

Progetto PRIN CoPIInG - Contrasting Poverty through Inclusive Governance.
A Study on the Local Implementation of the National Minimum Income Scheme in Northern Italy

WP1.5 VENETO - La ricostruzione dei sistemi di welfare locale nei contesti scelti per l'approfondimento empirico del WP2

Cristiano Gori, Ester Gubert

Università degli Studi di Trento

Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale

Trento, agosto 2021

Indice

| | |
|---|-----------|
| Ambito Territoriale Sociale VEN_12 | 3 |
| 1. Caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale | 3 |
| 1.1. La dimensione socio-demografica: configurazione e tendenze..... | 3 |
| 1.2. La dimensione socio-economica: configurazione e tendenze | 4 |
| 2. Il quadro delle misure locali anti-povertà nel contesto locale..... | 7 |
| 2.1. L'architettura istituzional-organizzativa dei sistemi di welfare locale | 7 |
| 2.2. Il contrasto alla povertà nel quadro del sistema di welfare istituzionale locale | 9 |
| 3. Il sistema locale di <i>governance</i> multi-livello | 14 |
| 3.1. Le relazioni sull'asse verticale | 16 |
| 3.2. Le relazioni sull'asse orizzontale | 17 |
| Conclusioni | 21 |
| Ambito Territoriale Sociale VEN_01 | 24 |
| 1. Caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale | 24 |
| 1.1. La dimensione socio-demografica: configurazione e tendenze..... | 24 |
| 1.2. La dimensione socio-economica: configurazione e tendenze | 25 |
| 2. Il quadro delle misure locali anti-povertà nel contesto locale..... | 29 |
| 2.1. L'architettura istituzional-organizzativa dei sistemi di welfare locale | 29 |
| 2.2. Il contrasto alla povertà nel quadro del sistema di welfare istituzionale locale | 31 |
| 3. Il sistema locale di <i>governance</i> multi-livello | 35 |
| 3.1. Le relazioni sull'asse verticale..... | 36 |
| 3.2. Le relazioni sull'asse orizzontale..... | 38 |
| Conclusioni | 40 |
| Ambito Territoriale Sociale VEN_22 | 42 |
| 1. Caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale | 42 |
| 1.1. La dimensione socio-demografica: configurazione e tendenze | 42 |
| 1.2. La dimensione socio-economica: configurazione e tendenze | 43 |
| 2. Il quadro delle misure locali anti-povertà nel contesto locale..... | 47 |
| 2.1. L'architettura istituzional-organizzativa dei sistemi di welfare locale | 47 |
| 2.2. Il contrasto alla povertà nel quadro del sistema di welfare istituzionale locale | 48 |
| 3. Il sistema locale di <i>governance</i> multi-livello | 51 |
| 3.1. Le relazioni sull'asse verticale | 53 |
| 3.2. Le relazioni sull'asse orizzontale..... | 55 |
| Conclusioni | 57 |
| Bibliografia..... | 59 |

Ambito Territoriale Sociale VEN_12

In questo report si espongono i risultati della ricostruzione del sistema di welfare locale nell'Ambito Territoriale Sociale (ATS) VEN_12 del Comitato dei Sindaci di Distretto 1 e 2 dell'Azienda Unità Locale Socio Sanitaria 12 Serenissima (ULSS) che comprende i comuni di Venezia, Marcon e Quarto d'Altino. Il caso studio è stato scelto in quanto contesto metropolitano veneto, infatti Venezia è comune capoluogo dell'omonima Città metropolitana, ente territoriale di area molto più vasta dell'ATS che include 44 comuni¹.

1. Caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale

Le principali caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale vengono descritte a partire dai dati Istat elaborati da Polimi (2020) per la costruzione di un indicatore sintetico di vulnerabilità. In particolare, sono discussi due indicatori della dimensione socio-demografica (popolazione con età superiore a 75 anni e popolazione straniera – Tabella 1) che fanno riferimento al primo gennaio 2019 e quattro della dimensione socio-economica (occupati non stabili, occupati in età 20-64, famiglie con bassa intensità lavorativa, famiglie con reddito inferiore all'assegno sociale – Tabella 2) su dati del 2015. A questi sono stati integrati altri dati reperiti dalle interviste ad osservatori privilegiati (cfr. Tabella 3) e documenti prodotti a livello locale.

