC/PdC a livello territoriale. Tale finalità sarà perseguita attraverso innanzitutto l'utilizzo di indicatori costruiti per intercettare gli elementi di configurazione dei sistemi di welfare locali, lungo la dimensione socio-demografica, socio-economica e politico-istituzionale, cogliendone i tratti complessivi di vulnerabilità esistenti. Tali dati permetteranno inoltre di definire, all'interno di ciascuna regione, due tipi di cluster, ovvero le aree caratterizzate da insiemi di comuni con sistemi di welfare dalla minore vulnerabilità complessiva o che, invece, ne registrano i valori più elevati. Si analizzeranno, infine, i dati relativi alle domande presentate e accolte per le misure di RdC/PdC all'interno dei contesti regionali e di ciascuna tipologia di cluster così come sopra definita.

3.1. L'analisi dei sistemi locali di welfare e la variabilità territoriale sub-regionale

Come approfondito nell'introduzione al capitolo 2, a partire dagli anni '90 il dibattito accademico si è concentrato sempre di più sullo studio delle politiche sociali e di contrasto alla povertà a livello locale, diversamente dalla prospettiva "nazionale" che ha dominato per lungo tempo gli studi sulle politiche di welfare state (Johanson e Panican 2016). In questa cornice, l'analisi dei sistemi di welfare locale contenuta nel seguente paragrafo si pone come obiettivo l'indagine delle caratteristiche socio-demografiche, socio-economiche e politico-istituzionali di ciascun contesto. Da un punto di vista metodologico, le tre dimensioni analitiche alla base del concetto di sistema locale di welfare (Andreotti, Mingione e Polizzi 2012) sono state operazionalizzate attraverso la raccolta per ciascuna dimensione di una serie di indicatori, poi sintetizzati attraverso un apposito procedimento statistico (per ulteriori dettagli si rimanda alla nota metodologica ad opera di Polimi, 2020)

La nostra analisi prende avvio dalla dimensione socio-demografica. Come si vede nella figura 3.1 sotto, le aree che presentano una vulnerabilità socio-demografica più elevata (cioè tendenzialmente una maggiore incidenza di popolazione anziana, straniera o di famiglie con minori) si collocano per la maggior parte dei casi nella fascia orientale della pianura padana, a cui si aggiungono alcune province meridionali del Veneto e l'area settentrionale dell'Emilia Romagna (nello specifico il piacentino e tutta la fascia appenninica)⁶³. In Piemonte questo tipo di vulnerabilità sembrerebbe concentrarsi invece nell'area meridionale, in corrispondenza delle province di Alessandria, Asti e parte del cuneese, a causa, soprattutto, dell'elevata incidenza di popolazione over 75. Anche nel caso lombardo le province meridionali rappresentano le aree più interessate dal fenomeno, a cui si aggiungono gli hinterland milanese, bergamasco e bresciano⁶⁴. Appare differente il caso del Veneto, dove la mappa mostra invece una diagonale che attraversa tutta la regione, in cui le zone attorno a Verona e a Venezia registrano i risultati più elevati, soprattutto per la maggior incidenza di famiglie con componenti dagli 0 ai 14 anni. Al contrario di tutte le regioni, la provincia di Trento non sembra essere particolarmente affetta da questa tipologia di vulnerabilità, che appare elevata solamente in comuni isolati.

Figura 3.10. – Distribuzione territoriale della vulnerabilità socio-demografica



Fonte: Polimi 2020

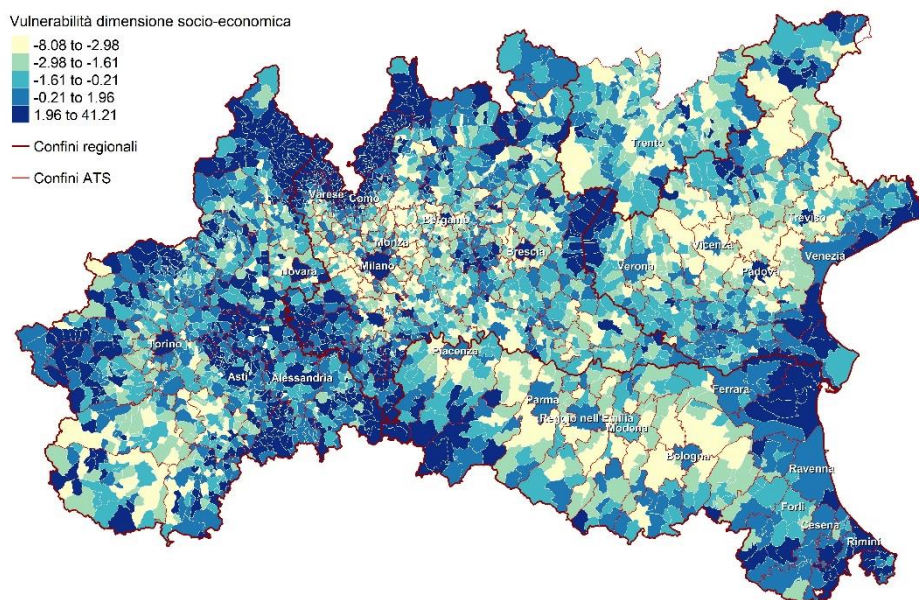
L'indicatore relativo alla dimensione socio-economica del sistema di welfare (vedi fig. 3.2) presenta, invece, valori elevati in termini di vulnerabilità (cioè tendenzialmente valori elevati di occupati non stabili, nonché di famiglie a bassa intensità lavorativa e con reddito equivalente inferiore all'importo dell'assegno sociale) in aree più circoscritte, ad eccezione del Piemonte. In tale regione, infatti, la vulnerabilità socio-economica è diffusa su gran parte del territorio, ma raggiunge i suoi picchi nelle aree alpine della provincia di Torino e di Verbano-Cusio-Ossola e, in parte, attorno ad Asti e Vercelli. In Lombardia le aree più vulnerabili dal punto di vista della dimensione socio-economica si posizionano nella fascia nord delle province di Varese e Como. Si

⁶³ Tali risultati in Emilia-Romagna sembrerebbero derivare soprattutto dai valori elevati di due variabili: l'incidenza di popolazione over 75 e l'incidenza di popolazione di origine straniera.

⁶⁴ Ciò deriva, principalmente, dalla maggior presenza, in queste aree, sia di popolazione straniera sia di famiglie con componenti di età compresa tra gli 0-14 anni.

segnalano valori elevati anche nelle aree di confine tra il Piemonte, la Lombardia e l'Emilia-Romagna, corrispondenti alle province di Alessandria, Pavia e Piacenza. Infine, si aggiungono le zone situate sul mar Adriatico afferenti alle province di Rimini, Forlì-Cesena, Ravenna, Ferrara, Rovigo e Venezia e quelle situate sul lago di Garda in provincia di Verona e Brescia. In queste aree è possibile che la vulnerabilità socio-economica sia elevata a causa di dinamiche occupazionali fortemente influenzate dalla ciclicità, nonché dal funzionamento tipico (bassi salari, informalità) dell'economia turistica che è preminente in tali zone. Analogamente, la Provincia di Trento, nonostante abbia livelli contenuti di vulnerabilità socio-economica, rappresenta il territorio con la maggior percentuale di occupati non stabili (16,96%, mentre la media degli altri territori risulta pari a 12,47%), a causa della natura stagionale dei settori più rilevanti nella provincia.

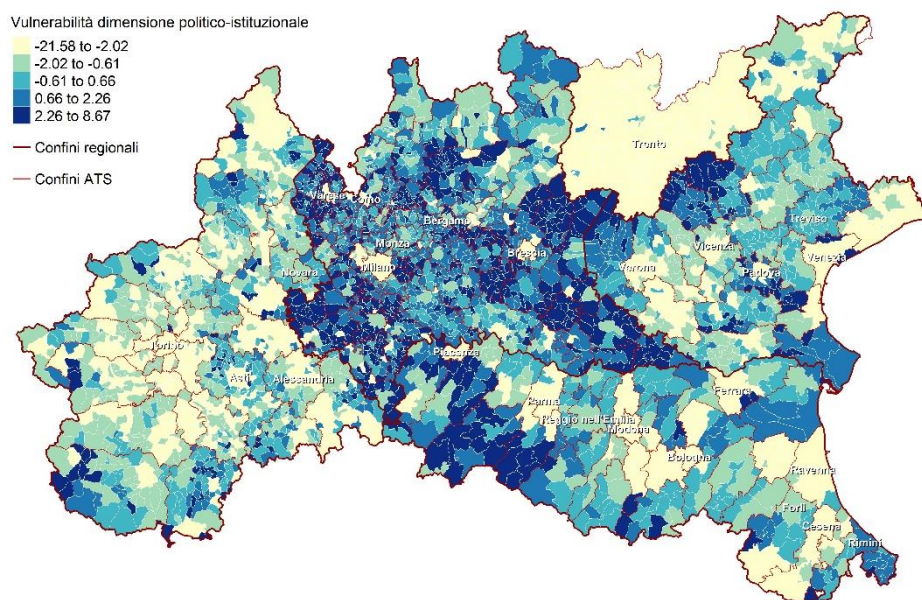
Figura 3.11 - Distribuzione territoriale della vulnerabilità socio-economica



Fonte: Polimi 2020

Infine, la dimensione politico-istituzionale (nella quale sono stati considerati indicatori relativi, per esempio, all'incidenza della spesa sociale, nonché alla presenza di forme di gestione associata dei servizi) (vedi fig. 3.3) sembra presentare valori di maggiore vulnerabilità in particolare in gran parte del territorio lombardo. Nelle altre regioni di interesse si riscontrano valori altrettanto elevati di vulnerabilità per questa dimensione, ma solo in alcune aree specifiche, quali l'appennino emiliano e l'alto vicentino. Nel caso del Piemonte si registrano pochi comuni con valori elevati per questo tipo di vulnerabilità. I profili contrastanti di Lombardia e Piemonte derivano probabilmente dall'opposto posizionamento delle due regioni relativamente a una delle variabili sulla base delle quali è calcolato l'indicatore, la gestione associata, prevalente in Piemonte e minima in Lombardia.

Figura 12.3 – Distribuzione territoriale della vulnerabilità politico-istituzionale



Fonte: Polimi 2020

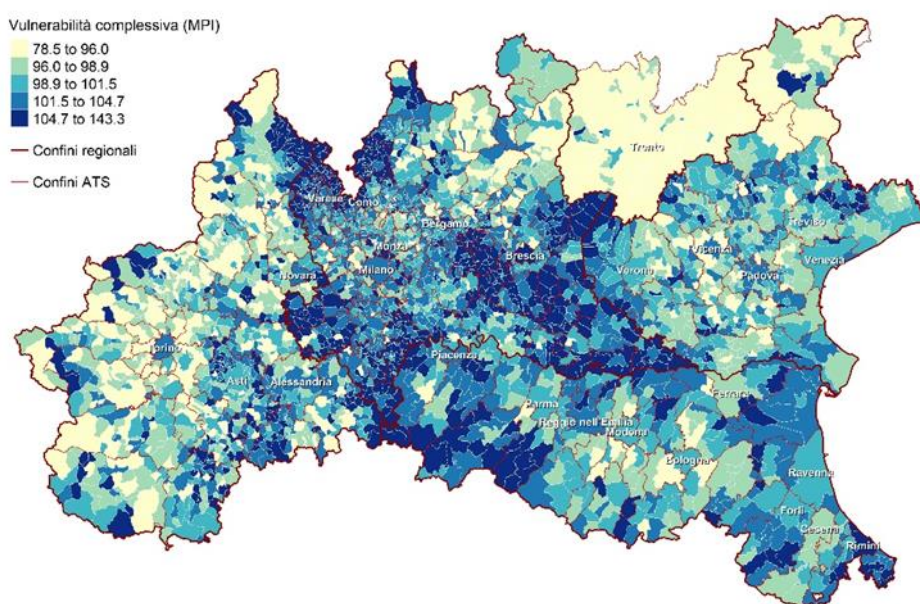
Dalla combinazione delle tre dimensioni appena analizzate (socio-demografica, socio-economica e politico-istituzionale) è stato elaborato un indicatore sintetico complessivo che fornisce un'indicazione utile rispetto alla configurazione territorializzata dei sistemi di welfare e al loro grado di vulnerabilità (vedi fig. 3.4). Questo dato presenta valori elevati soprattutto all'interno del territorio lombardo, in particolare nell'area del pavese, nell'arco alpino e nella pianura orientale. Un elemento che è confermato anche da quanto emerge all'interno dei dispositivi regionali di programmazione territoriale (vedi Piano Territoriale Regionale – PTR) (Regione Lombardia 2019)⁶⁵. Le altre regioni manifestano, invece, delle zone più circoscritte dove il grado complessivo di vulnerabilità dei contesti è più elevato: ad esempio, in Piemonte le province in cui gli elementi di problematicità sembrano essere maggiori riguardano in particolare quelle di Asti, Alessandria, Verbanco-Cusio-Ossola e Novara⁶⁶, oppure, in Emilia-Romagna, la fascia appenninica. Infine, in Veneto risultano più fragili l'area del Garda-Veronese e pochi comuni in provincia di Treviso e di Belluno. Il grado di

⁶⁵ Nel Piano Territoriale Regionale lombardo si evidenzia, infatti, come l'economia rurale caratterizzi la provincia di Pavia e la pianura orientale, mentre la fragilità dell'area alpina occidentale risiederebbe nell'elevata presenza di lavoratori atipici. Si conferma, inoltre, che entrambi i casi costituiscono aree soggette allo spopolamento e ad invecchiamento della popolazione residente (Regione Lombardia 2019).

⁶⁶ I risultati ottenuti dall'utilizzo dell'indicatore di vulnerabilità complessiva confermano quella che è la distinzione utilizzata dalla reportistica socio-economica riferita al caso del Piemonte. Il territorio piemontese viene, infatti, suddiviso in quattro quadranti, ciascuno con le sue peculiarità in termini di fragilità socio-economica: i quadranti Nord-Ovest (o metropolitano) e Sud-Ovest sono storicamente più virtuosi rispetto ai quadranti del Nord-Est e Sud-Est (Ires 2019a, Ires 2019b, Ires 2019c, Ires 2019d). La città di Torino rappresenta, invece, un caso a parte: pur trovandosi in un quadrante vivace dal punto di vista socio-economico, è caratterizzata da livelli elevati di disoccupazione e povertà (Busso, Di Monaco e Teagno 2008, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi 2019). Inoltre, il Piemonte presenta un'elevata frammentazione dei sistemi di welfare locale rispetto agli assetti organizzativi e per i volumi e la gestione della spesa sociale e dell'utenza (Busso 2012). Tale eterogeneità non è attribuibile esclusivamente al contesto socio-economico, ma trae la sua origine anche dalle differenti culture e tradizioni gestionali che si sono affermate col tempo (Ibid.).

vulnerabilità complessivo dei sistemi locali di welfare è, al contrario, contenuto su tutto il territorio della provincia di Trento⁶⁷.

Figura 3.13 – Distribuzione territoriale della vulnerabilità complessiva



Fonte: Polimi 2020

Attraverso l'utilizzo dell'indicatore sintetico di vulnerabilità complessiva dei sistemi di welfare locale è stato poi possibile identificare due macro-categorie di contesti locali caratterizzati da livelli molto elevati o, al contrario, contenuti di vulnerabilità:

- Cluster "Alto-alto", cioè i comuni confinanti che presentano valori elevati dell'indicatore di vulnerabilità complessiva;
- Cluster "Basso-basso", formati dai comuni confinanti che registrano, invece, valori bassi dell'indicatore di vulnerabilità;

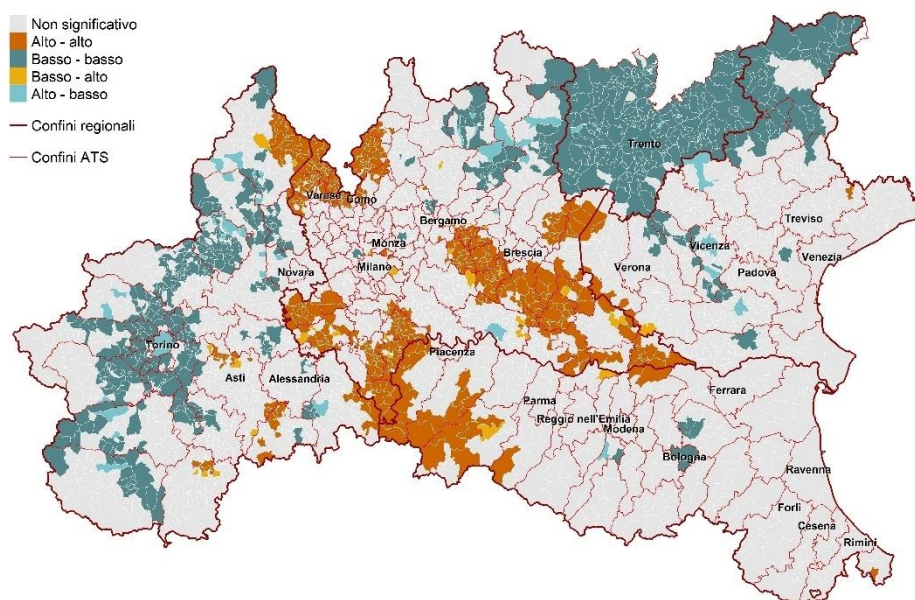
Dall'analisi sono inoltre emersi due tipi di outlier:

- Outlier "Alto-basso", cioè i singoli comuni che presentano valori elevati dell'indicatore sintetico di vulnerabilità, ma che confinano con comuni con bassi valori dello stesso indicatore;
- Outlier "Basso-alto", formati da singoli comuni con valori contenuti dell'indicatore di vulnerabilità, ma che confinano con comuni con valori elevati;

⁶⁷ Dato il numero contenuto di Comuni presenti nella Provincia Autonoma di Trento, è possibile individuare facilmente le realtà municipali con valori differenti per il MPI rispetto alla tendenza del territorio. Solamente il Comune di Massimeno presenta un valore elevato dell'indicatore sintetico di vulnerabilità, mentre i Comuni classificati come "intermedi" sono cinque: Lona-Lases, Pelugo, Denno, Bienno e Comano Terme.

Osservando innanzitutto questi quattro tipi di caratterizzazione dei sistemi locali di welfare su un piano generale, considerando congiuntamente tutte le realtà regionali incluse nella ricerca (vedi fig. 3.5), vediamo come la maggior parte dei cluster di comuni con sistemi di welfare locale meno vulnerabili risultano essere collocati nella provincia di Trento, nel nord del Veneto e nel Piemonte, attorno a Torino e nel Cuneese. Al contrario, i cluster più problematici si concentrano entro i confini lombardi e nell'ovest dell'Emilia-Romagna.

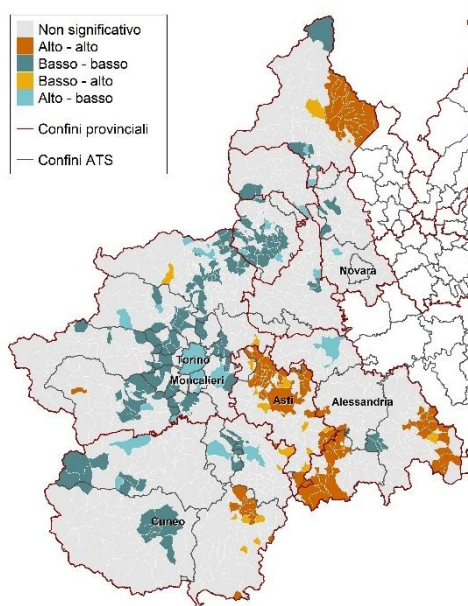
Figura 3.14 – Cluster e outlier territoriali (livello di significatività 0,05)



Fonte: Polimi 2020

Effettuando, invece, uno zoom più in profondità all'interno dei contesti regionali emergono in ciascuno ulteriori elementi specifici di caratterizzazione dei fenomeni qui oggetto di approfondimento. Con riferimento, per esempio, al caso piemontese (vedi fig. 3.6), i cluster di sistemi locali di welfare a minore vulnerabilità si concentrano soprattutto nell'hinterland torinese. Si identificano aree con caratterizzazione simile anche a sud-est del Cuneese e nella provincia di Biella. In ordine sparso sul territorio risultano anche altri comuni all'esterno delle zone appena citate. I contesti locali a maggiore vulnerabilità nell'articolazione dei sistemi di welfare risultano essere più concentrati in aree specifiche: ad est del Verbano-Cusio-Ossola, nella provincia di Asti e nella provincia di Alessandria. Risultano vulnerabili anche alcuni comuni ad est del Cuneese.