1.1. La dimensione socio-demografica: configurazione e tendenze

Il territorio dell'ATS VEN_12 ha nel 2019 una popolazione pari a 286.197, di cui il 91% risiede nel comune di Venezia che è il primo comune del Veneto per popolazione e superficie. Dall'elaborazione di Polimi (2020), risulta che gli anziani over 75 rappresentino il 10,53% della popolazione generale, in perfetta linea con la media regionale (10,5%). Tuttavia, i tre comuni si differenziano notevolmente rispetto a questo indicatore: mentre il comune di Quarto d'Altino rispecchia la media dell'ATS, Marcon ha una percentuale di over 75 del 7,5% che è quasi la metà di quella di Venezia (14,06%). **Il capoluogo è infatti tra i comuni con la maggior concentrazione di anziani del Veneto** assieme ad altri nella zona del Bellunese, del Feltrino e del Polesine. Inoltre, dal Piano di Zona straordinario (Ulss 3, 2021) emerge che nel contesto del Centro Storico veneziano e delle isole si è assistito ad un calo dei residenti e all'innalzamento dell'età media (il 30,5% ha più di 65 anni) e che quasi il 45% degli over 75 in questa specifica area vive da solo. Quest'ultimi, in particolare, sono segnalati tra le categorie più a rischio di povertà ed esclusione sociale assieme alle donne, a nuclei familiari mononucleari e quelli numerosi con carichi assistenziali, a chi ha un basso livello di istruzione.

Per quanto riguarda la popolazione straniera, la media dell'ambito è del 10,75%, al di sopra di quella regionale dell'8,17%. La distribuzione è simile a quella della popolazione anziana: gli stranieri sono il 14,42% della popolazione del comune di Venezia e il 6,54% di quella di Marcon. Venezia è infatti quarta in Veneto per numero di residenti stranieri (87mila) e terza per incidenza percentuale sul totale della popolazione, preceduta da Verona e Treviso e seguita da Padova. Nel Piano di Zona straordinario (Ulss 3, 2021), **l'impatto del fenomeno migratorio viene riconosciuto come una delle caratteristiche di Venezia** in particolare nel territorio della Terraferma. Le principali provenienze sono: Bangladesh, Romania, Moldavia e Cina. Tra i nuclei stranieri che si rivolgono ai servizi sociali

¹ Legge 7 aprile 2014 n.56, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.81 dello stesso giorno.

prevalgono quelli monoreddito e che hanno condizioni lavorative precarie, una situazione che è stata pesantemente aggravata dalla pandemia da Covid-19 soprattutto per il tracollo del settore turistico in cui numerosi stranieri erano occupati stagionalmente (Ven_04; Ven_05). Le altre due importanti criticità rilevate nel Piano di Zona sono la difficoltà a reperire un’abitazione in locazione ed esercitare i diritti e doveri di cittadinanza.

Tabella 1 - Percentuale popolazione over 75 e popolazione straniera sul totale dei residenti - Anno 2019

| | Percentuale popolazione over 75 | Percentuale popolazione straniera |
|-------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| Venezia | 14,06 | 14,42 |
| Quarto d’Altino | 10,01 | 11,31 |
| Marcon | 7,51 | 6,54 |
| ATS VEN_12 | 10,53 | 10,75 |
| Veneto | 10,5 | 8,17 |

Fonte: Istat – Demo

1.2. La dimensione socio-economica: configurazione e tendenze

L’analisi della vulnerabilità dell’ATS relativamente alla dimensione socio-economica condotta da Polimi (2020) forniscono una fotografia statica al 2015. Il primo indicatore restituisce la percentuale di iscritti all’anagrafe e registrati come **occupati non stabili** che sono in questo ATS mediamente il 13,66%, leggermente al di sopra della media regionale di 12,93%. Spicca Venezia dove l’instabilità lavorativa coinvolge il 16,41% degli occupati iscritti all’anagrafe. Una simile precarietà lavorativa si riscontra anche in altre aree a vocazione turistica come quella del litorale adriatico, del Garda Veronese e di alcuni comuni montani dell’ATS bellunese, oltre a queste vi sono anche i comuni di Verona, Vicenza e Padova e la zona del Polesine. Il secondo indicatore è la **percentuale di occupati** nella fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni che nell’ATS ha una media del 67,45%, in linea con quella regionale (67,38%). Venezia registra la percentuale più bassa pari al 64,98%, mentre il comune di Marcon quella più alta (70,66%). Per quanto riguarda **l’intensità lavorativa**, la percentuale di famiglie anagrafiche che lavorano il 20% in meno rispetto al proprio potenziale sono nel territorio oggetto di studio pari al 14,18%, appena al di sopra della media regionale (13,05%). È Venezia a registrare il valore di maggiore vulnerabilità con il 17,9% di famiglie con bassa intensità lavorativa, mentre Marcon il più basso (10,02%). Infine, la stessa tendenza si registra anche per la percentuale di **famiglie con reddito inferiore all’assegno sociale** che vendono ancora agli estremi Venezia con il 9,84% e Marcon con il 5,74% mentre la media dell’ATS è dell’8,07%.