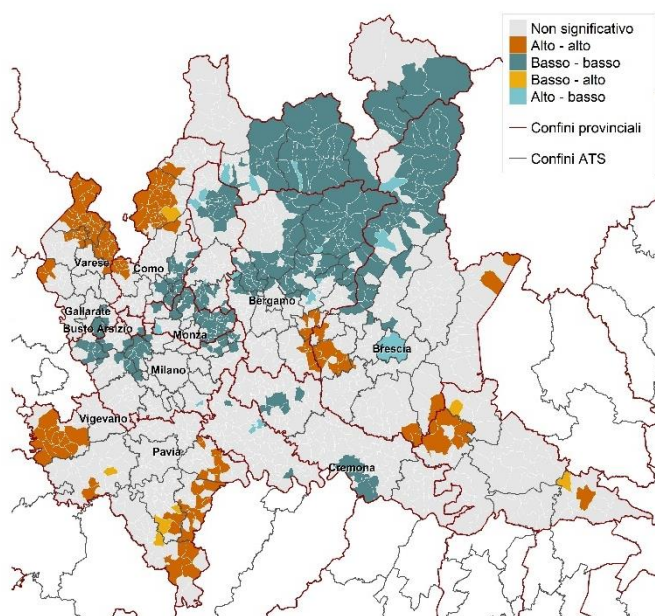
Figura 3.15 – Cluster e outlier territoriali (livello di significatività 0,05). Piemonte



Fonte: Polimi 2020

In Lombardia sono stati identificati 24 cluster in totale, di cui 13 con sistemi di welfare locale a bassa vulnerabilità e 11, invece, ad elevata vulnerabilità (vedi fig. 3.7). I primi, corrispondenti ai cluster “basso-basso”, sono – ad accezione di alcuni comuni situati nel Cremonese – concentrati al centro e al nord-ovest del territorio regionale, attraversando le province di Milano, Monza-Brianza, Lecco, Bergamo, Brescia e Sondrio. I contesti a maggiore vulnerabilità, cioè i cluster “alto-alto”, sono invece meno concentrati in un’unica zona specifica del territorio regionale ed interessano le province di Pavia, Mantova, il nord di Varese e Como e alcune aree di confine tra Bergamo e Brescia.

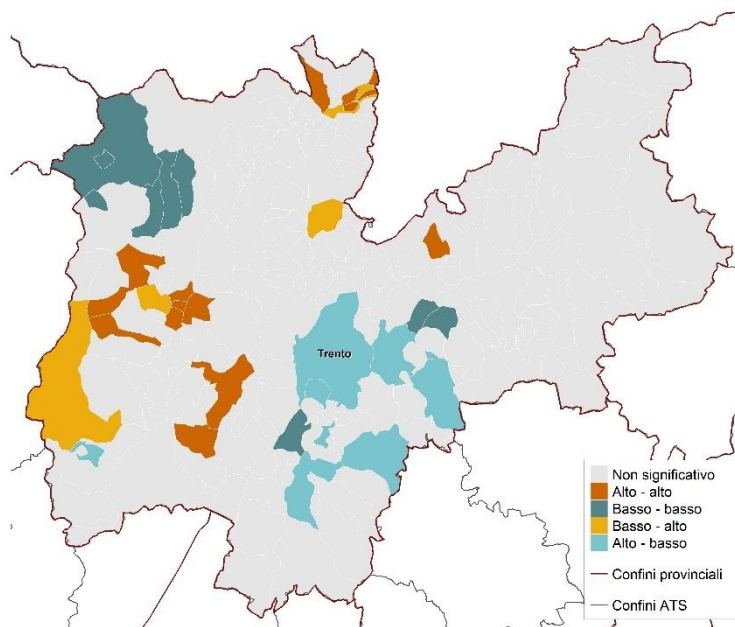
Figura 3.16 – Cluster e outlier territoriali (livello di significatività 0,05). Lombardia



Fonte: Polimi 2020

I cluster individuati in Provincia di Trento sono in totale 3, di cui 2 ad alta vulnerabilità e uno a bassa vulnerabilità. I cluster alto-alto includono, in un caso, i comuni appartenenti alle Comunità delle Giudicane, dell'Alto Garda del Ledro, mentre l'altra area fragile è costituita da un piccolo gruppo di comuni della Valle di Non. Il cluster basso-basso si colloca, invece, in parte della Comunità della Valle di Sole.

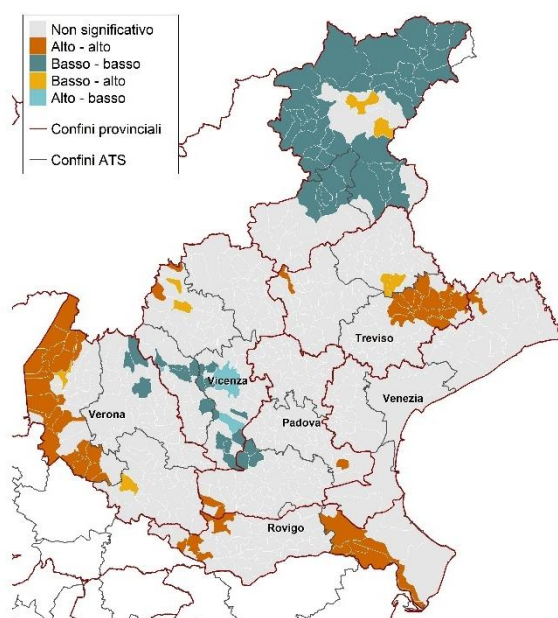
Figura 3.17 – Cluster e outlier territoriali (livello di significatività 0,05). Provincia di Trento



Fonte: Polimi 2020

I cluster veneti sono 5, di cui 2 a bassa vulnerabilità nella configurazione del sistema di welfare locale e 3, al contrario, ad elevato grado di vulnerabilità (vedi fig. 3.9). La maggior parte dei comuni iscritti nel primo tipo di cluster, cioè "basso-basso", è situata all'interno della provincia di Belluno. Anche le province di Verona, Vicenza, Padova presentano al loro interno dei cluster di questo tipo, limitati però a pochi comuni. Al contrario, i cluster caratterizzati da alti livelli di vulnerabilità, si concentrano nel nord-est del veronese, ad ovest di Treviso e nella provincia di Rovigo, in particolare nella zona del Polesine.

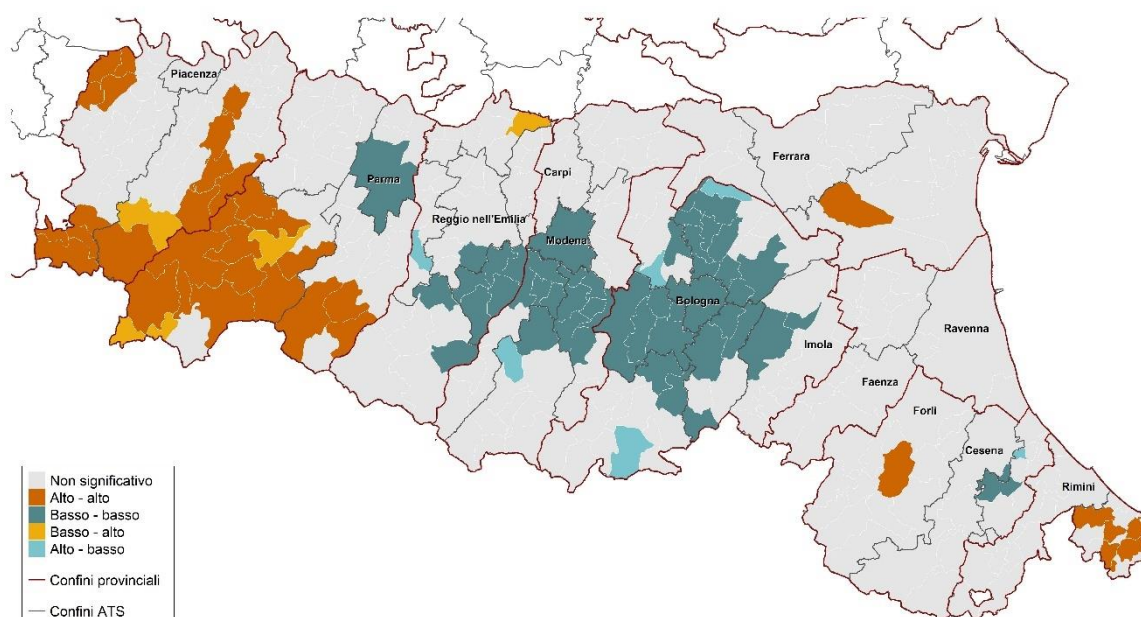
Figura 3.18 – Cluster e outlier territoriali (livello di significatività 0,05). Veneto



Fonte: Polimi 2020

In Emilia-Romagna (vedi fig. 3.10) i cluster con configurazione del sistema di welfare locale a bassa vulnerabilità sono concentrati nelle province di Bologna, Modena e Reggio-Emilia, a cui si aggiungono parte del nord-est del parmense e pochi comuni situati in provincia di Forlì-Cesena. I cluster a maggior grado di vulnerabilità sono presenti, invece, soprattutto nel piacentino e nel sud parmense. Altri cluster alto-alto, ma di dimensioni più contenute, si riscontrano in provincia di Ferrara, di Forlì e di Rimini, in particolare nell'area interna meridionale per quest'ultima provincia.

Figura 3.19 – Cluster e outlier territoriali (livello di significatività 0,05). Emilia-Romagna



Fonte: Polimi 2020

Raffrontando i cluster identificati nei territori regionali, si può notare come, nella maggior parte dei casi, le aree ad alta vulnerabilità risultano costituite prevalentemente da comuni di dimensioni contenute, mentre al contrario i comuni che rientrano in concentrazioni territoriali a bassa vulnerabilità hanno in media una dimensione più elevata. Come osservabile in tabella 3.1, questa affermazione trova conferma dalla media della popolazione dei comuni inclusi nei cluster: ad eccezione del Veneto, gli altri territori presentano dei comuni in media più popolosi all'interno dei cluster a bassa vulnerabilità.

Tabella 3.1 – Popolazione media dei comuni per tipo di cluster di appartenenza

Territori	Popolazione media dei comuni	
	Cluster "alto-alto"	Cluster "basso-basso"
Piemonte	1.694	5.170
Lombardia	2.998	5.685
Trento	907	1.399
Veneto	5.785	3.544
Emilia-Romagna	3.623	25.336

Fonte: elaborazione Polimi

Occorre segnalare come, nel caso lombardo, anche diverse aree territoriali a bassa vulnerabilità presentano insieme di comuni di dimensioni contenute; un elemento che, tuttavia, è da rapportare alle caratteristiche specifiche del contesto regionale, che – a fronte di un elevato numero di cluster – in media presenta comuni di dimensione ridotta su tutto il suo territorio.

Considerando, infine, la classificazione territoriale SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne), i cluster ad elevata vulnerabilità rientrano, nella maggior parte dei casi, nelle categorie intermedie e di cintura. In parte questa classificazione si ripresenta anche per i cluster a minore vulnerabilità, anche se non mancano cluster con comuni solo di cintura. Vi sono infine alcune eccezioni, inscrivibili nella categoria periferica: i cluster a minore vulnerabilità di Belluno in Veneto e di Brescia e Bergamo in Lombardia. Risultano avere diversi comuni periferici anche i cluster ad elevata vulnerabilità nel parmense e nel piacentino per quanto riguarda il caso dell'Emilia-Romagna.

3.2. Il RdC/PdC a livello territoriale

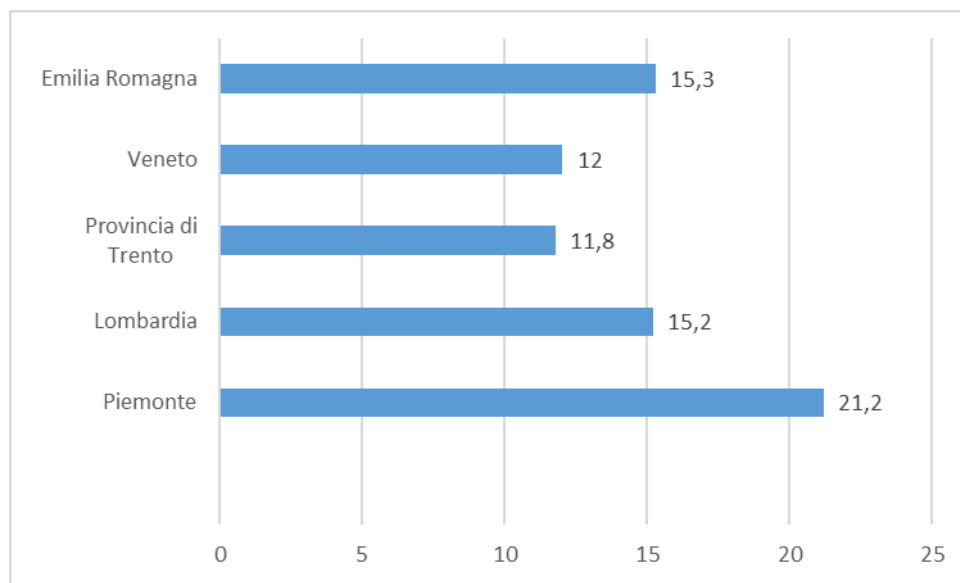
Oltre alla ricostruzione del grado di vulnerabilità nella configurazione sub-regionale dei sistemi di welfare locale e l'identificazione delle concentrazioni territorializzate a maggiore/minor grado di vulnerabilità, l'analisi include anche un approfondimento circa l'implementazione del RdC/PdC nei contesti analizzati. Gli indicatori scelti a questo scopo sono stati ottenuti a partire dai dati Inps, disponibili a livello comunale e riferiti a novembre 2019, e sono:

- il numero di domande RdC/PdC presentate ogni 1.000 residenti;
- il numero di domande RdC/PdC accolte ogni 1.000 residenti;
- la quota percentuale di domande accolte RdC/PdC sul totale delle domande presentate.

Nelle aree oggetto di analisi sono state presentate un totale di 380mila domande circa, con una media di circa 15,6 domande presentate su 1.000 abitanti. Approfondendo l'implementazione del RdC/PdC a livello regionale (vedi fig. 3.11), si nota che l'incidenza delle domande presentate ogni 1.000 abitanti risulta più

elevata in Piemonte con 21,2. L'Emilia-Romagna e la Lombardia si distaccano dalla realtà piemontese per circa 6 unità, per attestarsi rispettivamente sulle 15,3 e 15,2 domande. Il Veneto (12) e la Provincia di Trento (11,8) registrano, invece, i valori più contenuti.

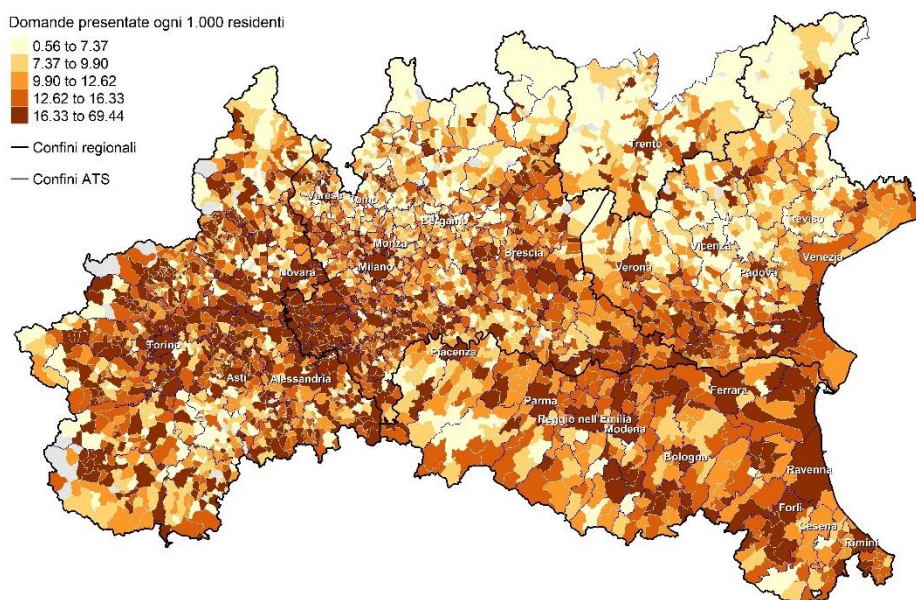
Figura 3.20 – Domande RdC/PdC presentate ogni 1.000 abitanti per Regione



Elaborazione dati Polimi 2020

Osservando ora, in modo più disaggregato, come l'implementazione della misura si è sviluppata a livello territoriale (vedi figura 3.12), è possibile notare come l'incidenza su 1.000 abitanti delle domande presentate in Lombardia sia maggiore attorno ai grandi centri urbani (ad esempio nelle province di Milano e Brescia che presentano, rispettivamente, 18,4 e 15,6 domande) e in altre aree specifiche, come la Lomellina (Nord-Ovest della provincia di Pavia). Nel contesto piemontese, i valori maggiori delle domande presentate ogni 1.000 abitanti sono inscrivibili alla provincia di Torino (23,9); a questa segue la provincia di Alessandria con 22,6 domande, Vercelli (22,3) e Asti (20,1). In Emilia-Romagna le richieste di RdC sono più elevate attorno ai capoluoghi di provincia, nell'Appennino piacentino e nel riminese, a cui si aggiunge l'area di Portomaggiore nella provincia di Ferrara. Nel caso emiliano sembrerebbe che la propensione a presentare le domande di accesso alla misura sia presente in aree non caratterizzate da una vulnerabilità elevata: pertanto è possibile ipotizzare che il dato sia dovuto ad una promozione del RdC efficace e alla presenza di una rete di welfare locale consolidata e capillare. Infine, in Veneto, le domande presentate ogni 1.000 abitanti sono più elevate nella provincia di Rovigo (16,3), a cui fanno seguito le province di Verona (13,6) e Venezia (13,1). All'interno della Provincia di Trento, sono, invece, le tre Comunità Rotaliana-Königsberg, dell'Alto Garda e della Valle di Cembra a registrare la maggior incidenza di domande presentate ogni 1.000 abitanti.

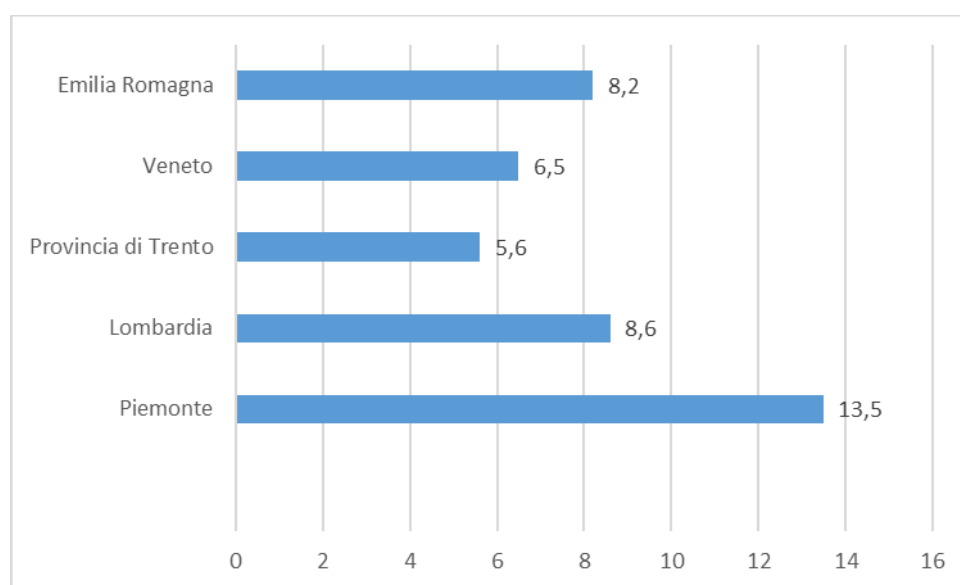
Figura 3.21 – Domande presentate ogni 1.000 residenti



Fonte: Polimi 2020

Nei cinque territori selezionati le domande accolte sono in totale 218mila, corrispondenti al 57% del totale delle presentate e pari a 8,9 domande accolte ogni 1.000 abitanti. Se si analizzano le domande accolte ogni 1.000 abitanti a livello regionale (vedi fig. 3.13), si riscontra un ordine simile a quello descritto per le domande presentate: anche in questo caso, infatti, il Piemonte è il territorio con il valore più elevato (13,5). Lo scarto rispetto alla seconda regione, la Lombardia, è di circa 5 unità, mentre risulta terza l'Emilia-Romagna con un dato di 8,2. Seguono il Veneto (6,5) e la Provincia di Trento (5,6). In tutti i territori di interesse si osserva un'incidenza di domande accolte ogni 1.000 abitanti inferiore, la metà circa, rispetto a quella relativa alle domande presentate.

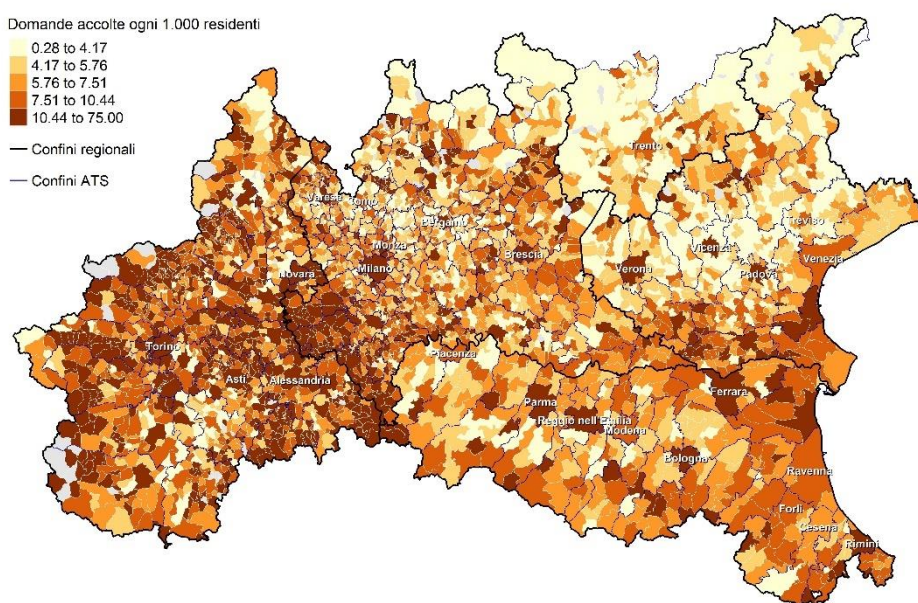
Figura 3.22 – Domande RdC accolte ogni 1.000 abitanti per Regione



Elaborazione dati Polimi 2020

Osservando, anche in questo caso, la distribuzione territoriale (vedi fig. 3.14), vediamo come in Emilia-Romagna la distribuzione dell'incidenza delle domande accolte ogni 1.000 abitanti riprende quella delle domande presentate: di conseguenza le aree con i risultati più elevati corrispondono all'Appennino piacentino, al riminese, e al circondario di Portomaggiore. Tutti i casi evidenziati corrispondono ad aree con valori medio-alti di vulnerabilità complessiva. Le province corrispondenti in Piemonte sono quelle di Torino, Alessandria e Vercelli: tutte le aree, cioè, che presentano livelli elevati di vulnerabilità, registrano in questa regione le quote più elevate di domande accolte ogni 1.000 abitanti⁶⁸ (rispettivamente 15,3; 15,1 e 14,3), mentre l'area del Cuneese (a bassa vulnerabilità) presenta valori bassi (8,1). In Veneto le domande accolte ogni 1.000 abitanti sono più contenute nell'area a bassa vulnerabilità della provincia di Belluno (4,6), e più elevate nella provincia di Rovigo (9,7), che presenta livelli elevati di vulnerabilità. Infine, in Lombardia, le domande accolte ogni 1.000 abitanti, oltre ad essere maggiormente elevate attorno ai principali capoluoghi di provincia, presentano valori consistenti nella provincia di Pavia (12,7)⁶⁹. Nella Provincia di Trento i valori si mantengono complessivamente contenuti, ad eccezione della città di Trento, seguita dalla Valle di Cembra e dalla Comunità Valsugana e Tesino⁷⁰. Considerando tutti e cinque i territori, le domande accolte ogni 1.000 abitanti sono maggiori sul territorio piemontese e in Lombardia, con riferimento alla provincia di Pavia.

Figura 3.23 – Domande accolte ogni 1.000 residenti



Fonte: Polimi 2020

La percentuale più elevata di domande accolte sul totale delle presentate si registra in Piemonte, al 64%. La Lombardia è la seconda regione, con il 56,7% delle domande accolte (vedi fig. 3.15). In questo caso, rispetto agli altri indicatori relativi al RdC, Emilia-Romagna e Veneto presentano valori molto simili, appena al di sotto

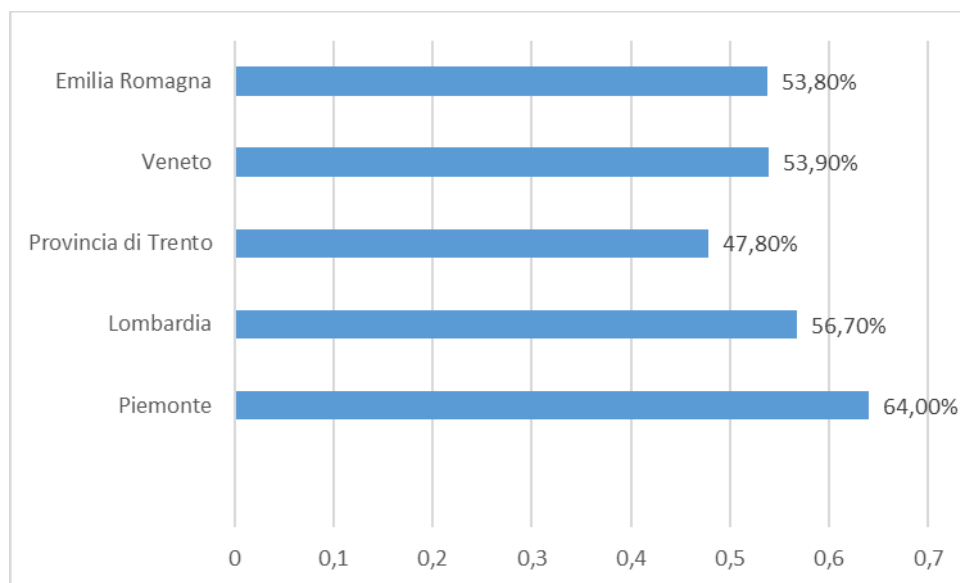
⁶⁸ Si veda la nota metodologica Polimi (2020).

⁶⁹ Nel caso lombardo, la provincia di Pavia emerge come area fragile dall'analisi dell'indicatore sintetico di vulnerabilità. In maniera analoga, le aree circostanti i capoluoghi di provincia risultano altresì vulnerabili, anche se con MPI inferiore. Non sembrano invece essere elevate le domande accolte ogni 1.000 abitanti in altre aree vulnerabili, quali parte dell'arco alpino e la pianura orientale.

⁷⁰ Si ricorda che all'interno della Provincia di Trento si riscontrano valori medio-alti di vulnerabilità complessiva in un numero contenuto di comuni sparsi. Pertanto, non è possibile individuare una eventuale correlazione positiva tra domande accolte ogni 1.000 abitanti e vulnerabilità in tale territorio.

del 54%. La Provincia di Trento rappresenta l'unica area tra quelle analizzate ad avere una percentuale di domande accolte inferiore al 50% (47,8%).

Figura 3.24 – Quota domande accolte

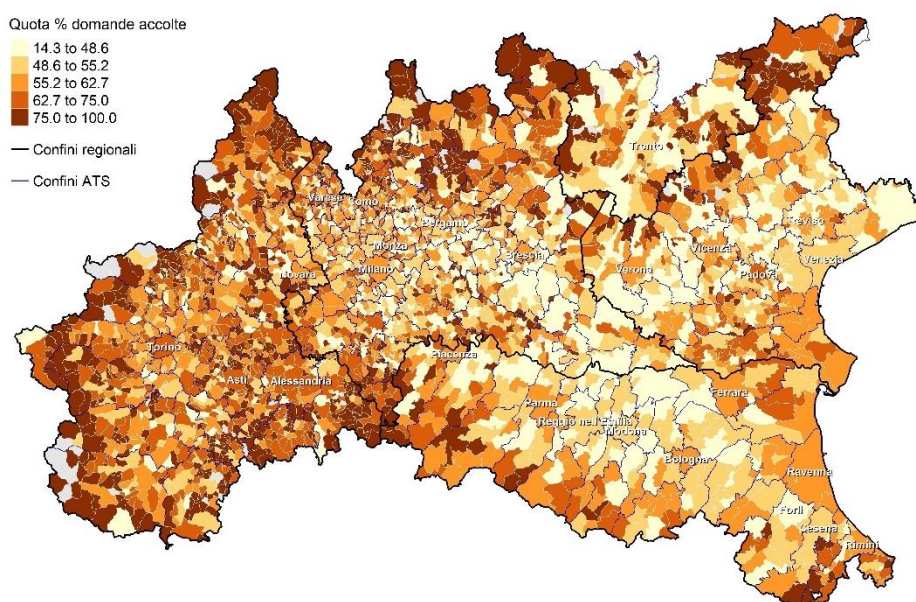


Elaborazione dati Polimi 2020

Prendendo in considerazione la distribuzione territoriale delle domande accolte sul totale delle presentate (vedi fig. 3.16), si osserva come le percentuali più elevate si registrino in Piemonte, soprattutto sul versante Ovest e a Nord, in Lombardia nell'arco alpino orientale e a Nord del Veneto, in provincia di Treviso. In Provincia di Trento, nel resto del Veneto e in Emilia-Romagna i valori dell'indicatore sono, invece, inferiori. In particolare, nel caso emiliano, le percentuali più elevate si riscontrano limitatamente alle aree già classificate come maggiormente vulnerabili dall'indicatore sintetico. Le quote più elevate di domande accolte nel territorio della Provincia di Trento si riscontrano nel Comun General de Fascia, nelle Comunità di Primiero e di Valsugana e Tesino. In tutta la Provincia i valori percentuali risultano elevati, ma si tratta di numeri assoluti contenuti⁷¹.

⁷¹ Ad esempio, nel caso del Comun Generale di Fascia, la percentuale di domande accolte è superiore all'80%, ma corrisponde a 10 domande accolte su un totale di 14 presentate.

Figura 3.16 – Quota percentuale domande accolte



Fonte: Polimi 2020

In tutte le aree analizzate risultano più elevate le domande presentate e accolte nei poli e/o in comuni di maggiori dimensioni, in contrasto con le aree periferiche. Tale risultato potrebbe derivare da un complesso di fattori, inclusa la maggiore attenzione che la povertà urbana tende ad ottenere poiché percepita come più “dura” per il maggior degrado che caratterizza gli spazi comuni e i legami fiduciari (Wratten 1995). Allo stesso modo, sono i capoluoghi a presentare una maggiore spesa sociale media pro-capite più elevata: pertanto, la maggiore disponibilità di risorse, assieme alla presenza di servizi di welfare più sviluppati, potrebbe contribuire ad una promozione capillare della misura e alla capacità di gestire un ammontare importante di prese in carico⁷². Sembrerebbe quindi che i grandi centri emergano maggiormente come contesti territoriali in cui l’implementazione del RdC/PdC ha trovato maggiore attecchimento: un elemento che non si sovrappone, tuttavia, a quanto emerso dall’analisi dei cluster, dove in larga parte tali aree non sono risultate comprese né nei cluster “alto-alto” né in quelli “basso-basso”.

3.3. Configurazione dei sistemi locali di welfare e distribuzione RdC/PdC: un confronto

Per indagare il tipo di relazione esistente fra la configurazione strutturale dei sistemi locali di welfare, così come qui analizzata dal punto di vista del grado di vulnerabilità, e l’implementazione del RdC/PdC è stata condotta una prima analisi statistica di base, osservando il tipo di relazioni fra variabili (tabella 3.2). Partendo dalla relazione fra l’implementazione del RdC/PdC e le singole sottodimensioni (socio-demografica, socio-economica, politico-istituzionale) che costituiscono l’indicatore sintetico di configurazione dei sistemi locali di welfare, vediamo innanzitutto che si registra una correlazione positiva – in parte attesa – tra la dimensione socio-economica e gli indicatori di implementazione del RdC/PdC; avviene invece il contrario

⁷² Parallelamente, la maggior penetrazione della misura nei capoluoghi potrebbe anche derivare dal minor stigma sociale presente nei grandi contesti urbani, rispetto, invece, alle realtà di dimensione più contenuta.

rispetto alla dimensione politico-istituzionale⁷³. Approfondendo poi le correlazioni con le singole variabili, si nota una correlazione negativa con le famiglie che presentano componenti di età 0-14, probabilmente a causa delle caratteristiche della misura, che non presenta una “sensibilità” specifica rispetto alla presenza di minori nelle famiglie dei soggetti richiedenti. Si identifica, invece, una correlazione positiva rispetto all’incidenza dei soggetti over 75: nelle aree dove tale dato è elevato è presumibile, infatti, che si presentino più domande per la Pensione di Cittadinanza (PdC). A livello complessivo emerge una correlazione positiva tra l’indicatore sintetico di vulnerabilità dei sistemi locali di welfare e gli indicatori RdC, anche se non di particolare rilevanza: se, infatti, il primo esprime una forma di fragilità potenziale, i secondi corrispondono ad un disagio espresso attraverso la richiesta di accesso alla misura. Non è automatico, tuttavia, che da una condizione di fragilità potenziale si generi una richiesta di sostegno (Polimi 2020). Inoltre, mentre l’indicatore sintetico di vulnerabilità è multidimensionale, il RdC si concentra su una fragilità di tipo economico: da qui deriva, non a caso, la maggiore correlazione dei risultati di implementazione della misura con la dimensione socio-economica della vulnerabilità (Ibid.)

Tabella 3.6 - Coefficienti di correlazione fra indicatori di vulnerabilità e indicatori sul take-up del Reddito di Cittadinanza

Indicatori di vulnerabilità	presentate (ogni 1.000 residenti)	accolte (ogni 1.000 residenti)	quota domande accolte (%)
sociodemo01_over75	0,239	0,391	0,351
sociodemo02_stran	0,228	0,037	-0,276
sociodemo03_fam_0_14	-0,243	-0,448	-0,473
vulnerabilità socio-demografica	0,158	-0,032	-0,318
socioeco01_occ_nonstab	0,067	-0,005	-0,035
socioeco02_occ_20_64	0,187	0,224	0,203
socioeco03_bassa_intlav	0,231	0,329	0,310
socioeco04_sotto_assoc	0,171	0,302	0,312
vulnerabilità socio-economica	0,214	0,288	0,271
polist01_spesa_poprif	0,066	0,203	0,270
polist02_quota_entiasso_adj03	0,012	-0,044	-0,122
polist03_quota_areapov	-0,034	-0,072	-0,098
vulnerabilità politico-istituzionale	0,025	0,045	0,019
vulnerabilità complessiva	0,216	0,183	0,017

Fonte: Polimi 2020

Analizzando, nello specifico, le correlazioni a livello di singole regioni va evidenziata una correlazione positiva tra l’indicatore di vulnerabilità complessiva e le domande accolte ogni 1.000 abitanti in tutte le regioni analizzate⁷⁴. Il Veneto è inoltre l’unica regione tra quelle oggetto di analisi a registrare un coefficiente negativo rispetto, invece, alla quota di domande accolte sul totale delle presentate. Nonostante si osservino

⁷³ Le unità di analisi sono costituite dai comuni e non da famiglie e/o individui.

⁷⁴ Si veda l’appendice I per le tabelle relative alle singole aree di studio del progetto.

alcune correlazioni, soprattutto tra l'indicatore di vulnerabilità e la quota di domande accolte sul totale delle presentate, l'interpretazione di tale relazione non è immediata e andrebbe meglio approfondita (Polimi 2020).

Analogamente, con particolare riferimento al caso piemontese, non risulta di facile interpretazione e richiederebbe maggiori approfondimenti la correlazione emersa tra la spesa sociale, a livello di ente gestore, e il grado di penetrazione della misura nazionale. Se, infatti, per alcuni enti gestori la correlazione tra le due variabili risulta positiva⁷⁵, per altre realtà si registra, invece, una correlazione negativa.

Dall'incrocio tra i risultati di implementazione del RdC/PdC e le aree clusterizzate si manifesta un'elevata eterogeneità nei risultati, anche limitando l'analisi ad un singolo macro-gruppo di cluster (ad es. solo cluster ad elevata vulnerabilità "alto/alto" oppure a bassa vulnerabilità "basso/basso"). Ad esempio, in Veneto, si sono osservati risultati molto variabili nei cluster "alto-alto" per quanto riguarda le domande accolte ogni 1.000 abitanti⁷⁶. Nello specifico, tali differenze non si riscontrano solo tra cluster con livelli di vulnerabilità simili, ma anche tra i singoli comuni all'interno degli stessi cluster (cfr. per esempio l'area del Garda-Veronese)⁷⁷. Tutti i dati RdC risultano eterogenei anche per quanto riguarda i cluster alto-alto lombardi, mentre nei cluster basso-basso o virtuosi, compaiono alcune tendenze comuni: ad esempio si riscontrano, nella maggior parte dei casi, domande presentate e accolte contenute ogni 1.000 abitanti. Rimane invece variabile la quota di domande accolte sul totale delle presentate.

3.4. Conclusioni

In questo capitolo abbiamo visto come nelle regioni considerate i sistemi di welfare locale si configurano a livello territoriale dal punto di vista del grado di vulnerabilità. In particolare, si è osservato come, per quanto attiene la dimensione socio-demografica, un grado maggiore di vulnerabilità interessi soprattutto il territorio dell'Emilia Romagna, mentre il Piemonte si presenta come l'area più problematica dal punto di vista socio-economico. La vulnerabilità politico-istituzionale sembra concentrarsi, invece, all'interno dei confini lombardi. Si arriva così a definire la distribuzione della vulnerabilità complessiva dei sistemi locali di welfare, che appare più elevata in Lombardia e nell'area che collega le province di Alessandria, Pavia e Piacenza. Rispetto a tutti gli indicatori di vulnerabilità, la provincia di Trento risulta essere la zona con configurazioni dei sistemi di welfare locale a più bassa problematicità. Attraverso l'utilizzo di questi dati è stato, inoltre, possibile individuare, all'interno di ciascuna regione, delle aree territoriali (i cluster) in cui si presentano concentrazioni particolari di comuni a configurazione simile dal punto di vista del grado elevato o meno di vulnerabilità del sistema di welfare locale. Nello specifico, sono state individuate due tipologie di cluster, definite "alto-alto" e "basso-basso", costituiti da insiemi di municipalità confinanti che presentano livelli particolarmente elevati o contenuti dell'indicatore sintetico di vulnerabilità.

Nella seconda parte del capitolo sono stati invece analizzati i dati disponibili a Novembre 2019 riferiti al numero di domande presentate e accolte per RdC/PdC. In questo caso il Piemonte è risultata la Regione con i valori più elevati sia rispetto al numero di domande presentate e accolte su 1.000 abitanti sia rispetto alla quota delle domande accolte sul totale delle presentate. Analogamente agli indicatori di vulnerabilità, Trento

⁷⁵ Nei casi di correlazione positiva si ipotizza che tale risultato derivi dalla maggiore capacità degli enti di gestire le domande di RdC e le prese in carico, grazie alla maggior disponibilità di risorse.

⁷⁶ Nell'analisi della Regione Veneto la variabilità nei risultati di implementazione del RdC è indicata anche per il dato inerente alla quota percentuale delle domande accolte sul totale delle presentate.

⁷⁷ Al contrario, per la Regione Veneto si segnala una maggiore omogeneità nelle domande RdC accolte su 1.000 abitanti all'interno dei cluster dell'area del Polesine e del bellunese: nel primo caso con valori elevati, mentre più contenuti per il secondo.

si conferma il territorio con i valori più bassi anche per quanto riguarda l'implementazione della misura nazionale di contrasto alla povertà. Trasversalmente a tutte le zone analizzate, l'RdC/PdC sembra avere avuto un maggiore attecchimento nei poli o nei grandi centri. Non sembra, invece, emergere una relazione chiara ed univoca fra implementazione del RdC/PdC e configurazione "alto-alto" (cioè elevata vulnerabilità) e "basso-basso" (cioè bassa vulnerabilità) dei cluster territoriali identificati all'interno di ciascuna regione.

Capitolo 4 – Considerazioni conclusive e ipotesi di selezione dei contesti locali per l'indagine sul campo

Il progetto Prin Coping ha l'obiettivo di analizzare i processi di implementazione delle misure nazionali di contrasto alla povertà attraverso un approccio "contestualizzato", ponendo cioè attenzione alle caratteristiche specifiche dei territori. A tal fine, per ciascuna regione oggetto di studio sono stati selezionati tre contesti locali per procedere all'analisi empirica dell'implementazione delle misure nazionali di interesse. Nel caso della Provincia Autonoma di Trento, l'indagine successiva avrà come oggetto il solo contesto della città di Trento. Ciascuna regione vedrà analizzati un contesto metropolitano, un contesto "avverso" e uno "virtuoso" secondo ulteriori criteri concordati dal gruppo di ricerca. I contesti metropolitani, già predefiniti, sono rispettivamente Torino, Milano, Bologna, Venezia. La selezione degli altri territori è avvenuta sulla base di alcuni criteri che includono ambiti che:

- 1) presentano al loro interno dei comuni clusterizzati, con una vulnerabilità socio-economica e un indicatore sintetico di vulnerabilità coerente (vd. Cap.3);
- 2) sono stati citati dai testimoni privilegiati come aree di interesse ai fini della ricerca (vd. Cap.2);
- 3) non comprendono capoluoghi di provincia.

Si è inoltre concordato di selezionare un caso "avverso", cioè ad alta vulnerabilità in base agli indicatori analizzati nel capitolo 3, e uno "virtuoso", a bassa vulnerabilità. Questa scelta ha l'obiettivo di permettere un'indagine dei processi di implementazione delle misure nazionali di sostegno al reddito dove il contesto socio-economico e l'articolazione delle politiche di welfare appaiono più problematici e dove, invece, il sistema socio-economico e quello di protezione locale sono ben strutturati. Per tutte le aree selezionate si considera anche la categoria di appartenenza rispetto alla classificazione SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne), che definisce i comuni italiani rispetto alla loro distanza nei confronti dei poli, cioè dei centri che hanno a disposizione determinati servizi essenziali. Secondo tale classificazione i comuni possono appartenere a quattro fasce a seconda dei minuti di percorrenza richiesti per raggiungere il polo più vicino: aree di cintura, aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-periferiche (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica 2014).

Per ciascun contesto selezionato vengono poi approfonditi i risultati di implementazione del RdC, in riferimento ai dati disponibili a novembre 2019. I dati analizzati rispetto alla misura nazionali sono:

- il numero di domande presentate ogni 1.000 abitanti;
- il numero di domande accolte ogni 1.000 abitanti;
- la percentuale di domande accolte sul totale delle presentate.