Tabella 2 – Indicatori socio-economici - Anno 2015

| | Iscritti in anagrafe occupati non stabili (valori percentuali sul totale degli iscritti all'anagrafe occupati)* | Iscritti all'anagrafe in età 20-64 occupati (valori percentuali sul totale degli iscritti all'anagrafe in età 20-64)** | Famiglie anagrafiche con intensità lavorativa inferiore al 20% del proprio potenziale (valori percentuali sul totale delle famiglie anagrafiche) | Famiglie anagrafiche con reddito lordo equivalente inferiore all'importo dell'assegno sociale (valori percentuali sul totale delle famiglie anagrafiche) |
|-------------------|---|--|--|--|
| Venezia | 16,41 | 64,98 | 17,90 | 9,84 |
| Quarto d'Altino | 13,23 | 66,71 | 14,62 | 8,63 |
| Marcon | 11,34 | 70,66 | 10,02 | 5,74 |
| ATS VEN_12 | 13,66 | 67,45 | 14,18 | 8,07 |
| Veneto | 12,93 | 67,38 | 13,05 | 7,75 |

* Fonte: Istat – A misura di Comune, Precarietà lavorativa, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

** Fonte: Istat – A misura di Comune, Condizioni socio-economiche delle famiglie, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

Dall'analisi dei dati sulla domanda espressa dai datori di lavoro privati (mediante contratti a tempo indeterminato, determinato e di apprendistato)² è possibile delineare alcune delle caratteristiche essenziali dei **settori economici** del territorio dell'ATS VEN_12 e della loro evoluzione dal 2008. Innanzitutto emerge chiaramente che fino al 2019 il settore trainante è quello dei servizi e in particolare del turismo e del commercio al dettaglio che ha registrato un saldo in positivo di 12.815 posizioni lavorative dal 2008. Si è invece registrato un calo della domanda nel settore secondario (-4.860), per il 37% dovuto all'ambito delle costruzioni, seguito dal "made in Italy" per il 20,88% in particolare per l'industria del vetro, del legno e quella tessile.

Gli osservatori privilegiati intervistati hanno riportato come la **crisi del 2008** abbia impattato negativamente sulla situazione socio-economica del territorio andando a colpire il polo industriale (Ven_01; Ven_04), molte aziende familiari e mettendo in seria difficoltà numerose famiglie (Ven_05) che, impiegando tutto il reddito disponibile per la gestione del bilancio familiare, si sono trovate in una situazione di "sovra-indebitamento" (Ven_01). Gli effetti conseguenti sull'occupazione sono stati in parte attutiti dal settore turistico anche se facendo ampio ricorso a contratti molto flessibili e al lavoro in nero (Ven_01; Ven_02; Ven_03).

Con la crisi del 2008 le aziende o sono riuscite a investire a livello internazionale o di alta tecnologia o hanno chiuso. L'azienda tradizionale a gestione familiare, caratteristica essenziale del tessuto veneto ha fatto fatica ad adeguarsi alla crisi del 2008 e agli anni successivi. (...) Le problematiche legate al mondo del lavoro hanno fatto sì che si creasse una specie di sacca potremmo dire di fasce deboli che poi hanno inciso anche a livello sociale (Ven_05).

Rispetto al tema dell'occupazione è stato osservato un progressivo ampliamento della distanza tra le richieste dal mercato del lavoro, sempre più specializzate e tecniche, e le effettive competenze

² Dati Silv (Sistema informativo lavoro del Veneto), resi disponibili in modalità navigabile tramite la piattaforma Creavista sul sito di Veneto Lavoro (<http://www.venetolavoro.it/silv>).

delle persone disoccupate. Di conseguenza la ricollocazione dei soggetti più fragili è diventata di più complessa realizzazione (Ven_04; Ven_06).