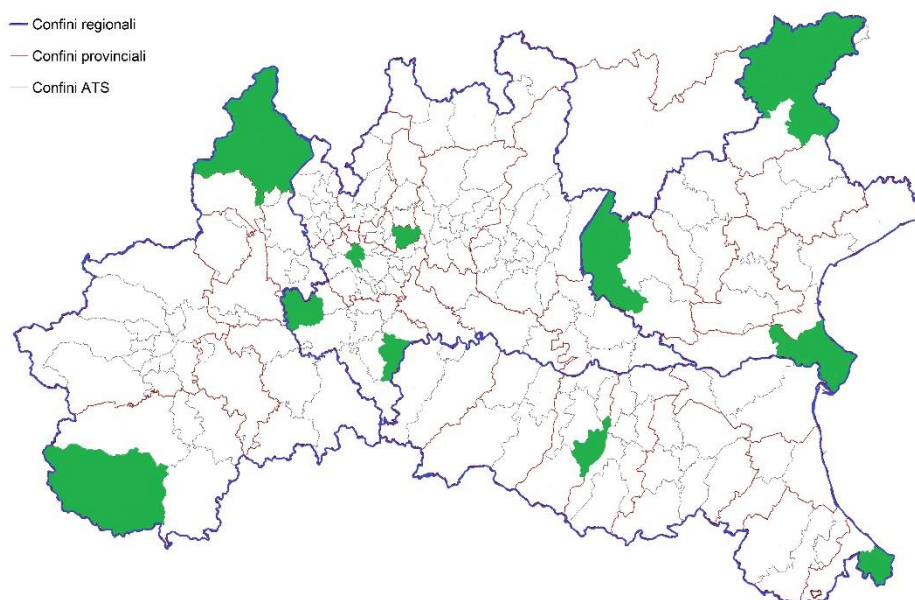
Esclusi i contesti metropolitani, sono qui presi in considerazione complessivamente 11 casi locali⁷⁸ (figura n.4.1):

- Emilia-Romagna: una area avversa (Riccione) e una area virtuosa (Scandiano);
- Lombardia: due aree avverse (Mortara e Broni) e due aree virtuose (Rho e Vimercate);
- Piemonte: una area avversa (C.S.S.V. Verbania) e una area virtuosa (Consorzio Monviso Solidale);
- Veneto: due aree avverse (ULSS 19- Rovigo e ULSS 22 – Verona) e una area virtuosa (ULSS 1 – Belluno).

Li presentiamo e analizziamo di seguito, approfondendo prima i possibili casi avversi e poi quelli virtuosi.

⁷⁸ Nel caso lombardo si è già provveduto a fornire due alternative nel caso in cui non fosse possibile procedere con l'analisi nei primi contesti selezionati; anche per il Veneto si presenta un'alternativa per il caso avverso. Sono già disponibili delle alternative anche nelle altre regioni, ma in questa sede saranno discusse solo le loro prime scelte.

Figura 4.25 – Ambiti selezionati nelle regioni di interesse (Provincia di Trento esclusa)



Fonte: elaborazione UdR POLIMI

4.1. La proposta di selezione sui casi “avversi”

4.1.1. L’ambito di Riccione – Emilia-Romagna

Il caso avverso proposto per la Regione Emilia-Romagna corrisponde all’area di Riccione, in provincia di Rimini. L’area si presenta, all’interno del cluster e nell’intero ambito di riferimento, coerente con il profilo di “avversità” sia per quanto riguarda l’andamento dell’indicatore sintetico complessivo sia per quanto riguarda la vulnerabilità socio-economica. Come osservabile in tabella n. 4.1, San Giovanni in Marignano rappresenta l’unico comune che non si posiziona all’interno dei quintili più elevati rispetto ai risultati della dimensione socio-economica di vulnerabilità. Si tratta, tuttavia, di un valore non “basso”, e quindi in netto contrasto con la classificazione della zona, ma “intermedio”. Anche la vulnerabilità politico-istituzionale è coerente con il contesto, ad eccezione del comune di Riccione, collocabile anch’esso nel quintile intermedio. La dimensione che appare meno omogenea è quella socio-demografica: solo 2 comuni sui 5 clusterizzati sono inscrivibili nei quintili più elevati, mentre i rimanenti 3 risultano intermedi o bassi. Si rilevano ulteriori 2 eccezioni nell’area esterna al cluster.

Per quanto riguarda, invece, la classificazione SNAI, i comuni del territorio sono identificabili esclusivamente come cintura o intermedi. L’unica eccezione è rappresentata dal comune di Riccione, classificato come polo. La dimensione media dei comuni è di 8.780 abitanti: come prevedibile il comune più popoloso, che alza tale media, è Riccione con una popolazione pari a 35.181 unità.

I dati inerenti all’implementazione del RdC nell’area di Riccione presentano valori elevati per quanto riguarda le domande presentate e accolte ogni 1.000 abitanti, con qualche eccezione: all’interno del cluster San Clemente e San Giovanni in Marignano, mentre all’esterno Morciano di Romagna. Diversamente si verifica per la quota di domande accolte sul totale delle presentate: in questo caso la maggior parte dei comuni registra quote intermedie, oppure basse, mentre solo 5 comuni sui 13 di tutto il territorio si posizionano nei quintili più elevati (3 interni al cluster: Coriano, San Giovanni in Marignano e Saludecio; 2 esterni: Misano Adriatico e Cattolica).

Tabella 4.7 - Classificazione SNAI, quintili dimensioni vulnerabilità e implementazione RdC/PdC per Comune. Ambito di Riccione.

Comune	SNAI	Socio-demo	Socio-eco	Pol-ist	MPI	PresentateX1000	AccolteX1000	Quota accolte	popolazione
Comuni interni al cluster									
Coriano	Cintura	intermedio 3	alto 5	alto 4	alto 4	alto 4	alto 4	alto 4	10.595
San Clemente	Cintura	alto 4	alto 4	alto 4	alto 5	alto 4	intermedio 3	basso 2	5.603
San Giovanni in Marignano	Cintura	alto 4	intermedio 3	alto 4	alto 4	basso 2	intermedio 3	alto 5	9.452
Montefiore Conca	Intermedio	basso 2	alto 5	alto 4	alto 4	alto 4	alto 4	intermedio 3	2.233
Saludecio	Intermedio	intermedio 3	alto 5	alto 4	alto 5	alto 4	alto 4	alto 4	3.059
Comuni esterni al cluster									
Riccione	Polo	alto 4	alto 5	intermedio	alto 4	alto 4	alto 4	intermedio 3	35.181
Misano Adriatico	Cintura	alto 4	alto 5	alto 4	alto 4	alto 4	alto 4	alto 4	13.400
Cattolica	Cintura	alto 4	alto 5	alto 4	alto 5	alto 4	alto 4	alto 4	17.143
Montegridolfo	Intermedio	alto 4	alto 4	alto 5	alto 5	alto 4	alto 4	intermedio 3	1.011
Mondaino	Intermedio	alto 4	alto 4	alto 4	alto 5	alto 4	alto 4	intermedio 3	1.367
Morciano di Romagna	Cintura	alto 5	alto 4	alto 4	alto 5	alto 4	intermedio 3	basso 1	7.128
Montescudo - Montecolombo	Intermedio	intermedio 3	alto 5	alto 4	alto 5	alto 5	alto 4	basso 2	6.826
Gemmano	Intermedio	basso 2	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	intermedio 3	1.146

Fonte: Elaborazione UdR UniBO su dati Istat e SNAI

All'interno dell'ambito di Riccione si segnala la presenza dell'Unione di Comuni della Valconca a cui partecipano 7 comuni, di cui solo 3 appartenenti al cluster⁷⁹. All'Unione sono delegate solo alcune funzioni relative alla gestione di interventi in ambito sociale: nello specifico si tratta dei servizi extra-scolastici per minori, l'ufficio di piano e i servizi associati per anziani.

4.1.2. Gli ambiti di Broni e Mortara – Lombardia

Le due proposte per il caso avverso della Regione Lombardia sono gli Ambiti di Broni e di Mortara, entrambi afferenti alla Provincia di Pavia. Come è possibile osservare nelle tabelle 4.2 e 4.3, in entrambi i casi i comuni interni al cluster "alto-alto" sono coerenti dal punto di vista della vulnerabilità complessiva e socio-economica. Si segnala, come unica eccezione, il comune di Robbio dell'ambito di Mortara, in quanto registra dei valori intermedi per la dimensione socio-economica. Tale coerenza si riscontra anche nella maggior parte dei comuni appartenenti agli ambiti, ma esterni al cluster. Anche in questo caso, però, si presentano delle eccezioni: ad esempio, nell'Ambito di Broni, i comuni di Albaredo Arnaboldi, Castana e Volpara non hanno livelli coerenti per quanto riguarda i due dati di interesse. Allo stesso modo Bosnasco, Campospino, Portalbera e Zenevredo registrano valori contenuti di vulnerabilità socio-economica. Nell'ambito di Mortara, invece, le eccezioni esterne al cluster si manifestano nella sola dimensione socio-economica dei comuni di Albonese e Cilavegna.

Rispetto, invece, alle altre dimensioni di vulnerabilità, si osserva la perfetta coerenza di tutto l'ambito di Mortara riguardo alla vulnerabilità politico-istituzionale, mentre nel caso di Broni si verificano alcune eccezioni, tutte esterne al cluster. La dimensione socio-demografica mostra maggiori eccezioni in entrambi gli ambiti: la differenza risiede nel fatto che nell'ambito di Mortara molti dei comuni non coerenti sono interni al cluster, mentre nel caso di Broni solo un comune clusterizzato si discosta dai quintili più elevati.

Rispetto alla classificazione SNAI, entrambi gli ambiti presentano comuni classificabili come intermedi o di cintura, senza la presenza di alcun polo. La dimensione media dei comuni è contenuta: nel territorio di Mortara si attesta a 2.102 abitanti, mentre nell'area di Broni è pari a 1.640 unità.

Rispetto all'implementazione del RdC/PdC, i due ambiti mostrano alcune differenze. L'ambito di Mortara ha valori complessivamente elevati per tutti i dati presi in considerazione, con più eccezioni per la quota di

⁷⁹ I comuni appartenenti all'Unione della Valconca sono: Montefiore Conca, San Clemente e Saludecio, appartenenti al cluster, e Gemmano, Mondaino, Montegridolfo e Montescudo-Monte Colombo.

domande accolte sul totale delle presentate: in questo caso 8 comuni su 19 risultano avere percentuali basse o intermedie. L'ambito di Broni registra una maggiore variabilità nelle domande presentate: a fronte di una maggioranza di comuni con valori elevati (15), si riscontrano 4 comuni con valori contenuti (2 interni al cluster e 2 esterni ad esso) e 5 con valori intermedi (tutti esterni al cluster). Le domande accolte ogni 1.000 abitanti presentano valori per la maggior parte elevati, con 6 eccezioni: 3 casi sono bassi e 3 intermedi. La quota di accolte sul totale delle presentate è contenuta o intermedia per tutti i comuni interni al cluster, ad eccezione di Lirio. Anche all'esterno del cluster, la maggior parte dei comuni presenta valori medi o bassi per le percentuali di domande accolte.

Tabella 4.8 – Classificazione SNAI, quintili dimensioni vulnerabilità e implementazione RdC/PdC per Comune. Ambito di Broni.

Comune cluster	class. SNAI	sint_sociodemo	sint_socioeco	sint_polist	MPI	presentate_1000	accolte_1000	quota_accolte	popolazione
Comuni interni al cluster									
Montecalvo Versiggia	Intermedio	alto 5	alto 5	alto 4	alto 5	alto 4	alto 4	intermedio 3	532
Santa Maria della Versa	Intermedio	alto 5	alto 4	alto 5	alto 5	basso 2	basso 1	basso 1	2.293
Lirio	Intermedio	alto 5	alto 4	alto 5	alto 5	alto 4	alto 5	alto 5	130
Pietra de' Giorgi	Intermedio	alto 4	alto 5	alto 5	alto 5	alto 4	intermedio 3	basso 1	835
Montù Beccaria	Intermedio	alto 4	alto 5	alto 5	alto 5	alto 4	alto 4	intermedio 3	1.638
San Damiano al Colle	Intermedio	Intermedio 3	alto 5	alto 5	alto 5	basso 2	basso 2	basso 2	640
Stradella	Cintura	alto 5	alto 4	alto 4	alto 5	alto 5	alto 4	basso 2	11.578
Arena Po	Cintura	alto 5	alto 4	alto 5	alto 5	alto 4	alto 4	basso 2	1.556
Comuni esterni al cluster									
Albaredo Arnaboldi	Cintura	basso 1	Basso 1	Intermedio 3	basso 1	alto 5	alto 5	intermedio 3	233
Bosnasco	Cintura	alto 5	Basso 1	alto 5	alto 5	basso 1	basso 1	Alto 5	619
Broni	Cintura	alto 5	alto 5	basso 1	alto 5	alto 5	alto 5	intermedio 3	9.603
Campospinoso	Cintura	alto 5	basso 2	Intermedio 3	alto 5	alto 4	alto 4	intermedio 3	1.095
Canneto Pavese	Cintura	Intermedio 3	alto 4	Intermedio 3	alto 4	alto 4	alto 4	intermedio 3	1.379
Castana	Cintura	Intermedio 3	basso 2	alto 4	Intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	746
Cigognola	Cintura	alto 4	alto 5	Intermedio 3	alto 4	intermedio 3	alto 4	intermedio 3	1.307
Golferenzo	Intermedio	Intermedio 3	alto 5	alto 5	alto 5	intermedio 3	alto 5	alto 5	193
Montescano	Cintura	alto 5	alto 5	Intermedio 3	alto 5	alto 5	alto 5	basso 2	424
Portalbera	Cintura	Intermedio 3	basso 2	alto 5	alto 4	intermedio 3	alto 4	alto 5	1.482
Redavalle	Cintura	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	basso 2	1.052
Rocca de' Giorgi	Intermedio	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	intermedio 3	alto 5	alto 5	84
Rovescala	Cintura	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 4	alto 4	intermedio 3	883
San Cipriano Po	Cintura	alto 5	alto 4	alto 5	alto 5	alto 5	intermedio 3	basso 1	478
Volpara	Intermedio	basso 1	Intermedio 3	alto 5	Intermedio 3	basso 2	alto 5	alto 5	125
Zenevredo	Cintura	basso 2	Basso 1	alto 5	alto 5	alto 4	alto 4	alto 4	474

Fonte: Elaborazione UdR POLIMI su dati Istat e SNAI

Tabella 4.9 – Classificazione SNAI, quintili dimensioni vulnerabilità e implementazione RdC/PdC per Comune. Ambito di Mortara.

Comune cluster	class. SNAI	sint_sociodemo	sint_socioeco	sint_polist	MPI	PresentateX1000	AccolteX1000	% Accolte	popolazione
Comuni interni al cluster									
Candia Lomellina	Cintura	Intermedio 3	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 4	1.556
Langosco	Cintura	basso 2	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 4	368
Cozzo	Cintura	basso 2	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	basso 2	372
Zeme	Intermedio	alto 4	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 4	1.004
Olevano di Lomellina	Cintura	Intermedio 3	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 4	710
Castello d'Agogna	Cintura	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	intermedio 3	1.145
Mortara	Cintura	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	intermedio 3	15.407
Ceretto Lomellina	Cintura	basso 1	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	188
Sant'Angelo Lomellina	Intermedio	Intermedio 3	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 4	787
Castelnovetto	Intermedio	basso 1	alto 4	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	563
Rosasco	Intermedio	basso 2	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	intermedio 3	574
Robbio	Cintura	Intermedio 3	Intermedio 3	alto 5	alto 4	alto 5	alto 4	basso 2	5.860
Comuni esterni al cluster									
Albonese	Cintura	alto 5	basso 2	alto 4	alto 4	intermedio 3	alto 4	alto 4	530
Cernago	Cintura	basso 1	alto 4	alto 5	alto 5	alto 4	alto 4	basso 2	722
Cilavegna	Cintura	basso 2	Intermedio 3	alto 5	alto 4	alto 5	alto 4	intermedio 3	5.475
Nicorvo	Intermedio	basso 1	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	294
Palestro	Cintura	alto 4	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 4	1.897
Parona	Cintura	alto 4	alto 4	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	intermedio 3	1.905
Torre Beretti e Castellaro	Intermedio	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 4	581

Fonte: Elaborazione UdR POLIMI su dati Istat e SNAI

Si segnala, inoltre, che entrambi gli ambiti territoriali sono inseriti all'interno di due Ambiti Distrettuali: infatti Broni gestisce il proprio Piano di Zona assieme all'Ambito di Casteggio, mentre Mortara collabora con gli Ambiti di Vigevano e Garlasco. Ne consegue che all'interno degli organi di governance locale (Assemblea dei Sindaci, Tavolo politico-tecnico e Ufficio di Piano) sono inclusi rappresentanti di tutti gli ambiti interni all'area distrettuale di riferimento. Nel caso di Mortara, il distretto include anche un tavolo specifico per il dialogo con il Terzo Settore, mentre nel caso di Broni i relativi rappresentanti sono semplicemente inclusi all'interno del Tavolo politico-tecnico e dell'Ufficio di Piano.

L'Ambito di Broni comprende anche quattro unioni di comuni (tabella n.4.4), di cui tre gestiscono i servizi sociali e assistenziali. Si segnala l'esistenza di una convenzione tra l'intero Ambito Distrettuale Broni-Casteggio e la Cooperativa Finis Terrae per le attività dello sportello stranieri di Casteggio (PdZ Broni-Casteggio 2019/2020).

Tabella 10.4 – Unioni di Comuni nell'Ambito di Broni (comuni interni al cluster sottolineati)

Unione di comuni	Comuni inclusi	Progettazione e gestione servizi sociali ed assistenziali
Unione Campospino-Albaredo	Campospino e Albaredo Arnaboldi	Sì
Unione di comuni lombarda di Prima Collina	Canneto Pavese, Castana e Montescano	Sì
Unione comuni Alta Valle Versa	Golferenzo, <u>Montecalvo Versiggia</u> e Volpara;	No
Unione di comuni lombarda Colline d'Oltrepò	<u>Pietra de Giorgi</u> , Rocca de Giorgi e <u>Lirio</u> .	Sì

Fonti: PdZ Ambito Distrettuale Broni-Casteggio e Statuti delle Unioni

Si indicano, invece, 5 convenzioni interne al territorio dell'Ambito di Mortara inerenti ai temi dell'inserimento lavorativo, alla tutela dei minori e al supporto alla popolazione straniera (tabella n.4.5).

Tabella 4.11 – Convenzioni nell'Ambito di Mortara

Ente partner	Area di policy	Note
SIL Vigevano	Inserimento lavorativo	Obiettivo: raggiungimento annuale della soglia del 30% delle segnalazioni con borse lavoro attivate
ATS (con l'Ambito Distrettuale)	Minori	Mantenimento banca dati relativa ai minori in strutture residenziali a causa di abusi e/o maltrattamenti
Comune di Vigevano	Minori	Servizio "Spazio Neutro" per garantire un rapporto tra il minore e i genitori in caso sussistano situazioni di disagio
Fondazione "Le Vele"	Inserimento lavorativo	Gestione attività del "Punto Lavoro"

Associazione "Caleidoscopio"	Immigrazione	Gestione attività dello sportello stranieri
---------------------------------	--------------	---

Fonte: PdZ Ambito Distrettuale della Lomellina

4.1.3. Il Consorzio dei Servizi Sociali del Verbanò (C.S.S.V. Verbania) – Piemonte

Il Consorzio di Servizi Sociali del Verbanò (C.S.S.V. Verbania), nella provincia di Verbanò-Cusio-Ossola, rappresenta la proposta per il caso avverso per la Regione Piemonte. Dalla tabella 4.6 si può notare come tutti i comuni del Consorzio, sia quelli interni al cluster che esterni ad esso, siano perfettamente coerenti per quanto riguarda la dimensione socio-economica di vulnerabilità. Al contrario, nonostante l'indicatore sintetico di vulnerabilità presenti valori elevati per la maggior parte dei comuni, si registrano delle eccezioni. All'interno del cluster, tali irregolarità si manifestano nei livelli intermedi dei soli comuni di Cossogno e Premeno. All'esterno del cluster, sono invece 8 i comuni con valori anomali: Cambiasca, Mergozzo, Ornavasso, Pieve Vergonte, Premosello Chiovenda, San Bernardino Verbanò, Vignone e Vogogna. Le maggiori discrepanze rispetto alle diverse forme di vulnerabilità analizzate si riscontrano nella categoria socio-demografica: infatti, l'intera area non sembra essere per nulla fragile da questo punto di vista, poiché la maggior parte dei comuni del consorzio appartengono ai quintili più bassi. Una situazione analoga si presenta per la dimensione politico-istituzionale, anche se in questo caso sono presenti anche diversi comuni classificati come intermedi. Per quanto riguarda i risultati di quest'ultima dimensione, è importante ricordare che la Regione Piemonte possiede i valori più contenuti di essa nel confronto con le altre regioni oggetto di analisi, anche in relazione alla prevalenza, in questa regione, della forma associata di gestione, una delle variabili che concorrono a definire questo indicatore-

Rispetto alla classificazione SNAI, la maggior parte dei comuni del consorzio è classificata come di cintura. 4 comuni, di cui 3 inclusi nel cluster, si registrano, invece, come intermedi. A questi vanno aggiunti 2 casi periferici e il polo di Verbania. La popolazione media si attesta attorno ai 2.607 abitanti. Verbania è capoluogo di provincia, ma la sua dimensione è tale da suggerire elasticità rispetto al criterio di esclusione dei comuni capoluogo.

I risultati di implementazione del RdC/PdC non appaiono omogenei in questa area: mentre le domande presentate e accolte ogni 1.000 abitanti hanno, per la maggior parte dei comuni, valori contenuti, la quota di domande accolte sulle presentate si posiziona nei quintili più elevati.

Tabella 4.6 – Classificazione SNAI, quintili dimensioni vulnerabilità e implementazione RdC/PdC per Comune. C.S.S.V. Verbania

Comune	SNAI	Socio-demo	Socio-eco	Pol-ist	MPI	PresentateX1000	AccolteX1000	Quota accolte	popolazione
Comuni interni al cluster									
AURANO	C - Cintura	basso1	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 4	103
CANNERO RIVIERA	C - Cintura	basso 2	alto 5	basso 2	alto 5	basso 1	basso 1	alto 5	910
CANNOBIO	D - Intermedio	basso 2	alto 5	basso 2	alto 5	basso 1	basso 2	intermedio 3	5.120
COSSOGNO	C - Cintura	basso1	alto 5	intermedio 3	intermedio 3	alto 4	alto 4	alto 4	679
GHIFFA	C - Cintura	basso1	alto 5	basso 2	alto 4	intermedio 3	alto 4	alto 4	2.354
GURRO	E - Periferico	alto 4	alto 5	alto 4	alto 5	intermedio 3	alto 4	alto 5	199
INTRAGNA	C - Cintura	basso1	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	108
MIAZZINA	C - Cintura	basso 2	alto 5	intermedio 3	alto 4	basso 1	basso 2	alto 5	382
OGGEBBIO	D - Intermedio	basso1	alto 5	intermedio 3	alto 5	basso 2	basso 1	basso 1	873
PREMENO	C - Cintura	basso1	alto 5	intermedio 3	intermedio 3	basso 1	basso 1	basso 1	730
TRAREGO VIGGIONA	D - Intermedio	alto 4	alto 5	intermedio 3	alto 5	basso 2	basso 2	basso 2	417
VALLE CANNOBINA	Missing	basso1	alto 5	intermedio 3	alto 5	alto 4	alto 5	alto 5	485
Comuni esterni al cluster									
ARIZZANO	C - Cintura	basso1	alto 5	basso 2	alto 4	basso 1	basso 1	alto 4	2.012
BAVENO	C - Cintura	intermedio 3	alto 5	basso 2	alto 4	alto 4	alto 4	intermedio 3	4.919
BEE	C - Cintura	basso1	alto 5	intermedio 3	alto 5	basso 2	intermedio 3	alto 5	755
BELGIRATE	D - Intermedio	basso 2	alto 5	intermedio 3	alto 4	alto 4	alto 5	alto 5	503
CAMBIASCA	C - Cintura	basso 2	alto 5	basso1	basso 2	basso 1	basso 2	alto 5	1.623
CAPREZZO	C - Cintura	basso1	alto 5	alto 4	alto 5	basso 1	intermedio 3	alto 5	169
GIGNESE	C - Cintura	intermedio 3	alto 5	intermedio 3	alto 4	basso 1	basso 2	alto 5	1.048
MERGOZZO	C - Cintura	basso 2	alto 5	basso 2	basso 2	alto 4	intermedio 3	basso 2	2.165
ORNAVASSO	C - Cintura	basso 2	alto 4	basso1	basso 1	intermedio 3	intermedio 3	alto 4	3.435
PIEVE VERGONTE	E - Periferico	basso1	alto 5	basso1	basso 1	intermedio 3	alto 4	alto 5	2.518
PREMOSELLO CHIOVENDA	C - Cintura	basso 2	alto 4	basso 2	basso 2	basso 2	intermedio 3	alto 4	1.941
SAN BERNARDINO VERBANO	C - Cintura	basso1	alto 5	basso1	basso 2	basso 2	alto 4	alto 5	1.318
STRESA	C - Cintura	alto 5	alto 5	basso 2	alto 5	basso 2	basso 2	basso 2	4.870
VERBANIA	A - Polo	alto 4	alto 5	basso1	alto 4	alto 5	alto 5	alto 4	30.505
VIGNONE	C - Cintura	basso1	alto 5	basso 2	basso 2	basso 1	basso 2	alto 5	1.195
VOGOGNA	C - Cintura	intermedio 3	alto 5	basso1	intermedio 3	alto 4	alto 4	intermedio 3	1.756

Fonte: Elaborazione UdR UniTO su dati Istat e SNAI

4.1.4. ULSS 22 (Verona) e ULSS 19 (Rovigo) – Veneto

La Regione Veneto ha presentato due proposte per quanto riguarda il caso avverso: le due aree corrispondono all'ULSS 19 (provincia di Rovigo) e all'ULSS 22 (provincia di Verona).

Rispetto alla vulnerabilità complessiva e alla dimensione socio-economica, all'interno dell'ULSS 22 (tabella 4.7), in provincia di Verona, i valori sono coerenti per la maggior parte dei comuni interni al cluster: si registra una decina di eccezioni, soprattutto di tipo intermedio, per quanto riguarda la dimensione socio-economica, e 5 comuni con valori intermedi per l'indicatore sintetico di vulnerabilità. Si ottengono, invece, risultati più variabili per i comuni della ULSS non interni al cluster: la dimensione socio-economica assume soprattutto valori bassi o intermedi, mentre l'indicatore sintetico si divide tra i quintili intermedi ed elevati. Da questo punto di vista, l'area afferente alla provincia di Rovigo (tabella 4.8) conferma la sua coerenza dal punto di vista socio-economico, con due sole eccezioni esterne al cluster (Porto Tolle e Pettorazza Grimani). Per quanto concerne, invece, la vulnerabilità complessiva, si riscontrano le sole eccezioni di Adria e di Taglio Po, interne al cluster, oltre ad ulteriori eccezioni nei comuni esterni al cluster.

L'ULSS del veronese risulta complessivamente coerente con la fragilità dell'area anche rispetto alla dimensione socio-demografica e politico-istituzionale: si riscontrano diverse eccezioni, anche a causa della numerosità dei comuni nel territorio considerato, che aumenta la variabilità dei risultati.

AL contrario, l'ULSS relativo all'area del Polesine è perfettamente coerente dal punto di vista politico-istituzionale, mentre i livelli di fragilità socio-demografica sono contenuti, in contrasto con il resto delle dimensioni analizzate.

Secondo la classificazione SNAI, la maggior parte dei comuni dell'area del veronese sono identificati come cintura. A questi si aggiungono una decina di comuni intermedi, 3 periferici e 2 poli (Isola della Scala e Villafranca di Verona). Anche nel Polesine i comuni sono soprattutto intermedi o di cintura: le uniche eccezioni sono rappresentate dal Polo di Adria e dal comune periferico di Porto Viro. La popolosità media è di 8.089 abitanti nel veronese e di 7.386 abitanti nel Polesine.

Appaiono invece differenti i risultati di implementazione del RdC/PdC nelle due aree venete. Nel veronese, infatti, la maggior parte dei comuni presenta valori contenuti per tutti i dati utilizzati, mentre nel Polesine, a

fronte di numerose domande presentate e accolte su 1.000 abitanti, la quota delle domande accolte sulle presentate risulta avere soprattutto risultati intermedi.

Tabella 4.7 – Classificazione SNAI, quintili dimensioni vulnerabilità e implementazione RdC/PdC per Comune. ULSS 22 (Verona)

Comune	SNAI	Socio-demo	Socio-eco	Pol-ist	MPI	PresentateX1000	AccolteX1000	Quota accolte	popolazione
Comuni interni al cluster									
Bardolino	D - Intermedio	alto 4	alto 5	alto 4	alto 5	basso 1	basso 2	alto 4	7.178
Brentino Belluno	D - Intermedio	intermedio 3	intermedio 3	alto 5	alto 4	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	1.371
Brenzone sul Garda	E - Periferico	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	basso 1	basso 1	alto 4	2.464
Caprino Veronese	D - Intermedio	alto 4	alto 4	alto 4	alto 4	intermedio 3	intermedio 3	basso 2	8.467
Castelnuovo del Garda	C - Cintura	alto 5	intermedio 3	alto 4	alto 4	basso 2	basso 1	basso 1	13.266
Costermano sul Garda	C - Cintura	basso1	alto 4	alto 4	intermedio 3	basso 1	basso 1	alto 4	3.793
Erbè	C - Cintura	alto 5	intermedio 3	intermedio 3	alto 4	intermedio 3	basso 1	basso 1	1.920
Ferrara di Monte Baldo	D - Intermedio	basso1	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	275
Garda	D - Intermedio	alto 5	alto 5	alto 4	alto 5	basso 2	basso 2	alto 4	4.116
Lazise	C - Cintura	intermedio 3	alto 5	alto 4	alto 4	basso 2	basso 1	basso 2	7.042
Malcesine	E - Periferico	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	basso 1	basso 1	basso 1	3.687
Mozzecane	C - Cintura	alto 5	basso 2	alto 4	alto 4	intermedio 3	basso 1	basso 1	7.844
Nogarele Rocca	C - Cintura	alto 5	intermedio 3	basso 2	alto 5	intermedio 3	basso 1	basso 1	3.716
Pastrengo	C - Cintura	alto 4	basso 2	alto 4	alto 4	basso 2	basso 1	basso 1	3.057
Povegliano Veronese	C - Cintura	alto 4	basso 2	alto 4	intermedio 3	basso 2	basso 1	basso 1	7.317
San Zeno di Montagna	D - Intermedio	basso 1	alto 5	alto 4	intermedio 3	intermedio 3	alto 4	alto 4	1.392
Sona	C - Cintura	intermedio 3	intermedio 3	alto 4	intermedio 3	basso 2	basso 2	intermedio 3	17.776
Torri del Benaco	D - Intermedio	intermedio 3	alto 5	alto 5	alto 5	basso 1	basso 1	intermedio 3	3.054
Trevenzuolo	C - Cintura	alto 5	alto 4	intermedio 3	alto 5	alto 4	basso 2	basso 1	2.780
Valeggio sul Mincio	C - Cintura	alto 5	intermedio 3	intermedio 3	alto 4	alto 4	intermedio 3	basso 2	15.564
Vigasio	C - Cintura	alto 4	basso 1	alto 4	intermedio 3	intermedio 3	basso 2	basso 1	10.247
Comuni esterni al cluster									
Affi	C - Cintura	intermedio 3	intermedio 3	alto 4	intermedio 3	basso 1	basso 2	alto 4	2.362
Bussolengo	C - Cintura	alto 5	intermedio 3	intermedio 3	alto 4	alto 4	alto 4	intermedio 3	20.331
Cavaion Veronese	C - Cintura	intermedio 3	alto 4	alto 4	alto 4	intermedio 3	basso 2	basso 2	6.021
Dolcè	D - Intermedio	alto 5	basso 2	alto 4	alto 5	alto 4	intermedio 3	basso 1	2.609
Fumane	C - Cintura	basso 2	intermedio 3	alto 4	intermedio 3	basso 1	basso 1	intermedio 3	4.142
Isola della Scala	A - Polo	alto 5	intermedio 3	intermedio 3	alto 4	alto 4	basso 2	basso 1	11.549
Marano di Valpolicella	D - Intermedio	intermedio 3	basso 1	alto 5	intermedio 3	basso 1	basso 1	basso 1	3.178
Negrar	C - Cintura	intermedio 3	intermedio 3	alto 4	intermedio 3	basso 2	basso 2	intermedio 3	17.096
Pescantina	C - Cintura	intermedio 3	basso 1	alto 4	intermedio 3	basso 2	basso 1	basso 2	17.308
Peschiera del Garda	C - Cintura	alto 5	alto 5	intermedio 3	alto 4	alto 4	intermedio 3	basso 2	10.705
Rivoli Veronese	C - Cintura	basso 2	basso 2	alto 4	intermedio 3	basso 1	basso 1	basso 1	2.196
San Pietro in Cariano	C - Cintura	intermedio 3	basso 2	alto 4	intermedio 3	basso 2	basso 1	basso 1	12.936
Sant'Ambrogio di Valpolicella	D - Intermedio	alto 4	intermedio 3	alto 4	alto 4	alto 4	intermedio 3	basso 1	11.876
Sant'Anna d'Alfaedo	E - Periferico	alto 4	basso 1	alto 4	intermedio 3	basso 1	basso 1	alto 5	2.533
Sommacampagna	C - Cintura	alto 4	basso 2	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	basso 2	basso 1	14.789
Villafranca di Verona	A - Polo	alto 4	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	basso 1	33.367

Fonte: Elaborazione UdR UniTN su dati Istat e SNAI

Tabella 4.8 – Classificazione SNAI, quintili dimensioni vulnerabilità e implementazione RdC/PdC per Comune. ULSS 19 (Rovigo)

Comune	SNAI	Socio-demo	Socio-eco	Pol-ist	MPI	PresentateX1000	Accolte X 1000	Quota accolte	Popolazione
Comuni interni al cluster									
Adria	Polo	BASSO 2	ALTO 4	ALTO 4	INTERMEDIO	ALTO 5	ALTO 4	INTERMEDIO	20.233
Ariano nel Polesine	Cintura	BASSO 2	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 4	INTERMEDIO	4.554
Corbola	Cintura	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	INTERMEDIO	2.514
Papozze	Cintura	INTERMEDIO	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	1.645
Taglio di Po	Intermedio	BASSO 2	ALTO 4	ALTO 4	INTERMEDIO	ALTO 4	ALTO 4	INTERMEDIO	8.495
Comuni esterni al cluster									
Loreo	Cintura	BASSO 2	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 4	INTERMEDIO	3.568
Porto Viro	Periferico	BASSO 1	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 4	14.645
Porto Tolle	Intermedio	BASSO 1	INTERMEDIO	ALTO 4	BASSO 2	INTERMEDIO	INTERMEDIO	INTERMEDIO	10.058
Pettorazza Grimani	Intermedio	BASSO 2	INTERMEDIO	ALTO 5	INTERMEDIO	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	1.669
Rosolina	Intermedio	BASSO 1	ALTO 5	ALTO 4	INTERMEDIO	ALTO 4	ALTO 4	BASSO 2	6.481

Fonte: Elaborazione UdR UniTN su dati Istat e SNAI

4.2. La proposta di selezione sui casi “virtuosi”

4.2.1. L’Ambito di Scandiano – Emilia-Romagna

L’area di Scandiano, in Provincia di Reggio-Emilia, rappresenta la proposta per il caso virtuoso della Regione Emilia-Romagna. Dai dati in tabella 4.9 si osserva come tutti i comuni dell’ambito registrino dei livelli coerenti di vulnerabilità socio-economica. Tale coerenza si presenta per la maggior parte dei comuni dell’area di interesse anche per quanto riguarda l’indicatore sintetico di vulnerabilità. Fanno eccezione il comune di Baiso, interno al cluster, e Rubiera, esterno al cluster: entrambi manifestano, infatti, valori intermedi. Al contrario, sia la vulnerabilità politico-istituzionale che quella socio-demografica registrano, rispettivamente, valori in gran parte intermedi o elevati. Dal punto di vista demografico, ciò è dovuto alla considerevole presenza di famiglie con figli di età compresa tra gli 0 e 14 anni.

Secondo la classificazione SNAI, i comuni dell’area sono o intermedi o di cintura, con una popolazione media di 13.587 abitanti.

I dati relativi all’implementazione del RdC/PdC rivelano che in questa area a fronte di valori intermedi delle domande presentate ogni 1.000 abitanti, vi sono in contrasto valori contenuti di domande accolte, sia che si prenda in considerazione le domande accolte su 1.000 abitanti, sia la quota di domande accolte sul totale delle presentate.

Tabella 4.9 – Classificazione SNAI, quintili dimensioni vulnerabilità e implementazione RdC/PdC per Comune. Ambito di Scandiano.

Comune	SNAI	Socio-demo	Socio-eco	Pol-ist	MPI	PresentateX1000	AccolteX1000	Quota accolte	popolazione
Comuni interni al cluster									
Castellarano	Intermedio	intermedio 3	basso 1	intermedio 3	basso 1	basso 2	basso 1	basso 1	15.346
Viano	Intermedio	basso 2	basso 2	intermedio 3	basso 2	intermedio 3	basso 1	basso 1	3.325
Scandiano	Cintura	intermedio 3	basso 2	basso 2	basso 2	intermedio 3	intermedio 3	basso 2	25.770
Casalgrande	Cintura	alto 4	basso 1	intermedio 3	basso 2	intermedio 3	basso 2	basso 1	18.982
Baiso	Intermedio	alto 4	basso 1	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	3.242
Comuni esterni al cluster									
Rubiera	Cintura	alto 4	basso 1	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	basso 1	basso 1	14.861

Fonte: Elaborazione Udr UniBO su dati Istat e SNAI

Tutti i comuni dell’area, ad eccezione di Rubiera, sono compresi all’interno dell’Unione Tresinaro Trecchia che si occupa di coordinare e gestire i servizi sociali del territorio.

4.2.2. Gli ambiti di Rho e Vimercate – Lombardia

Le due proposte presentate per il caso virtuoso della Regione Lombardia sono l’Ambito di Rho, in provincia di Milano, e l’Ambito di Vimercate, in provincia di Monza-Brianza. Nel caso dell’ambito di Rho (tabella 4.10), la maggior parte dei comuni ha valori coerenti per quanto riguarda l’indicatore sintetico di vulnerabilità e la dimensione socio-economica: le uniche eccezioni sono rappresentate da Pero, con valori discordanti per entrambi i dati di interesse, e Rho, che registra un valore elevato per la sotto-dimensione relativa alla vulnerabilità socio-economica.

L’Ambito di Vimercate (tabella 4.11) presenta una situazione più complessa: sono circa 7 comuni sui 18 del cluster a non avere livelli coerenti di vulnerabilità complessiva. Ciò si manifesta, però, perché la Lombardia presenta, in media, dei valori di MPI superiori rispetto a quelli delle altre regioni oggetto di studio e sulla base dei quali sono stati definiti i quintili di riferimento. I valori della dimensione socio-economica sono invece coerenti: le uniche eccezioni sono rappresentate da Aicurzio (interno al cluster) e da Vimercate (esterno al cluster).

Per quanto riguarda le altre dimensioni di vulnerabilità, Rho appare perfettamente coerente con la virtuosità dell'area dal punto di vista politico-istituzionale, mentre dal punto di vista socio-demografico sono presenti alcune eccezioni (Arese, Rho e Vanzago come intermedi e Pero con un valore elevato). L'Ambito di Vimercate, invece, ha per la maggior parte dei suoi comuni valori intermedi di vulnerabilità politico-istituzionale. Sono presenti anche diverse eccezioni, sia con valori intermedi che elevati, rispetto alla dimensione socio-demografica.

Rispetto alla classificazione SNAI, entrambi gli ambiti sono costituiti da comuni esclusivamente di cintura, ad eccezione di Rho, Arcore, Carnate e Busnago, che sono invece classificati come poli. La popolazione media dell'area è di 19.235 abitanti nella zona di Rho, mentre si attesta a 8.364 unità nel caso di Vimercate.

I due ambiti presentano caratteristiche simili anche per quanto concerne l'implementazione del RdC/PdC: la maggior parte dei comuni che li compongono registrano valori bassi o intermedi per tutti i tre dati di interesse. Rispetto all'ambito di Rho, l'ambito di Vimercate presenta più comuni riferiti ai quintili più bassi per quanto riguarda la quota di domande accolte sul totale delle presentate.

Tabella 4.10 – Classificazione SNAI, quintili dimensioni vulnerabilità e implementazione RdC/PdC per Comune. Ambito di Rho.

Comune cluster	class. SNAI	sint_sociodemo	sint_socioeco	sint_polist	MPI	PresentateX1000	AccolteX1000	% Accolte	popolazione
Comuni interni al cluster									
Lainate	Cintura	basso 2	basso 1	basso 1	basso 1	Intermedio 3	basso 2	basso 2	25.954
Arese	Cintura	Intermedio 3	basso 2	basso 2	basso 2	basso 2	basso 2	intermedio 3	19.495
Rho	Polo	Intermedio 3	alto 4	basso 1	basso 2	alto 5	alto 4	intermedio 3	50.602
Pogliano Milanese	Cintura	basso 2	basso 1	basso 2	basso 1	Basso 1	basso 1	intermedio 3	8.392
Vanzago	Cintura	Intermedio 3	basso 1	basso 1	basso 1	basso 2	basso 2	basso 2	9.243
Pregnana Milanese	Cintura	basso 2	basso 1	basso 2	basso 1	Intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	7.375
Cornaredo	Cintura	basso 2	basso 2	basso 1	basso 1	alto 4	intermedio 3	basso 2	20.544
Comuni esterni al cluster									
Pero	Cintura	alto 4	alto 4	basso 2	Intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	basso 2	11.418
Settimo Milanese	Cintura	basso 2	Basso 1	basso 1	basso 1	intermedio 3	intermedio 3	basso 2	20.094

Fonte: Elaborazione UdR POLIMI su dati Istat e SNAI

Tabella 4.11 – Classificazione SNAI, quintili dimensioni vulnerabilità e implementazione RdC/PdC per Comune. Ambito di Vimercate.