Se prima con un percorso di tirocinio e formazione la persona riusciva ad essere inserita, adesso nelle realtà aziendali e industriali ci sono sempre meno attività semplici, c'è una problematica importante per l'inserimento delle persone con disabilità ma anche in generale di persone disoccupate di lunga durata o che hanno perso l'occupazione dopo una vita nello stesso posto di lavoro. Questo è un aspetto rilevante che si sta incrementando (Ven_04).

Inoltre, si conferma anche per questo territorio che la stessa occupazione ha progressivamente perso la sua funzione di protezione rispetto al rischio di povertà ed esclusione sociale (Ulss 3, 2019).

Con l'arrivo della **pandemia da Covid-19** sono stati colpiti dei settori trainanti del sistema economico di questo territorio. Nel 2020 la domanda di lavoro dipendente è crollata di 5.985 unità e soprattutto nel settore dei servizi, in primis del turismo e del commercio al dettaglio. Questi sono infatti tra i settori che hanno maggiormente risentito delle limitazioni anti-contagio e Venezia è certamente tra le città che ne hanno più sofferto (Osservatorio del Mercato del Lavoro, 2021).

Il Covid ha stravolto tutto, per noi è stato uno tsunami (...). È stata un'ondata, hanno chiuso tutto ristoranti, alberghi, l'aeroporto è morto, le navi da crociera, migliaia di persone che lavoravano e si sono trovati dall'oggi al domani a casa. Il primo periodo è stato traumatico, i primi mesi sono stati davvero difficili... la situazione si è un po' sollevata con gli ammortizzatori sociali attivati (Ven_02).

L'aumento vertiginoso delle domande di aiuto e supporto in periodo pandemico sono arrivate soprattutto dai lavoratori stagionali della filiera del turismo a diversi soggetti territoriali, dai servizi sociali ai centri per l'impiego alle Caritas diocesane. Una "nuova" fascia di popolazione si è trovata in forte disagio, allo stesso tempo quella che già era vulnerabile ha visto peggiorare ulteriormente le sue condizioni.

La pandemia però è stato il colpo di grazia. Il Comune di Venezia con una popolazione intorno ai 260.000, quindi non grande, da febbraio in poi, ha visto aumentare le richieste agli sportelli. Circa un 80% persone mai conosciute dai servizi sociali, 400 persone nuove, mai conosciute. Un impatto notevole per una città come la nostra (Ven_01).

Noi abbiamo il rapporto con i lavoratori disoccupati che perdono il lavoro, è il nostro segnale di disagio che aumenta perché il numero di persone che, soprattutto in un territorio con una stagionalità turistica, restano senza lavoro è molto importante e non perché lo perdono ma perché il contratto a tempo determinato non parte... (Ven_04)

Sul fondo che stiamo gestendo per aiutare persone che hanno perso il lavoro a causa del Covid, la maggior parte delle domande che ci arrivano sono da famiglie extracomunitarie più che persone italiane, del posto. Quasi tutti lavoravano nel mondo del turismo: ristorazione, settore alberghiero e con mansioni non altamente specializzate come camerieri o addetti alle pulizie (Ven_05).

Il crollo dei flussi turistici è stato drammatico, dai dati forniti dal Piano di Zona straordinario, nei primi mesi del 2020 si sono registrati 5 milioni in meno di arrivi, in particolare la componente straniera ha registrato una flessione del 73% rispetto agli anni precedenti. La situazione occupazionale è fortemente critica, si stima siano quasi 100 mila i lavoratori più colpiti e che siano principalmente donne, rappresentano infatti più della metà degli occupati nella filiera turistica, stranieri e i lavoratori più giovani. Se l'impatto della pandemia si è mostrato già evidente in questo settore per la precarietà dei contratti e il conseguente mancato rinnovo, al momento delle interviste ancora poco poteva essere detto rispetto alla situazione occupazionale generale in quanto ancora attivo il blocco dei licenziamenti (Ven_01; Ven_04).