Comune cluster	class SNAI	sint_sociodemo	sint_socioeco	sint_polist	MPI	PresentateX1000	AccolteX1000	% Accolte	popolazione
Comuni interni al cluster con MPI coerente									
Lesmo	Cintura	basso 2	basso 2	Intermedio 3	basso 2	basso 2	basso 1	basso 2	8.535
Camparada	Cintura	Intermedio 3	basso 1	Intermedio 3	basso 2	Basso 1	basso 1	alto 4	2.156
Usmate Velate	Cintura	Intermedio 3	basso 1	basso 2	basso 2	basso 2	basso 1	basso 1	10.325
Bernareggio	Cintura	Intermedio 3	basso 1	Intermedio 3	basso 2	basso 2	basso 2	basso 1	11.209
Aicurzio	Cintura	basso 2	Intermedio 3	Intermedio 3	basso 2	Intermedio 3	basso 2	basso 1	2.096
Sulbiate	Cintura	basso 2	basso 1	Intermedio 3	basso 2	basso 2	intermedio 3	intermedio 3	4.334
Burago di Molgora	Cintura	basso 2	basso 2	Intermedio 3	basso 2	Intermedio 3	basso 2	intermedio 3	4.246
Ornago	Cintura	basso 2	basso 1	Intermedio 3	basso 1	Basso 1	basso 1	basso 1	5.109
Roncello	Cintura	Intermedio 3	basso 1	alto 4	basso 2	basso 2	basso 1	basso 1	4.755
Agrate Brianza	Cintura	alto 4	basso 1	Intermedio 3	basso 2	Intermedio 3	basso 2	basso 2	15.598
Cavenago di Brianza	Cintura	alto 4	basso 1	Intermedio 3	basso 2	alto 4	alto 4	intermedio 3	7.361
Comuni interni al cluster con MPI non coerente									
Arcore	Polo	alto 4	basso 2	Intermedio 3	Intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	alto 4	17.933
Correzzana	Cintura	Intermedio 3	Intermedio 3	alto 4	Intermedio 3	basso 2	intermedio 3	alto 4	3.033
Carnate	Polo	alto 4	Intermedio 3	Intermedio 3	Intermedio 3	intermedio 3	basso 2	basso 2	7.336
Cornate d'Adda	Cintura	alto 4	basso 2	Intermedio 3	Intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	10.799
Mezzago	Cintura	alto 4	Intermedio 3	alto 4	alto 4	alto 4	alto 4	basso 2	4.499
Bellusco	Cintura	Intermedio 3	basso 2	Intermedio 3	Intermedio 3	intermedio 3	basso 2	basso 1	7.415
Caponago	Cintura	alto 4	Basso 1	Intermedio 3	Intermedio 3	basso 1	basso 1	basso 1	5.179
Comuni esterni al cluster									
Busnago	Cintura	Intermedio 3	basso 2	Intermedio 3	basso 2	basso 2	basso 2	basso 2	6.785
Concorezzo	Cintura	alto 4	Basso 1	Intermedio 3	basso 2	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	15.706
Ronco Briantino	Cintura	basso 2	Basso 1	Intermedio 3	basso 2	basso 2	basso 1	basso 1	3.503
Vimercate	Polo	alto 4	Intermedio 3	basso 2	Intermedio 3	basso 2	basso 2	intermedio 3	26.114

Fonte: Elaborazione UdR POLIMI su dati Istat e SNAI

Si segnala, inoltre, che i comuni dell'ambito di Rho sono membri dell'azienda speciale consortile Ser.Co.P., che rappresenta il capofila tecnico del Piano di Zona e Ufficio di Piano oltre a gestire i servizi sociali del territorio. L'azienda partecipa anche al progetto "#oltreiperimetri – Generare capitale sociale nel Rhodense", all'interno del bando "Welfare in Azione" di Fondazione Cariplo. Dal Piano di Zona emergono anche due convenzioni rispetto alle aree di policy "contrasto all'indebitamento" e "emergenza abitativa" (tabella 4.12).

Tabella 4.122 – Convenzioni Ser.Co.P. e comuni afferenti all'Ambito di Rho

Ente partner	Area di Policy	Note
Fondazione S.Bernardino e BCC di Sesto S. Giovanni	Contrasto all'indebitamento come elemento di impoverimento	Il progetto è stato integrato attraverso una partnership con progetto "Welfare per tutti" di Milano per la formazione di educatori finanziari
ALER	Emergenza abitativa e Housing sociale temporaneo	Definizione nuovo regolamento dell'ambito inerente al welfare abitativo

Fonte: PdZ Ambito di Rho 2018-2020

Anche nell'Ambito di Vimercate il Piano di Zona e i servizi sociali sono gestiti da un'Azienda Speciale Consortile a cui partecipano tutti i comuni dell'area: "Offerta speciale". L'azienda collabora con gli ambiti limitrofi in tre progetti concernenti l'assistenza ai minori o giovani adulti vittime o colpevoli di reati, e per favorire l'integrazione dei soggetti provenienti da paesi terzi.

4.2.3. Il Consorzio Monviso Solidale – Piemonte

La proposta virtuosa per la Regione Piemonte è costituita dal Consorzio Monviso Solidale in provincia di Cuneo. Come evidenziato in tabella 4.13, i 7 comuni del consorzio appartenenti al cluster "basso-basso" presentano tutti livelli coerenti di vulnerabilità complessiva. Per quanto riguarda, invece, la dimensione socio-economica, le uniche eccezioni sono rappresentate dai comuni di Oncino e di Venasca. Analizzando, invece, i rimanenti comuni del consorzio, si può notare come i risultati, rispetto ai due dati analizzati, siano più variabili: la maggior parte di questi comuni sono coerenti, ma compaiono anche diversi casi afferenti ai quintili intermedi ed elevati. Ciò è forse da leggersi in relazione alle dimensioni del consorzio, che è costituito da ben 56 comuni (si tratta dell'area con il maggior numero di comuni tra le proposte avanzate dalle diverse unità di ricerca). La stessa motivazione può essere riferita anche alle altre dimensioni di vulnerabilità in analisi, anche se è possibile individuare alcune tendenze. Mentre, infatti, la dimensione politico-istituzionale appare, per la maggior parte dei comuni, coerente con la virtuosità dell'area, dal punto di vista socio-demografico sembra rilevante il numero di comuni ad alta vulnerabilità.

La maggior parte dei comuni dell'area rientra nelle categorie intermedio o di cintura della classificazione SNAI. Fanno eccezione 5 comuni periferici, di cui 2 interni al cluster. Si segnala, inoltre, la presenza di 3 poli (Savigliano, Monasterolo di Saviglia e Oncino). La popolazione media è pari a 1.687 abitanti.

Il Consorzio del Monviso Solidale presenta, inoltre, dei risultati molto variabili rispetto all'implementazione del RdC/PdC: ciò deriva – come già evidenziato poco sopra – dal fatto che si tratta del caso locale costituito dal maggior numero di comuni. Considerando i soli comuni interni al cluster, si osservano valori elevati delle domande presentate e accolte ogni 1.000 abitanti, ma valori anche bassi ed intermedi per quanto riguarda,

invece, la quota di domande accolte sul totale delle presentate. All'esterno del cluster, si osservano invece valori variabili rispetto alle domande presentate ogni 1.000 abitanti a cui corrispondono, però delle quote elevate di domande accolte sulle presentate per la maggior parte dei comuni.

Tabella 4.133 – Classificazione SNAI, quintili dimensioni vulnerabilità e implementazione RdC/PdC per Comune. Consorzio Monviso Solidale.

Comune	SNAI	Socio-demo	Socio-eco	Pol-ist	MPI	PresentateX1000	AccolteX1000	Quota accolte	popolazione
Comuni interni al cluster									
BELLINO	E - Periferico	basso1	basso 1	basso 2	basso 1	NA	NA	NA	104
BROSSASCO	D - Intermedio	basso1	basso 1	intermedio 3	basso 1	basso 2	basso 2	intermedio 3	1.048
CASTELDEFINO	E - Periferico	basso 2	basso 1	intermedio 3	basso 1	alto 5	alto 5	basso 2	158
MELLE	D - Intermedio	basso1	basso 2	basso 2	basso 1	alto 5	alto 4	intermedio 3	288
ONCINO	B - Polo intercomunale	basso1	alto 5	basso 2	basso 1	alto 5	alto 5	alto 5	78
PONTECHIANALE	C - Cintura	basso1	basso 1	basso 2	basso 1	basso 1	alto 5	alto 5	163
VENASCA	D - Intermedio	basso 2	intermedio 3	intermedio 3	basso 2	alto 5	alto 5	intermedio 3	1.388
Comuni esterni al cluster									
BAGNOLE PIEMONTE	C - Cintura	alto 5	alto 4	basso1	intermedio 3	alto 4	alto 4	intermedio 3	5.953
BARGE	D - Intermedio	alto 5	alto 4	basso1	alto 4	alto 4	intermedio 3	basso 2	7.616
BENE VAGIENNA	C - Cintura	alto 5	basso 2	basso 2	alto 4	basso 1	basso 1	alto 4	3.665
BRONDELLO	D - Intermedio	basso1	alto 5	basso1	basso 2	intermedio 3	alto 5	alto 5	282
CARAMAGNA PIEMONTE	C - Cintura	alto 4	basso 2	basso 2	intermedio 3	alto 4	alto 5	alto 4	3.090
CARDE'	D - Intermedio	basso1	basso 2	basso 2	basso 1	intermedio 3	alto 5	alto 5	1.147
CASALGRASSO	C - Cintura	intermedio 3	intermedio 3	basso 2	intermedio 3	basso 2	intermedio 3	alto 5	1.438
CAVALLERLEONE	C - Cintura	alto 5	intermedio 3	basso 2	intermedio 3	basso 2	intermedio 3	alto 5	686
CAVALLERMAGGIORE	C - Cintura	alto 5	basso 2	basso1	intermedio 3	alto 4	intermedio 3	basso 2	5.432
CERVERE	C - Cintura	alto 4	basso 1	basso 2	basso 2	basso 2	basso 2	alto 4	2.262
COSTIGLIOLE SALUZZO	D - Intermedio	alto 5	intermedio 3	basso 2	alto 4	intermedio 3	basso 2	basso 1	3.299
CRISSOLO	E - Periferico	basso 1	intermedio 3	basso1	basso 1	basso 1	alto 5	alto 5	165
ENVIE	D - Intermedio	intermedio 3	basso 2	basso 2	basso 2	intermedio 3	alto 4	alto 4	1.989
FAULE	C - Cintura	basso 2	basso 1	basso 2	basso 1	alto 5	basso 1	basso 1	488
FOSSANO	C - Cintura	alto 4	basso 2	basso1	basso 2	alto 4	alto 4	intermedio 3	24.225
FRASSINO	E - Periferico	intermedio 3	alto 4	basso 2	intermedio 3	alto 4	alto 5	alto 5	269
GAMBASCA	D - Intermedio	basso1	alto 4	basso 2	intermedio 3	alto 4	alto 5	alto 5	350
GENOLA	C - Cintura	alto 4	basso 1	basso 2	basso 2	basso 2	basso 2	basso 2	2.653
ISASCA	D - Intermedio	basso 1	basso 2	intermedio 3	basso 1	intermedio 3	alto 5	alto 5	82
LAGNASCO	C - Cintura	alto 5	intermedio 3	basso 2	alto 5	basso 1	basso 1	alto 5	1.432
MANTA	C - Cintura	intermedio 3	basso 1	basso 2	basso 2	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	3.786
MARENE	D - Intermedio	alto 5	basso 1	basso1	intermedio 3	basso 1	basso 1	basso 1	3.323
MARTINIANA PO	C - Cintura	alto 4	alto 4	intermedio 3	alto 4	alto 5	alto 5	alto 5	747
MONASTEROLO DI SAVIGLIANO	A - Polo	basso1	alto 5	alto 5	alto 5	basso 2	basso 1	basso 1	1.383
MORETTA	D - Intermedio	intermedio 3	basso 2	basso 2	basso 2	basso 2	intermedio 3	alto 4	4.082
MURELLO	D - Intermedio	intermedio 3	basso 2	intermedio 3	basso 2	basso 2	alto 4	alto 5	949
OSTANA	D - Intermedio	basso 2	basso 1	basso 2	basso 1	alto 5	alto 5	alto 5	85
PAESANA	D - Intermedio	basso 2	alto 4	basso 2	basso 2	alto 4	alto 5	alto 4	2.713
PAGNO	C - Cintura	basso 1	basso 1	basso 2	basso 1	basso 1	intermedio 3	alto 5	560
PIASCO	C - Cintura	basso 2	basso 1	basso 2	basso 1	basso 1	basso 1	alto 4	2.738
POLONGHERA	C - Cintura	alto 4	intermedio 3	basso 2	intermedio 3	intermedio 3	alto 4	alto 4	1.140
RACCONIGI	C - Cintura	alto 4	alto 4	basso 2	intermedio 3	alto 5	alto 5	alto 4	9.940
REVELLO	D - Intermedio	intermedio 3	basso 2	basso 2	basso 1	alto 4	alto 4	alto 4	4.273
RIFREDDO	D - Intermedio	basso 2	intermedio 3	basso 2	basso 2	alto 4	alto 5	alto 5	1.044
ROSSANA	D - Intermedio	basso 2	alto 4	intermedio 3	basso 2	basso 2	alto 4	alto 5	866
RUFFIA	C - Cintura	alto 5	basso 1	intermedio 3	alto 5	basso 1	basso 1	alto 5	363
SALMOUR	C - Cintura	alto 5	basso 1	basso 2	intermedio 3	basso 1	basso 1	alto 4	724
SALUZZO	C - Cintura	alto 5	basso 2	basso 2	intermedio 3	alto 5	alto 4	intermedio 3	17.253
SAMPEYRE	E - Periferico	basso 2	basso 1	basso 2	basso 1	basso 1	intermedio 3	alto 5	993
SANFRONT	D - Intermedio	basso 2	basso 1	basso 2	basso 1	intermedio 3	intermedio 3	alto 4	2.354
SANT'ALBANO STURA	D - Intermedio	intermedio 3	basso 1	basso 2	basso 1	intermedio 3	basso 1	basso 1	2.365
SAVIGLIANO	A - Polo	alto 4	intermedio 3	basso1	basso 2	alto 5	alto 5	alto 4	21.605
SCARNAFIGI	C - Cintura	alto 5	basso 1	intermedio 3	alto 4	basso 2	basso 2	intermedio 3	2.138
TORRE SAN GIORGIO	D - Intermedio	basso1	basso 1	intermedio 3	basso 1	basso 2	basso 1	basso 1	732
TRINITA'	D - Intermedio	alto 4	basso 1	basso 2	basso 2	intermedio 3	alto 4	alto 4	2.246
VERZUOLO	D - Intermedio	alto 5	intermedio 3	basso 2	alto 4	alto 4	alto 4	intermedio 3	6.424
VILLAFALLETTO	C - Cintura	alto 4	alto 4	basso 2	intermedio 3	alto 4	alto 4	alto 4	2.904
VILLANOVA SOLARO	C - Cintura	alto 4	basso 1	basso 2	basso 2	basso 2	basso 1	basso 2	740
VOTTIGNASCO	C - Cintura	basso 1	basso 1	basso 2	basso 1	basso 1	intermedio 3	alto 5	512

Fonte: Elaborazione UdR UniTO su dati Istat e SNAI

4.2.4. L'ULSS 1 (Belluno) – Veneto

L'area dell'ULSS 1, in provincia di Belluno, è la proposta per il caso virtuoso della Regione Veneto (tabella 4.14). In questo caso, tutti i 35 comuni appartenenti al cluster sono coerenti per quanto riguarda l'indicatore sintetico di vulnerabilità. La maggior parte del cluster registra valori coerenti anche rispetto alla dimensione socio-economica, tuttavia, si segnalano un totale di 12 eccezioni con valori intermedi ed elevati. Un elemento che scaturisce anche alla luce della dimensione considerevole del cluster: è, infatti, quello che conta il maggior numero di comuni tra i cluster compresi negli ambiti proposti dalle unità di ricerca. Invece i restanti comuni appartenenti al ULSS 1, ma esterni al cluster, sono per la maggior parte non coerenti a livello di dimensione socio-economica. Inoltre, 4 comuni su 11 presentano livelli elevati dell'indicatore sintetico di vulnerabilità. Al contrario, sia internamente al cluster, che all'esterno di esso, la vulnerabilità socio-demografica è contenuta e quindi coerente con la virtuosità dell'area, con poche eccezioni. Si presentano più eccezioni nel caso della dimensione politico-istituzionale: in questo caso, oltre ad una maggioranza di valori bassi, sono presenti 17 eccezioni, soprattutto di fascia intermedia.

Secondo la classificazione SNAI, i comuni interni al cluster sono prevalentemente periferici, con la presenza di 2 poli (Belluno e Calalzo di Cadore). I comuni esterni sono, invece, soprattutto di cintura ed intermedi. La popolazione media si attesta attorno ai 2.622 abitanti. Belluno è capoluogo di provincia ma, come per Verbania, la sua dimensione (35.833 abitanti) non è tale da far ritenere il criterio di esclusione di comuni capoluogo non rispettato.

Rispetto all'implementazione del RdC/PdC nell'area, si registrano valori contenuti per la maggior parte dei comuni rispetto alle domande presentate e accolte ogni 1.000 abitanti. Al contrario, la quota di domande accolte sul totale delle presentate è elevata per gran parte dell'area.

Tabella 4.144 – Classificazione SNAI, quintili dimensioni vulnerabilità e implementazione RdC/PdC per Comune. ULSS 1 (Belluno).

Comune		Socio-demo	Socio-eco	Pol-ist	MPI	PresentateX1000	AccolteX1000	Quota accolte	popolazione
Comuni interni al cluster									
Agordo	D - Intermedio	basso1	basso 1	basso 2	basso1	basso 1	basso 1	alto 4	4.117
Alleghe	E - Periferico	basso1	intermedio 3	basso1	basso1	basso 1	basso 1	alto 5	1.192
Alpago	Missing	intermedio 3	basso 2	basso 2	basso1	basso 1	basso 1	intermedio 3	6.852
Auronzo di Cadore	C - Cintura	basso1	intermedio 3	basso1	basso1	basso 2	basso 2	alto 4	3.279
Belluno	A - Polo	basso 2	basso 2	basso1	basso1	basso 2	basso 2	basso 2	35.833
Calalzo di Cadore	B - Polo intercomunale	basso 2	basso 2	basso1	basso1	basso 2	basso 1	basso 2	1.968
Canale d'Agordo	E - Periferico	basso1	basso 1	basso1	basso1	basso 1	basso 1	alto 4	1.115
Cencenighe Agordino	E - Periferico	basso1	basso 1	basso 2	basso1	basso 1	intermedio 3	alto 5	1.272
Colle Santa Lucia	E - Periferico	basso1	alto 4	alto 4	basso1	NA	NA	NA	360
Comelico Superiore	E - Periferico	basso1	alto 5	basso1	basso1	basso 1	basso 1	intermedio 3	2.151
Cortina d'Ampezzo	E - Periferico	basso 2	intermedio 3	basso 2	basso 2	basso 1	basso 1	alto 4	5.820
Danta di Cadore	D - Intermedio	basso1	alto 4	basso 2	basso1	NA	NA	NA	444
Domegge di Cadore	C - Cintura	basso 2	basso 1	basso1	basso1	basso 1	basso 2	alto 5	2.337
Falcade	E - Periferico	basso1	basso 1	intermedio 3	basso1	basso 1	basso 1	alto 5	1.866
Gosaldo	E - Periferico	basso1	basso 2	intermedio 3	basso1	basso 2	intermedio 3	alto 5	582
La Valle Agordina	D - Intermedio	basso1	basso 1	basso1	basso1	basso 1	basso 1	intermedio 3	1.070
Limana	C - Cintura	basso1	basso 1	intermedio 3	basso1	basso 2	basso 1	basso 2	5.308
Livinallongo del Col di Lana	F - Ultraperiferico	basso1	basso 2	basso 2	basso1	basso 1	basso 1	alto 5	1.292
Longarone	C - Cintura	basso 2	basso 2	intermedio 3	basso 2	basso 2	basso 2	basso 1	5.201
Lorenzago di Cadore	C - Cintura	basso1	basso 2	alto 4	basso 2	basso 1	basso 1	alto 5	558
Lozzo di Cadore	C - Cintura	alto 4	basso 2	basso 2	basso 2	basso 1	basso 1	alto 4	1.340
Pieve di Cadore	D - Intermedio	basso 2	alto 4	basso 2	basso 2	basso 2	basso 1	basso 2	3.753
Ponte nelle Alpi	C - Cintura	basso1	basso 1	basso 2	basso 2	basso 2	basso 1	basso 1	8.232
Rivamonte Agordino	E - Periferico	basso1	basso 1	intermedio 3	basso1	basso 1	basso 1	basso 1	612
Rocca Pietore	E - Periferico	basso1	alto 4	basso1	basso1	basso 1	basso 1	alto 5	1.203
San Nicolò di Comelico	E - Periferico	basso1	alto 5	intermedio 3	basso 2	NA	NA	NA	388
San Pietro di Cadore	E - Periferico	basso1	alto 4	basso 2	basso1	basso 1	basso 1	alto 4	1.607
San Tomaso Agordino	E - Periferico	basso1	basso 1	intermedio 3	basso1	basso 1	intermedio 3	alto 5	610
San Vito di Cadore	D - Intermedio	basso 2	alto 4	intermedio 3	basso 2	basso 1	basso 1	basso 1	1.894
Santo Stefano di Cadore	E - Periferico	basso1	alto 4	basso1	basso1	basso 1	basso 1	alto 4	2.502
Soverzene	C - Cintura	basso1	basso 1	intermedio 3	basso1	basso 1	basso 2	alto 5	375
Taibon Agordino	D - Intermedio	basso1	basso 1	basso1	basso1	basso 1	basso 1	alto 5	1.745
Vallada Agordina	E - Periferico	basso1	basso 2	alto 4	basso1	NA	NA	NA	485
Vigo di Cadore	C - Cintura	basso1	basso 1	basso 2	basso1	basso 1	basso 1	alto 4	1.398
Voltago Agordino	C - Cintura	basso1	basso 1	intermedio 3	basso1	basso 1	basso 1	alto 5	851
Comuni esterni al cluster									
Borca di Cadore	D - Intermedio	basso1	alto 5	basso 2	basso1	basso 1	basso 1	alto 5	793
Chies d'Alpago	D - Intermedio	basso1	basso 2	basso 2	basso1	basso 2	basso 2	alto 4	1.313
Cibiana di Cadore	D - Intermedio	intermedio 3	alto 5	basso 2	alto 5	alto 5	alto 5	alto 5	381
Ospitale di Cadore	C - Cintura	alto 4	alto 4	basso1	basso 2	alto 5	alto 5	alto 5	273
Perarolo di Cadore	C - Cintura	intermedio 3	alto 4	alto 4	alto 4	alto 5	alto 5	alto 5	352
Selva di Cadore	E - Periferico	basso1	alto 5	alto 4	basso 2	basso 1	basso 1	alto 5	506
Tambre	D - Intermedio	basso1	intermedio 3	intermedio 3	basso1	intermedio 3	intermedio 3	basso 2	1.326
Val di Zoldo	Missing	basso1	alto 5	basso1	alto 5	basso 1	basso 1	alto 4	3.156
Valle di Cadore	C - Cintura	basso 2	alto 5	basso 2	basso 2	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3	1.868
Vodo Cadore	C - Cintura	basso1	intermedio 3	basso1	basso1	basso 1	basso 1	alto 5	854
Zoppè di Cadore	E - Periferico	basso1	alto 5	alto 4	alto 5	NA	NA	NA	212