2. Il quadro delle misure locali anti-povertà nel contesto locale

2.1. L'architettura istituzional-organizzativa dei sistemi di welfare locale

Nell'ambito territoriale VEN_12 gli interventi sociali sono in gestione a ciascuno dei tre Comuni, Venezia, Marcon e Quarto d'Altino, attraverso i propri servizi sociali comunali. Non sono previste deleghe all'Azienda ULSS 3 Serenissima, l'integrazione con i servizi sanitari si promuove quindi nell'ambito della pianificazione di zona e fa capo ai due distretti sociosanitari³ in cui è suddivisa l'ULSS. Dal 2013 i tre Comuni hanno sottoscritto un Accordo di programma, rinnovato nel 2018 e con validità fino al 2021, per la gestione associata di alcune funzioni sociali⁴ e in cui si prevede la delega al Comune di Venezia in veste di capofila. Quest'ultimo, nell'ambito del contrasto alla povertà, ha competenza su: programma di intervento regionale Reddito di Inclusione Attiva (RIA), PON Inclusione e Fondo nazionale povertà (ATS Ulss 3, 2018). La descrizione dell'architettura istituzional-organizzativa dei servizi sociali del Comune di Venezia è quindi funzionale a comprendere come vengono implementate le misure di contrasto alla povertà nell'ATS.

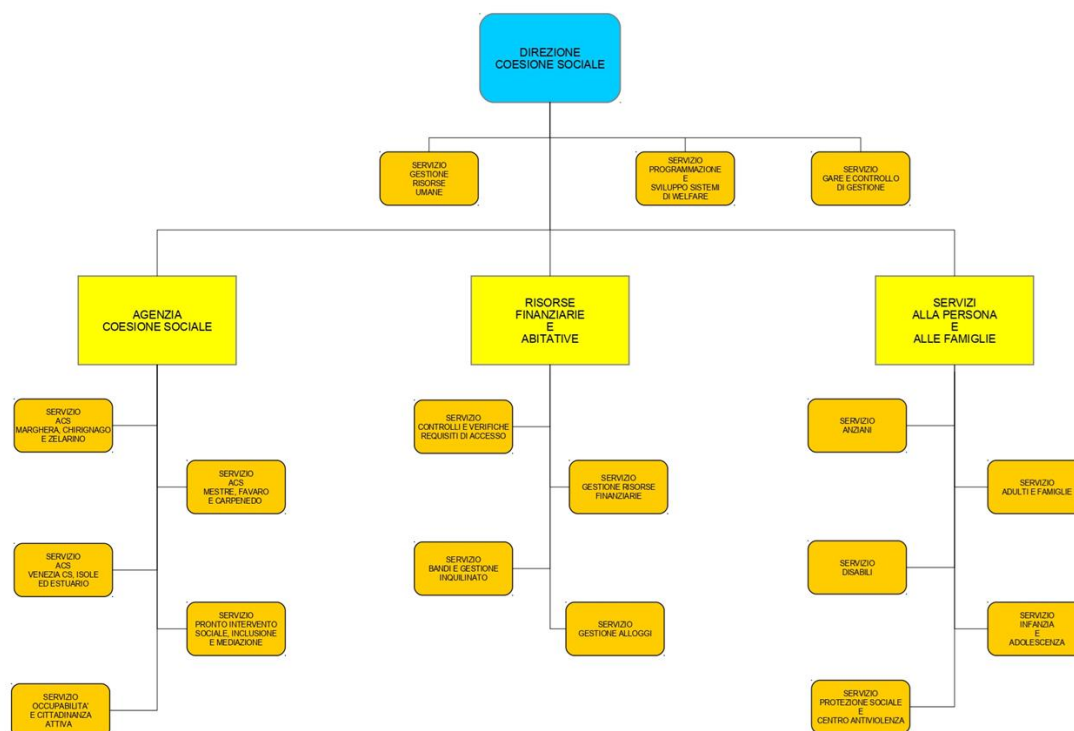
Nel Comune di Venezia, la **Direzione Coesione Sociale**, che fa capo all'Assessorato Coesione Sociale e Sviluppo Economico, comprende tutte le attività di coordinamento e gestione dei servizi e degli interventi sociali⁵. A supporto della Direzione ci sono tre servizi di staff che hanno principalmente funzioni amministrative e di progettazione e programmazione, in particolare: Servizio Gestione Risorse Umane, Servizio Programmazione e Sviluppo Sistemi di Welfare e Servizio Gare e Controllo di Gestione. Come si osserva nella Figura 1, l'organizzazione ha un'articolazione per tre settori: Agenzia Coesione Sociale, Risorse Finanziarie e Abitative e Servizi alla Persona e alle Famiglie.

³ L'Azienda Ulss 3 è suddivisa in: Distretto 1 (Venezia Centro Storico, Isole ed Estuario; Distretto 2 (Venezia Terraferma, Marcon e Quarto d'Altino).