Fonte: Elaborazione UdR UnitN su dati Istat e SNAI

4.3. Conclusioni

A fini riepilogativi, si riassumono di seguito le caratteristiche dei **casì avversi** proposti dalle Unità di Ricerca (vedi anche tabella 4.15 sotto):

- **Morfologia:** I casi proposti sono costituiti prevalentemente da comuni classificabili come di cintura o intermedi secondo la classificazione SNAI. Si segnala la presenza di alcuni comuni periferici all'interno del caso piemontese e del ULSS 22 – Verona per la Regione Veneto. L'unico comune capoluogo è Verbania, ma la sua dimensione non è tale da poter considerare il criterio di esclusione dei capoluoghi non rispettato. La dimensione media dei comuni è contenuta per le proposte lombarde e piemontesi (< 3.000 abitanti), mentre nel caso delle aree dell'Emilia-Romagna e del Veneto la popolazione media è superiore (8.000 < x < 12.000 abitanti);

- **Presenza di cluster “alto-alto”**: in tutti i contesti locali proposti si riscontra la presenza di cluster ad alta vulnerabilità;
- **MPI e dimensione socio-eco coerente**: nonostante alcune eccezioni, spesso legate alla numerosità dei comuni di alcune aree (es. ULSS1 - Belluno), il criterio risulta rispettato in tutti i territori proposti.
- **Interviste**: La maggior parte dei territori proposti dalle unità di ricerca è confermata come fragile nelle interviste effettuate a testimoni privilegiati. Ad esempio, l’area della provincia di Verbano-Cusio-Ossola risulta segnalata dai testimoni privilegiati come zona interessante per l’analisi delle trasformazioni degli assetti di governance in atto nel territorio piemontese. Anche la provincia di Pavia è stata indicata come area critica, con riferimento all’intero territorio, ma anche alla zona specifica dell’Oltrepò pavese. L’ unica area territoriale non citata nelle interviste è rappresentata dalla proposta veneta del ULSS 19 Rovigo: si tratta, comunque, di territorio tradizionalmente riconosciuto come fragile dal punto di vista socio-economico.
- **Reddito di Cittadinanza**: le domande presentate su 1.000 abitanti risultano elevate in 3 territori (Broni, Mortara e Riccione): a questo risultato corrisponde una quota alta di domande accolte solamente nel caso di Mortara. Broni e Riccione registrano, infatti, risultati più variabili, con quote accolte anche inscrivibili nei quintili intermedi o bassi. Le proposte venete presentano, invece, valori contrastanti: se nel veronese tutti gli indicatori risultano contenuti, nel Polesine le domande presentate e accolte ogni 1.000 abitanti sono elevate, mentre la quota di domande accolte sul totale delle presentate è più variabile, con la maggioranza dei casi classificabili come intermedi. Solamente nell’ambito del Consorzio dei Servizi Sociali del Verbano (C.S.S.V.), a fronte di valori bassi per le domande presentate, si registrano quote elevate di domande accolte.
- **Gestione associata**: nei territori proposti si riscontra un totale di 5 Unioni di Comuni; 4 nell’Ambito di Broni e una nell’Ambito di Riccione. A questi si aggiungono 6 convenzioni, tutte all’interno delle proposte lombarde. Rispetto alla Lombardia, si segnala anche la gestione dei Piano di Zona a livello di Ambito distrettuale e non di singolo ambito territoriale.

Tabella 4.15 – Sintesi delle caratteristiche dei casi locali avversi

Reg.	Prov.	Ambito	SNAI	Capoluogo Prov.	Pop. media comuni	Comuni totali	Comuni cluster	Percentuale comuni cluster su comuni ATS	Cluster MPI coerente	Cluster socio-eco coerente	Cit. interviste	Rdc presentate X 1000	Rdc accolte X 1000	Rdc quota accolte	Gestione associata avverso	Note
Em. Rom.	RN	Riccione	Prev. Cintura e intermedio (1 polo esterno al cluster: Riccione)	No	Prev. Comuni medi e piccoli (media: 8.780)	13	5	38,46%	Si	Si (1 comune interno al cluster intermedio)	Non risulta evidenza nel testo	Prev. Alto	Prev. alto (3 comuni intermedi)	Cluster: 3 comuni alti, 1 basso e 1 intermedio. Esterno al cluster: 4 intermedi, 2 alti e 2 bassi	Unione Valconca (3 comuni del cluster)	
Lomb.	PV	Broni	Cluster: prev. Intermedio. Altro: prev. Cintura	No	Prev. Piccoli (media: 1.640)	24	8	33,33%	Si	Si	Si	Cluster: 6 comuni alti e 2 comuni bassi. Esterno al cluster: 9 alti, 5 intermedi e 1 basso	Cluster: 5 comuni alti, 1 intermedio e 1 basso. Esterno cluster: prev. Alto	Cluster: prev. Basso. Esterno al cluster: prev. Alto e intermedio	4 unioni di comuni; convenzione con cooperativa Finis Terrae per Sportello stranieri	PdZ comune con ambito di Casteggio
Lomb.	PV	Mortara	Prev. Cintura e intermedio	No	Prev. Piccoli (media: 2.102)	19	12	63,16%	Si	Si	Si	Alto	Alto	Prev. Alto	5 convenzioni	PdZ comune con ambito di Vigevano e Garlasco
Piem.	VCO	C.S.S.V. VERBANIA	Cluster: prev. Cintura e intermedio; Esterno cluster: Prev. Cintura e 1 polo (Verbania). Presenza di 2 comuni periferici.	Si, esterno al cluster: Verbania	Prev. Comuni piccoli (media: 2.607)	28	12	42,86%	Si (anche fuori dai cluster x un tot. Di 18 comuni. Ma presenza di comuni bassi esterni al cluster) 2 comuni interni al cluster intermedi	Si	Si	Prev. Basso	Cluster: 6 comuni alti e 6 bassi. Esterno cluster: 6 alti, 5 intermedi e bassi	Prev. Alto	Ente gestore: Consorzio dei Servizi Sociali del Verbania - C.S.S.V. VERBANIA	
Ven.	RO	ULSS 19	Prev. Cintura e intermedio. Presenza di 1 polo (Adria)	No	Prev. Comuni piccoli (media: 7.386)	10	5	50%	Due comuni clusterizzati "intermedi".	Si	No	Prev. Alto	Prev. Alto	Cluster: intermedio. Esterno cluster: alti e bassi.	Niente segnalato	
Ven.	VR	ULSS 22	Cluster: prev. Intermedio e cintura. Esterno cluster: prev. Cintura (2 poli: Isola della Scala e Villafranca di Verona). Presenza di 3 comuni periferici.	No	Prev. Comuni piccoli (media: 8.089)	37	21	56,76%	Si nel cluster (presenza di 5 comuni intermedi). Prev. Intermedi esterni al cluster	Prev. si nel cluster (6 intermedi e 4 bassi). Esternamente prev. Intermedi	No	Prev. basso	Prev. basso	Prev. basso	Niente segnalato	Non è citato nelle interviste, ma è più compatibile per MPI/socio-eco

Fonte: Elaborazione UdR POLIMI su dati Istat, SNAI e WP1 regionali

In modo analogo, si riassumono di seguito le caratteristiche dei **casi virtuosi** proposti dalle Unità di Ricerca (vedi anche tabella 4.16 sotto):

- **Morfologia:** i risultati rispetto alla classificazione dei comuni nelle aree SNAI sono variabili. Se, da una parte, le proposte lombarde (Rho e Vimercate) e emiliane (Scandiano) sono costituite da comuni soprattutto di cintura, con qualche caso intermedio, nelle zone restanti i medesimi risultati si riscontrano per i comuni esterni al cluster. Infatti, sia i comuni clusterizzati del Consorzio Monviso Solidale che del ULSS 1 – Belluno risultano in gran parte periferici. L'unico comune capoluogo individuato è Belluno, ma la sua dimensione (35.833 abitanti) non è ritenuta – anche in questo caso – tale da far ritenere il criterio di assenza di realtà capoluogo di provincia non rispettato. La dimensione media dei comuni è contenuta per il caso piemontese e veneto (< 3.000 abitanti) e intermedia per l'ambito di Vimercate e di Scandiano (8.000 < x < 14.000 unità). L'area più popolosa risulta essere l'ambito di Rho (19.235 abitanti);
- **Presenza di cluster "basso-basso":** all'interno di tutte le aree proposte si riscontra la presenza di un cluster basso-basso. Si segnala il caso del Consorzio Solidale Monviso, in cui solo 7 comuni su 56 sono clusterizzati. Ciò deriva dalla conformazione dei consorzi piemontesi e dal livello contenuto della dimensione media dei comuni: i consorzi tendono, dunque, ad essere composti da un numero elevato di comuni;

- **MPI e dimensione socio-economica coerente:** tutti i contesti locali selezionati sono coerenti rispetto a questo criterio;
- **Interviste:** Tutte le aree virtuose proposte sono state segnalate nelle interviste da parte dei testimoni privilegiati. Alcune indicazioni sono state, tuttavia, piuttosto generiche: ad esempio quella del Consorzio Monviso Solidale, indicato come interessante, oppure il caso dell'ambito di Vimercate, situato all'interno della provincia di Monza e Brianza, segnalata in quanto virtuosa. Sono state fornite indicazioni più specifiche per le seguenti aree:
 - ✓ **Rho (Lombardia):** per la gestione da parte dell'Azienda Speciale Ser.Co.P e per le progettualità in collaborazione con Fondazione Cariplo all'interno del bando Welfare in Azione;
 - ✓ **ULSS 1 – Belluno (Veneto):** per la dinamicità nella ri-organizzazione degli assetti di governance locale e l'ottima organizzazione dei servizi sociali. In aggiunta a ciò, gli intervistati hanno anche sottolineato aspetti particolari quali la generale ritrosia della popolazione a chiedere forme di sostegno e la difficoltà di accompagnamento per i target più vulnerabili (ad es. rispetto alle aree di intervento disabilità e salute mentale);
 - ✓ **Scandiano (Emilia-Romagna):** per la gestione associata dei servizi sociali che permette un'implementazione più performante delle politiche sociali e di contrasto alla povertà.
- **Reddito di Cittadinanza:** rispetto all'implementazione del reddito di cittadinanza, si osservano diversi esiti. Gli ambiti lombardi registrano valori contenuti o intermedi di domande presentate ogni 1.000 abitanti come anche per quanto riguarda la quota di domande accolte (con valori più contenuti nel caso di Vimercate). Nel caso dell'ULSS 1 – Belluno, invece, a valori bassi di domande presentate corrispondono valori elevati per la quota di domande accolte. Le domande presentate a Scandiano si collocano nel quintile intermedio, mentre le accolte nei quintili più bassi. Si segnala il caso del Consorzio del Monviso Solidale in Piemonte: dalle tabelle specifiche si osservano dei risultati di implementazione molto variabili, che la Unità di Ricerca ha interpretato come una penetrazione della misura nel territorio complessivamente bassa.
- **Gestione associata:** non sono state segnalate forme di gestione associata nel caso veneto. Al contrario, in entrambi gli ambiti lombardi gli enti capofila dei piani di zona sono costituiti da Aziende Speciali (Ser.Co.P. per Rho e Offerta Speciale per Vimercate). Il Consorzio Monviso Solidale rappresenta in sé una forma di gestione associata dei servizi sociali che include tutti i comuni dell'area selezionata. Allo stesso modo, nell'ambito di Scandiano tutti i comuni gestiscono i servizi sociali attraverso l'Unione dei Comuni Tresinaro Secchia.

Tabella 4.16 – Sintesi delle caratteristiche dei casi locali virtuosi

Reg.	Prov.	Ambito	SNAI	Capoluogo Prov.	Pop. media comuni	Comuni totali	Comuni cluster	Percentuale comuni cluster su comuni ATS	Cluster MPI coerente	Cluster socio-eco coerente	Cit. interviste	Rdc presentate X 1000	Rdc accolte X 1000	Rdc quota accolte	Gestione associata	Note
Em.Rom.	RE	Scandiano	Prev. Cintura e intermedio	No	Prev. Comuni medi (media: 13.587)	6	5	83%	Si (1 comune intermedio)	Si	Si	Intermedio	Prev. Basso e intermedio	Basso	Unione di comuni Tresinaro Secchia	
Lomb.	MI	Rho	Prev. Cintura. 1 Polo interno al cluster	No	Prev. Medi (media: 19.235)	9	7	78%	Si	Si (1 eccezione elevato)	Si	Prev. Basso e intermedio	Prev. Basso e intermedio	Prev. Basso e intermedio	Ser.Co.P gestisce i servizi sociali; 2 convenzioni	Azienda Speciale Ser.Co. P è capofila tecnico del PdZ, Ufficio di Piano
Lomb.	MB	Vimercate	Prev. Cintura. 2 Poli interni al cluster, 1 Polo esterno	No	Prev. medi e piccoli (media: 8.364)	22	18	82%	Si (6 comuni intermedi e 1 elevato)	Si (4 eccezioni intermedie)	Si	Prev. Basso e intermedio	Preval. Basso	Preval. Basso	"Offerta sociale" gestisce i servizi sociali	L'azienda speciale "Offerta Speciale" gestisce il PdZ. Collaborazione e con ambiti limitrofi per progettualità.
Piem.	CN	Consorzio Monviso Solidale	Cluster Prev. Periferico ed intermedio (1 polo: Oncino). Esterno al cluster: prev. Cintura e intermedio (1 polo: Savigliano)	No	Prev. Comuni piccoli (media: 1.687)	56	7	13%	Si (i comuni del cluster + 27 esterni)	Si (nel cluster anche 1 comune alto e 1 intermedio)	Si	VARIABILE (Udr indica bassa penetrazione misura)	VARIABILE (Udr indica bassa penetrazione misura)	VARIABILE (Udr indica bassa penetrazione misura)	Consorzio Monviso Solidale	
Ven.	BL	ULSS 1	Cluster: prev. Periferico (2 poli: Belluno e Calalzo di Cadore). Esterno cluster: prev. Cintura e Intermedio	Si, nel cluster: Belluno	Prev. Comuni piccoli (media: 2.622)	46	35	76%	Si (solo alcuni comuni alti esterni al cluster)	Prev. Si nel cluster (9 comuni alti e 3 intermedi). Esternamente no	Si	Prev. Basso	Prev. Basso	prev. Alte	Niente segnalato	

Fonte: Elaborazione Udr POLIMI su dati Istat, SNAI e WP1 regionali

Bibliografia

Ambito Distrettuale di Broni e Casteggio (2018), Piano di Zona Ambito Distrettuale di Broni e Casteggio, programmazione 2019-2020

Ambito Distrettuale della Lomellina (2018), Piano di Zona dell' Ambito Distrettuale della Lomellina, triennio 2018-2020

Andreotti A., Mingione E. (2014), Local welfare systems in Europe and the economic crisis, in "European Urban and Regional Studies", pp.1-15

Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E. (2012), Local welfare systems: a challenge for social cohesion, in "Urban Studies", 49 (9), pp. 1925-1940

Ascoli U., Ranci C. (2003), Il welfare mix in Europa, Carocci Editore, Roma

Avanzini K. e De Ambrogio U. (2008), *La programmazione territoriale oggi: analisi ed evoluzione dei piani di zona*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", xxxviii, 15, 2000, pp. 5-10

Barberis E. (2010), Rapporti territoriali e coordinamento: una contestualizzazione della governance sociale in Italia, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n. 1, pp. 79-101

Bertin G. (2012), *Welfare regionale in Italia*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia.

Bifulco L. (2015), *Il welfare locale: processi e prospettive*, Roma, Carocci Editore.

Busso S. (2012), "Definire il campo della programmazione locale. Obiettivi, regole ed esempi" in Busso S., Negri N. (2012), *La programmazione sociale a livello locale. Innovazione, tradizione, rituali*, Roma, Carocci Editore.

Busso S., Di Monaco R. e Teagno D. (2008), *Analisi del contesto: la salute sociale dei territori del Piemonte*, Dipartimento di Scienze Sociali, Torino. <http://www.regione.piemonte.it/polsoc/dwd/a.pdf>

Carli m., Carpani g., Siniscalchi a. (2006), I nuovi statuti delle regioni ordinarie, il Mulino, Bologna

Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi (2019), Futuro rinviato. Ventesimo Rapporto "Giorgio Rota" su Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino

Dall'Agata C., De Luigi N. e Vanelli V. (2013), Lavorare e guadagnare, in R. Rettaroli e P. Zurla (2013), *Sviluppo sociale e benessere in Emilia-Romagna*, FrancoAngeli, Milano. pp.36-169.

Davies J. S. (2005), *Local Governance and the dialectics of hierarchy, market and network*, in "Policy Studies", n. 23, 3-4, pp. 311-325

DiGaetano A., Strom E. (2003), Comparative Urban Governance. An Integrated Approach, in "Urban Affairs Review", 38, 3, pp. 356-95

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), Le aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree, DPS, link:

http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_Aree_interne.pdf

Fargion V., Gualmini E. (2013), Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi, il Mulino, Bologna

Fellini I. e Reyneri E. (2019), Com'è cambiata l'occupazione in Emilia-Romagna durante e dopo la Grande Recessione, in Rapporto sulla Cooperazione. Edizione 2018/2019, Legacoop Emilia-Romagna, pp. 165-199.

Fung A. (2004), Empowered participation: reinventing urban democracy, Princeton University Press, Princeton

Fung A. e Wright E.O. (2003), Deepening democracy. Institutional Innovations in empowered participatory governance, Verso, London

Gori C. (2015), Il Reddito di Autonomia della Regione Lombardia non è quello della Caritas, Lombardia Sociale

Guidetti C. (2015), La via lombarda al Reddito di Autonomia, Lombardia Sociale

Ghetti V. (a cura di) (2017b), Nuova governance territoriale: l'impegno di ANCI Lombardia, Lombardia Sociale

Ghetti V. (2018b), Il sistema di governance in Lombardia, Welforum

Ghetti V. (2018c), La governance lombarda, in Gori C. (a cura di), "Il welfare delle riforme? Politiche lombarde tra norme ed attuazione", Maggioli Editore

Ghetti V. (2019a), Diario di viaggio. L'esperienza di Welfare in Azione continua, Lombardia Sociale

Ghetti V. (2019b), Welfare di comunità. Cosa rimane?, Lombardia Sociale

Haveri A. (2008), Evaluation of change in local governance: the rhetorical wall and the politics of images, in "Evaluation", n. 14, pp. 141-155, SAGE Publications, Los Angeles

Impicciatore R., Ghigi R. (2016), L'inverno demografico. Dinamiche familiari e migratorie nell'Italia della crisi, in "Quaderni di Sociologia", n. 72, pp.7-29, Rosenberg & Sellier

Ires (2019), Relazione Annuale, Verso un Piemonte più sostenibile, Torino.