⁴ Attività in gestione associata: funzioni amministrative e programmatiche; funzioni tecniche di Area; funzioni tecniche trasversali; funzioni di rappresentanza; attività di progettazione e innovazione; attività di armonizzazione dei Regolamenti; attività di armonizzazione dei servizi esternalizzati; attività di armonizzazione delle procedure di presa in carico.

⁵ Cfr. sito istituzionale: www.comune.venezia.it/it/content/direzione-coesione-sociale-servizi-alla-persona-e-benessere-comunit-home.

Figura 1 – Organigramma semplificato Direzione Coesione Sociale.



Fonte: slides di presentazione I servizi di Agenzia per la Coesione sociale (uso interno)

L’**Agenzia Coesione Sociale** è frutto di un processo di riorganizzazione attuato dal primo gennaio 2019 nell’ambito del Programma di inclusione sociale e lotta alla povertà abitativa del PON Metro 2014-2020. Nasce con due principali obiettivi: integrare gli interventi a contrasto del disagio sociale, economico, abitativo e di orientamento per rispondere in maniera globale ai bisogni delle persone e dei nuclei; rendere i Servizi Sociali del Comune di Venezia più accessibili ai cittadini diventando il Punto di Accesso Unico.

[L’introduzione dei Rel] ha avuto un impatto organizzativo rispetto al lavoro dei Servizi sociali, come ambito e soprattutto il comune di Venezia abbiamo riorganizzato il servizio sociale secondo le linee guida e gli strumenti che il Rel aveva predisposto. Diciamo che prima avevamo un sistema a canne d’organo dove ognuno aveva il suo punto di accesso e si prendeva in carico l’utente per il problema e poi era l’utente che se aveva anche un altro problema andava a cercare la risorsa. Adesso abbiamo ristrutturato con dei punti di accesso unici, a parte target specifici, e poi in base alle problematiche usando la scheda di analisi preliminare, l’analisi dei bisogni, attiviamo i servizi per l’insieme delle problematiche che eventualmente il servizio porta (Ven_01).

L’Agenzia comprende in primo luogo i servizi sociali territoriali di primo livello che prendono il nome di **Servizi Agenzie Coesione Sociale (ACS)**, sono tre e sono divisi territorialmente in questo modo: ACS1 per Venezia centro storico, isole e estuario; ACS2 per Marghera, Chirignago e Zelarino; ACS3 per Mestre, Favaro e Carpenedo. Ognuno di essi ha da due a cinque (per ACS1) sedi che svolgono innanzitutto la funzione di sportello per il primo accesso per i cittadini in difficoltà economica, sociale e/o abitativa e per coloro che necessitano di interventi specifici in gestione ai Servizi alla Persona e alle Famiglie (inclusione sociale, cura e protezione di adulti e famiglie, minori, donne in difficoltà, anziani e disabili). Gli sportelli sono anche il punto informativo e il luogo per attivare le

domande per servizi sociosanitari per anziani non autosufficienti che necessitano dell'attivazione dell'Unità Valutativa Multidimensionale Distrettuale (UVMD) (es. inserimento in centro diurno socio-sanitario, servizio alta protezione Alzheimer). Oltre a queste funzioni, i Servizi ACS hanno in gestione gli interventi di sostegno al reddito e di contrasto al disagio socio economico e abitativo.

L'Agenzia Coesione Sociale ha inoltre il **Servizio Occupabilità e Cittadinanza Attiva** e il Servizio Pronto Intervento Sociale, Inclusione e Mediazione. Il primo ha due principali obiettivi: la progettazione e gestione di misure di politica attiva finalizzate a promuovere l'occupabilità dei cittadini che usufruiscono dei servizi sociali comunali; sostenere la cittadinanza attiva, il volontariato e la creazione di reti solidali (realizzazione PON METRO 3.3.1 Innovazione di Comunità).

Nel processo di riorganizzazione è stato creato un altro dispositivo interamente dedicato alle situazioni di grave rischio: Il **Servizio Pronto Intervento Sociale, Inclusione e Mediazione**. Si occupa sia di interventi di emergenza sociale e di primo aiuto per la grave marginalità (piccoli contributi economici, fornitura di materiali, alimenti e vestiario), sia di interventi per soggetti immigrati, titolari o richiedenti di protezione internazionale. In particolare, offre servizi di primo supporto per persone con problemi di dipendenza e senza dimora finalizzati all'inclusione sociale (ad esempio misure con la metodologia dell'*housing first*), all'accoglienza per i periodi invernali, alla prevenzione dei danni correlati all'assunzione di sostanze e alcool. Ha anche in gestione gli interventi per comunità minoritarie, come quelle di Sinti e Rom, (progetti PON Metro con fondi statali e europei) e riguardanti l'immigrazione e la protezione internazionale per facilitare e mediare l'accesso ai servizi scolastici, sociali e sociosanitari, per promuovere l'inclusione, dare supporto ai soggetti più vulnerabili. Nello svolgimento di queste funzioni il Servizio si coordina con sia le istituzioni che con associazioni che sul territorio si occupano di immigrazione e asilo.

Il secondo settore è **Risorse Finanziarie e Abitative**, svolge funzioni amministrative e si occupa della gestione degli alloggi pubblici e di altri interventi abitativi. È organizzato in quattro servizi: Controlli e Verifiche Requisiti di Accesso, Gestione Risorse Finanziarie, Bandi e Gestione Inquinato, Gestione Alloggi. L'aspetto che merita di essere sottolineato è che l'inclusione delle funzioni legate agli interventi per la casa nella Direzione Coesione Sociale rappresenta uno tra gli elementi di maggiore novità nei recenti processi di riorganizzazione dei servizi sociali (Ven_02).

Infine, il terzo settore della Direzione Coesione Sociale è quello dei **Servizi alla Persona e alle Famiglie** che comprende i servizi specialistici di secondo livello. È organizzato per target di utenza, quindi anziani, adulti e famiglie, disabili, infanzia e adolescenza e persone fragili. Rispetto a quest'ultime il servizio protezione sociale e centro antiviolenza si occupa di interventi di contrasto alla violenza di genere e di protezione delle persone vittime di grave sfruttamento sessuale e lavorativo.

2.2. Il contrasto alla povertà nel quadro del sistema di welfare istituzionale locale

Da quanto emerge dai documenti programmatici locali, il modello di contrasto alla povertà del contesto in analisi si caratterizza per un approccio di intervento che, riconoscendo la multidimensionalità del fenomeno, cerca di integrare le misure che vanno ad agire sui suoi diversi aspetti: economico, sociale, educativo, lavorativo, abitativo. Per tale ragione, i servizi sociali del Comune di Venezia sono stati riorganizzati in modo da affidare ad un unico soggetto, l'Agenzia Coesione Sociale, la gestione di quegli interventi che consentono di attuare una presa in carico

globale delle persone e dei nuclei in stato di povertà (Ven_01; Ven_02). L'elemento di maggior novità introdotto consiste nell'integrazione tra gli interventi di contrasto e prevenzione del disagio socio economico con quelli per il disagio socio abitativo così da poterli armonizzare all'interno di un percorso personalizzato che mira all'inserimento sociale. Questa scelta che si rivelando efficace sebbene abbia richiesto, almeno inizialmente, un importante sforzo organizzativo e gestionale (Ven_02). Un altro elemento che viene considerato un punto di forza del sistema locale di contrasto alla povertà è la capacità di intercettare risorse economiche provenienti da diverse fonti, in primis dai fondi strutturali.

Abbiamo questa capacità e non è una cosa secondaria perché permette di alimentare un sistema di welfare anche rispetto alla povertà che può contare su delle risorse (Ven_01).

Si espongono quindi i principali interventi a contrasto della povertà⁶ dando particolare rilievo a quelli che il Comune di Venezia gestisce per i tre comuni dell'ATS e distinguendoli per funzione prevalente (integrazione al reddito, inclusione sociale, inclusione lavorativa, contrasto alla povertà abitativa ed educativa e alla grave marginalità) e fonte di finanziamento.