Ires (2019a), Rapporto di quadrante, il Nord-ovest, Torino.

Ires (2019b), Rapporto di quadrante, il Nord-est, Torino.

Ires (2019c), Rapporto di quadrante, il Sud-ovest, Torino.

Ires (2019d), Rapporto di quadrante, il Sud-est, Torino.

IRVAPP (2011), Il Reddito di Garanzia nella Provincia autonoma di Trento: alcune evidenze preliminari a due anni dalla sua introduzione, Trento

Johanson H. e Panican A. (2016), A move towards the local? The relevance of a local welfare system approach, in Johanson H. e Panican A., Combating Poverty in Local Welfare Systems – Active Inclusion Strategies in European Cities, Palgrave MacMillan, Basingstoke

Kazepov Y., Barberis E. (2010), Tendenze e prospettive dei welfare state europei, in Campedelli M., Carrozza P., Pepino L., Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali, Il Mulino, Bologna

Kazepov Y., Barberis E. (a cura di) (2013), Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane, Carocci Editore, Roma

- Kazepov Y., Carbone D. (2007), *Che cos'è il Welfare State*, Carocci Editore, Roma
- Kitson M., Martin R. e Tyler T. (2011), *The geographies of austerity*, in "Cambridge Journal of Regions, Economy and Society", n. 4, pp. 289-302
- Kuhnle and Selle (1990). "Meeting needs in welfare state: relations between government and voluntary organizations in Norway." In: *Needs and welfare* / Ed. by Alan Ware and Robert E. Goodin: 165-184
- Melzi A. (2018), *Il "Piano regionale" lombardo di contrasto alla povertà*, Lombardia Sociale
- Migliore, M. C., L. Abburrà, et al. (2002), *Scenari demografici e alternative economiche. La popolazione piemontese d'origine italiana e straniera fra 2000 e 2050*, IRES Piemonte, Torino
- Och R. e Pfau-Efinger B. (2008), *Governance structures in local social policy*, paper for presentation at the annual espanet conference, Helsinki.
- Oliva L. (2018), *La dimensione analitica dei modelli di programmazione: il Piemonte, un caso studio*, *Tesi di laurea magistrale*, Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università degli studi di Torino.
- Osservatorio di Politica Internazionale (2012), *L'impatto delle Primavere Arabe sui flussi migratori regionali verso l'Italia*, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), Roma
- Pavolini E. (2003), *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna
- Pavolini E. (2011), *Welfare e dualizzazione dei diritti sociali*, in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 257-281
- Polimi (2020), *Individuazione dei cluster di comuni a elevata vulnerabilità nell'ambito del progetto PRIN CoPinG. Costruzione di un indicatore sintetico di vulnerabilità e analisi della sua distribuzione spaziale finalizzata all'individuazione dei cluster*, Politecnico di Milano
- Polis Lombardia (2018), *La vulnerabilità alla povertà in Lombardia*, Polis Lombardia, Milano
- Provincia Autonoma di Trento (2015), *Piano per la salute del Trentino 2015-2025*
- Provincia Autonoma di Trento (2020), *Documento degli interventi di politica del lavoro della XVI Legislatura*
- Regione Emilia-Romagna (2017), *Il piano sociale e sanitario della Regione Emilia-Romagna (2017-2019)*
- Regione Lombardia (2019), *Il Piano Territoriale Regionale*, Regione Lombardia, Link: <https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/6c3d50bb-ed45-4f93-8474-2bbda07d8d58/PTR+-+2+Documento+di++Piano+%28aggiornamento+2019%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-6c3d50bb-ed45-4f93-8474-2bbda07d8d58-m.8wtKF>
- Regione Veneto (2018), *Rapporto 2018: Immigrazione straniera in Veneto*
- Regione Veneto (2019), *Rapporto statistico 2019*
- Regione Veneto (2019a), *Documento Economia e Finanza Regionale 2020-2022*
- Regione Veneto (2020), *Veneto Sostenibile*, Link: http://statistica.regione.veneto.it/Pubblicazioni/Veneto_sostenibile/index.html
- Sabatinelli S. (2009), *Assistenza sociale e politiche locali di contrasto alla povertà*, in Kazepov Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma

Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Giangiaco Feltrinelli Editore, Milano

Scarpa S. (2016), *The Local Welfare Systems as a Scale Question*, in Johanson H. e Panican A., *Combating Poverty in Local Welfare Systems – Active Inclusion Strategies in European Cities*, Palgrave MacMillan, Basingstoke

Ser.Co.P. (2018), *Piano Sociale di Zona 2018-2020. Comuni del Rhodense*, sercop.it

Schizzerotto A., Vergolini L., Zanini N. (2014), *La valutazione degli effetti di una misura locale contro la povertà: il Reddito di Garanzia in provincia di Trento*, in "Rassegna Italiana di Valutazione", a. XVIII, n.58

Testa M.R. (2012), *Family sizes in Europe: evidence from the 2011 Eurobarometer survey*, «European Demographic Research Paper», 2, Vienna Institute of Demography, Austrian Academy of Sciences.

Vecchiato (2016), *Contrasto della povertà e riordino dei servizi sociali*, in Studi Zancan: Politiche e servizi alle persone, gennaio/febbraio Anno XVII - n. 1/2016. Link: <https://www.fondazionezancan.it/>

Villa M. (2018), *Coprogettazione e non solo. L'intervento di Fondazione Cariplo*, Welforum.it

Wratten E. (1995), *Conceptualizing urban poverty. Environment and urbanization*, 7(1), 11-38.

Normativa

LP 14/1991 "Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento" (Provincia autonoma di Trento)

LP 3/1993 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria)" (Provincia autonoma di Trento)

L. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"

l.r. 2/2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (Regione Emilia-Romagna)

l.r. 1/2004 "Norme per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" che, durante il mandato della Giunta Ghigo di centro-destra (2000-2005) (Regione Piemonte)

LP 3/2006 "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino" (Provincia autonoma di Trento)

l.r. 25/2006 "Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale" (Regione Lombardia)

LP 13/2007 "Legge provinciale sulle politiche sociali" (Provincia autonoma di Trento)

Dgp 1524/2010 "Legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento). Modificazioni della disciplina dettata con deliberazione della Giunta provinciale n. 2216 del 2009 relativa all'intervento di sostegno economico di cui all'art. 35, comma 2" (Provincia autonoma di Trento)

l.r. 3/2013 "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013" (Regione Veneto)

DGR 2897/2013 "Approvazione del Progetto regionale "Reddito di ultima istanza - RUI" finalizzato al recupero e al reinserimento sociale e/o lavorativo delle fasce socialmente deboli. Individuazione dei criteri e modalità per la presentazione dei programmi di intervento da parte dei Comuni capoluogo. (Regione Veneto)

LP 6/2015 “Modificazioni della legge provinciale sulla tutela della salute 2010 e della legge provinciale sulle politiche sociali 2007: programmazione integrata delle politiche sanitarie e delle politiche sociali” (Provincia autonoma di Trento)

I.r. 34/2015 “Legge di riconoscimento tutela e promozione al diritto al cibo” (Regione Lombardia)

Decreto Direttoriale 347/2015, con oggetto la modifica della denominazione del progetto RUI - Reddito di Ultima Istanza - in RIA - Reddito Inclusione Attiva. (Regione Veneto)

I.r. 13/2015 “Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni”

I.r.14/2015 “A sostegno dell’inserimento lavorativo e dell’inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l’integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari” (Regione Emilia-Romagna)

I.r. 24/2016 “Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito” (Regione Emilia-Romagna)

LP 10/2017 “Riduzione degli sprechi, recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari e non alimentari e dei prodotti farmaceutici e modifiche di leggi provinciali connesse” (Provincia autonoma di Trento)

D.lgs 147/2017 “Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà”

Deliberazione assembleare prog. 157/2018 “Piano regionale per la lotta alla povertà 2018-2020 ai sensi del Decreto legislativo 147/2017. (Proposta della Giunta regionale del 7 maggio 2018, n. 660)” (Regione Emilia-Romagna)

DGP 2200/2017 “Presenza d'atto dell'istituzione del "Tavolo per l'inclusione sociale in favore delle persone in situazione di emarginazione" e approvazione dell' Accordo volontario di obiettivo ai sensi dell'art. 46, comma 1, lettera d) della legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento) per il rafforzamento della rete dei servizi pubblici/privati e la semplificazione delle procedure di accesso” (Provincia Autonoma di Trento)

I.r. 7/2018 “Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 dicembre 2016, n.24” (Regione Emilia-Romagna)

DGR 662/2018 “Adempimenti riguardanti il d.lgs. n. 147/2017 e successivi decreti ministeriali attuativi in materia di contrasto alla povertà e linee di sviluppo delle politiche regionali” (Regione Lombardia)

DGP 1184/2018 “Approvazione del Catalogo dei servizi socio-assistenziali previsto dall'articolo 3 del Decreto del Presidente della Provincia n. 3- 78/Leg di data 9 aprile 2018, recante "Approvazione del regolamento di esecuzione degli articoli 19, 20 e 21 della legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento) - Prima Parte” (Provincia Autonoma di Trento)

DGR 1504/2018 “D.lgs. n. 147/2017, art. 14. Piano regionale per il contrasto alla povertà. Determinazioni” (Regione Veneto)

DL 4/2019 “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”

DGR 1106/2019 “Finanziamento progettualità finalizzate all'inclusione e al reinserimento sociale e/o lavorativo, per il sostegno all'abitare e la povertà educativa delle fasce socialmente deboli all'interno di un progetto personalizzato di presa in carico - Reddito di Inclusione Attiva (R.I.A.) prosecuzione ed estensione della sperimentazione a tutti i comuni della Regione” (Regione Veneto)

DGR 3152/2020 “Fondo Povertà annualità 2019: aggiornamento della DGR n. 662 del 16 ottobre 2018 – Adempimenti riguardanti il D.Lgs n. 147/2017 e successivi decreti ministeriali attuativi in materia di contrasto alla povertà e linee di sviluppo delle politiche regionali” (di concerto con gli Assessori De Nichilo, Rizzoli e Piani” (Regione Lombardia)

DGR 1191/2020 “Definizione degli Ambiti Territoriali Sociali. L.n. 328/2000 e D.lgs. n. 147/2017” (Regione Veneto)

Sitografia

Offertasociale.it

Sercop.it

Welfareinazione.fondazionecariplo.it

Fonti dati

Istat, health for all

Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

Istat, Popolazione residente al 1° gennaio

Istat, Indicatori demografici

Ufficio Studi Idealista (2019), “I prezzi degli affitti sono cresciuti del 4,6% nell’ultimo anno: la mappa delle regioni”, Link: <https://www.idealista.it/news/immobiliare/residenziale/2019/09/09/136019-i-prezzi-degli-affitti-sono-cresciuti-del-4-6-nellultimo-anno-la-mappa-delle>

Appendice I – Coefficienti di correlazione fra indicatori di vulnerabilità e indicatori sul take-up del Reddito di Cittadinanza – Tabelle Regionali

Tabella I.I – Coefficienti di correlazione fra indicatori di vulnerabilità e indicatori sul take-up del Reddito di Cittadinanza – Regione Emilia-Romagna

	presentate (ogni 1.000 residenti)	accolte (ogni 1.000 residenti)	quota domande accolte (%)
sociodemo01_over75	0,032	0,399	0,506
sociodemo02_stran	0,242	-0,077	-0,383
sociodemo03_fam_0_14	-0,031	-0,333	-0,544
vulnerabilità socio-demografica	0,204	0,109	-0,247
socioeco01_occ_nonstab	0,164	0,049	0,028
socioeco02_occ_20_64	0,384	0,599	0,372
socioeco03_bassa_intlav	0,324	0,662	0,542
socioeco04_sotto_assoc	0,210	0,395	0,424
vulnerabilità socio-economica	0,375	0,572	0,449
polist01_spesa_poprif	-0,100	0,070	0,260
polist02_quota_entiasso_adj03	-0,079	-0,024	0,084
polist03_quota_areapov	0,023	0,037	-0,024
vulnerabilità politico-istituzionale	-0,117	0,044	0,229
vulnerabilità complessiva	0,230	0,376	0,214

Fonte: Polimi 2020

Tabella I.II – Coefficienti di correlazione fra indicatori di vulnerabilità e indicatori sul take-up del Reddito di Cittadinanza – Regione Veneto

	presentate (ogni 1.000 residenti)	accolte (ogni 1.000 residenti)	quota domande accolte (%)
sociodemo01_over75	0,314	0,418	0,304
sociodemo02_stran	0,373	0,189	-0,343
sociodemo03_fam_0_14	-0,213	-0,371	-0,465
vulnerabilità socio-demografica	0,313	0,109	-0,453
socioeco01_occ_nonstab	0,332	0,324	0,084
socioeco02_occ_20_64	0,445	0,445	0,118
socioeco03_bassa_intlav	0,523	0,559	0,187
socioeco04_sotto_assoc	0,402	0,438	0,193
vulnerabilità socio-economica	0,529	0,545	0,174
polist01_spesa_poprif	-0,199	-0,170	0,030

polist02_quota_entiasso_adj03	0,146	0,235	0,197
polist03_quota_areapov	-0,085	-0,077	-0,037
vulnerabilità politico-istituzionale	-0,121	-0,037	0,119
vulnerabilità complessiva	0,412	0,327	-0,165

Fonte: Polimi 2020

Tabella I.III – Coefficienti di correlazione fra indicatori di vulnerabilità e indicatori sul take-up del Reddito di Cittadinanza - Regione Lombardia

	presentate (ogni 1.000 residenti)	accolte (ogni 1.000 residenti)	quota domande accolte (%)
sociodemo01_over75	0,164	0,298	0,293
sociodemo02_stran	0,369	0,167	-0,309
sociodemo03_fam_0_14	-0,182	-0,415	-0,454
vulnerabilità socio-demografica	0,248	0,001	-0,392
socioeco01_occ_nonstab	0,194	0,169	0,052
socioeco02_occ_20_64	0,049	0,145	0,261
socioeco03_bassa_intlav	0,070	0,194	0,297
socioeco04_sotto_assoc	0,043	0,168	0,266
vulnerabilità socio-economica	0,082	0,191	0,278
polist01_spesa_poprif	0,038	0,181	0,267
polist02_quota_entiasso_adj03	0,146	0,091	-0,102
polist03_quota_areapov	-0,052	-0,070	-0,052
vulnerabilità politico-istituzionale	0,089	0,111	0,030
vulnerabilità complessiva	0,210	0,195	0,044

Fonte: Polimi 2020

Tabella I.IV – Coefficienti di correlazione fra indicatori di vulnerabilità e indicatori sul take-up del Reddito di Cittadinanza – Regione Piemonte

	presentate (ogni 1.000 residenti)	accolte (ogni 1.000 residenti)	quota domande accolte (%)
sociodemo01_over75	0,186	0,303	0,233
sociodemo02_stran	0,083	0,009	-0,083
sociodemo03_fam_0_14	-0,213	-0,376	-0,325
vulnerabilità socio-demografica	0,046	-0,036	-0,118

socioeco01_occ_nonstab	0,039	-0,029	-0,037
socioeco02_occ_20_64	0,258	0,205	0,070
socioeco03_bassa_intlav	0,262	0,298	0,202
socioeco04_sotto_assoc	0,195	0,336	0,314
vulnerabilità socio-economica			
	0,258	0,282	0,192
polist01_spesa_poprif	-0,019	0,202	0,369
polist02_quota_entiasso_adj03	0,112	0,262	0,272
polist03_quota_areapov	-0,032	-0,047	-0,089
vulnerabilità politico-istituzionale	0,011	0,167	0,213
vulnerabilità complessiva	0,194	0,238	0,154

Fonte: Polimi 2020

Tabella I.V – Coefficienti di correlazione fra indicatori di vulnerabilità e indicatori sul take-up del Reddito di Cittadinanza – Provincia Autonoma di Trento

	presentate (ogni 1.000 residenti)	accolte (ogni 1.000 residenti)	quota domande accolte (%)
sociodemo01_over75	-0,028	0,144	0,219
sociodemo02_stran	0,432	0,151	-0,317
sociodemo03_fam_0_14	0,151	-0,108	-0,284
vulnerabilità socio-demografica	0,387	0,101	-0,299
socioeco01_occ_nonstab	-0,019	0,005	0,113
socioeco02_occ_20_64	-0,041	0,086	0,135
socioeco03_bassa_intlav	0,283	0,538	0,290
socioeco04_sotto_assoc	0,224	0,391	0,121
vulnerabilità socio-economica	0,137	0,356	0,268
polist01_spesa_poprif	-0,174	-0,021	0,190
polist02_quota_entiasso_adj03	0,041	0,128	0,102
polist03_quota_areapov	0,007	-0,051	0,031
vulnerabilità politico-istituzionale	-0,169	-0,006	0,286
vulnerabilità complessiva	0,315	0,268	0,023

Fonte: Polimi 2020

Appendice II – Interviste ai testimoni privilegiati

Tabella II.I - Testimoni privilegiati intervistati – Regione Emilia-Romagna

Codice Intervista	Ruolo
EmRom_1	Dirigente - Servizio Politiche Sociali e Socio-educative, Regione Emilia-Romagna
EmRom_2	Dirigente - Servizio politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e Terzo Settore, Regione Emilia-Romagna
EmRom_3	Responsabile - Area contrasto alla povertà - Città Metropolitana di Bologna
EmRom_4	Ex-Delegato - Caritas Emilia Romagna
EmRom_5	Segretaria - CGIL Emilia Romagna
EmRom_6	Referente - Rete Empori Solidali Emilia Romagna
EmRom_7	Delegato - Caritas Emilia-Romagna
EmRom_8	Delegato al welfare - ANCI Emilia-Romagna

Tabella II.II - Testimoni privilegiati intervistati - Regione Veneto

Codice Intervista	Ruolo
Vene_1	Referente territoriale della Banca Mondiale
Vene_2	P.O. Nuove marginalità ed inclusione sociale della Direzione Servizi Sociali - Regione del Veneto
Vene_3	Vice-presidente ACLI Veneto e portavoce Alleanza contro la povertà, sezione Veneto
Vene_4	Direttore Veneto Lavoro
Vene_5	Direttrice Servizi Sociali del Comune di Vicenza
Vene_6	Direttrice Servizi Sociali del Comune di Belluno
Vene_7	Ex-portavoce Forum Terzo Settore.

Tabella II.III - Testimoni privilegiati intervistati - Regione Lombardia

Codice Intervista	Ruolo
Lomb_1	Direttore di Ricerca e Valutazione - Istituto per la Ricerca Sociale (Irs)
Lomb_2	Dirigente Direzione Generale Politiche sociali, abitative e disabilità - Regione Lombardia
Lomb_3	Ex-Presidente Dipartimento Welfare - ANCI Lombardia
Lomb_4	Ex-Coordiatore Scientifico - Alleanza contro la Povertà
Lomb_5	Portavoce Alleanza contro la Povertà - Sezione Lombardia
Lomb_6	Ricercatore presso Istituto per la Ricerca Sociale (Irs)
Lomb_7	Portavoce Forum del Terzo Settore - Sezione Lombardia
Lomb_8	Ricercatore - Istituto per la Ricerca Sociale (Irs) e consulente - Banca Mondiale

Tabella II.IV - Testimoni privilegiati intervistati - Regione Piemonte

Codice Intervista	Ruolo
Piem_1	Ex consulente dell'ex Assessore Ferrari e coordinatore del progetto Wecare - Regione Piemonte
Piem_2	Portavoce - Forum Terzo Settore Piemonte
Piem_3	Referente area lavoro - Cooperativa Orso
Piem_4	Responsabile Programmazione socioassistenziale, sociosanitario, standard di servizio e qualità - Regione Piemonte
Piem_5	Direttrice Consorzio Conisa, già direttrice Consorzio di Bra
Piem_6	Assistente Sociale-Referente area misure di sostegno al reddito Consorzio dei servizi sociali Monviso Solidale
Piem_7	Presidente - Acli Piemonte e Portavoce Alleanza contro la Povertà Piemonte
Piem_8	Responsabile Politiche per i Bambini, le Famiglie, Minori e Giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale - Regione Piemonte
Piem_9	Vicepresidente Anci Piemonte - Consigliere comunale Torino
Piem_10	Responsabile Obiettivo Persone - Compagnia di San Paolo
Piem_11	Ex Assessore Politiche Sociali, della famiglia e della casa -Regione Piemonte

Tabella II.V - Testimoni privilegiati intervistati - Provincia autonoma di Trento

Codice Intervista	Ruolo
Tren_1	Dirigente Attività Sociali - Comune di Trento
Tren_2	Capo Ufficio "Inclusione sociale, adulti e disabilità" - Attività Sociali - Comune di Trento
Tren_3	Referente Area Adulti, Grave emarginazione e Disabilità del Servizio Politiche Sociali - Provincia autonoma di Trento
Tren_4	Presidente Agenzia del Lavoro del Trentino
Tren_5	Dirigente Servizio Politiche Sociali - Provincia autonoma di Trento
Tren_6	Presidente coop. Bussola
Tren_7	Presidente coop. Adam
Tren_8	Ricercatore IRVAPP