Integrazione al reddito

Rispetto alle misure di integrazione al reddito, il Comune di Venezia gestisce anche per gli altri due Comuni dell'ATS il programma regionale RIA (Reddito di Inclusione Attiva)⁷ che si compone di un sussidio economico, attivabile ad integrazione del RdC, e di un progetto di inclusione sociale (RIA di Sostegno) o lavorativa (RIA di Inserimento). Inoltre, ogni Comune ha dei propri contributi economici, nel Comune di Venezia sono suddivisi tra contributi economici di sostegno ordinari e straordinari⁸. I primi intervengono a favore di situazioni di marginalità, povertà e vulnerabilità al fine di consentire di sopperire a necessità di base, hanno cadenza mensile ed un importo massimo erogabile in 12 mesi di 3.000 euro. I contributi economici straordinari si dividono a loro volta in quelli per il sostegno a definite categorie di spese non rinunciabili, necessarie e non sostenibili dalla capacità economica del nucleo familiare (es. bollette di utenze domestiche, spese sanitarie) e quelle di contrasto al disagio abitativo. Nel primo caso si tratta di una tantum che può raggiungere i 600 euro o i 1.200 euro in provate condizioni di bisogno contingenti ed urgenti, nel secondo caso il massimo erogabile varia da 2.500 a 5.000 euro e dipende dal tipo di intervento (es. deposito cauzionale per stipula di un nuovo contratto di locazione, contributo al pagamento del canone di locazione per tre mesi). Dal 2019 il regolamento comunale che norma queste misure prevede che non siano sovrapponibili con il Reddito di Cittadinanza (RdC) allo scopo di attivarle per colmare alcune lacune ed offrire continuità in caso di chiusura del progetto o di attesa di una nuova attivazione (Ven_01; Ven_02).

Inclusione sociale

Nell'ambito della promozione dell'inclusione sociale e lavorativa, l'ATS VEN_12 ha in gestione associata alcuni progetti finanziati dai **fondi PON Metro Inclusione sociale** (Asse 3) che per le annualità 2014-2020 mira a *“migliorare i servizi offerti a persone in condizioni di disagio abitativo,*

⁶ Dove non diversamente specificato le fonti sono Ulss 3, 2019 e ATS Ulss 3, 2020.

⁷ Cfr. Gori e Campana, 2020.

⁸ Direzione Coesione Sociale, Servizi alla Persona e Benessere di Comunità, Allegato 1) PD 493/2017, *Regolamento per l'erogazione di interventi di sostegno al reddito.*

*ridurre la marginalità estrema e riconnettere il tessuto locale nelle aree urbane degradate*⁹. Rispetto a quest'ultimo obiettivo sono promossi servizi di prossimità e di animazione territoriale che vedono il coinvolgimento della cittadinanza e di soggetti del terzo settore per rafforzare le reti di supporto informale e sostenere l'attivazione di progetti di innovazione sociale e welfare di comunità in aree a elevata criticità socio-economica (Ven_03). In particolare i progetti sono: Welfare di comunità, Condominio solidale, Civic Crowdfunding, La cultura itinerante agente di attivazione sociale, Cura della comunità e lavoro occasionale. Sullo stesso Asse 3, sono attivi dei percorsi di accompagnamento sociale rivolti a comunità ROM, Sinti e Camminanti e di inserimento scolastico dei bambini e ragazzi di queste comunità emarginate¹⁰.

Parte della quota del **Fondo povertà 2018**¹¹ dedicata al rafforzamento degli interventi di inclusione attiva è stata indirizzata a servizi socio-educativi che hanno l'obiettivo di sviluppare e rafforzare sia competenze sociali sia quelle necessarie alla gestione del bilancio familiare e alla cura dell'ambiente domestico. Vengono attivati dai Servizi sociali in collaborazione con soggetti del volontariato e della cittadinanza e si rivolgono ai beneficiari RdC.

La **misura regionale RIA** è un contributo economico che prevede anche l'attivazione di progetti di inclusione sociale o lavorativa che consentono ai beneficiari di sperimentarsi in contesti, quali associazioni o imprese, per lo svolgimento di attività che possono contribuire alla valorizzazione delle loro capacità ed abilità personali e all'acquisizione di pre-requisiti lavorativi. La scelta strategica che è stata fatta a livello locale (così come definito nel Piano di Zona straordinario e confermato dagli intervistati) consiste nell'orientare la misura sull'inclusione sociale, quindi sul **RIA di Sostegno**, in ragione delle numerose altre opportunità sul fronte dell'inserimento lavorativo messe in campo dalla Direzione Lavoro della Regione sullo stesso territorio (Ven_01; Ven_03).

Inclusione lavorativa

Dalla crisi del 2008, i servizi sociali hanno visto crescere la domanda di lavoro da parte della propria utenza e hanno realizzato con maggior frequenza progetti e interventi socio-educativi (es. orientamento, formazione, tirocini) che, con il Job Acts¹², sono stati definiti "misure di politica attiva del lavoro". Una spinta decisiva è stata data in particolare dai progetti europei, nazionali e regionali ispirati dalla Strategia Europa 2020 e dalle misure nazionali di contrasto alla povertà (SIA, Rei e RdC) che, da una parte hanno promosso l'approccio di attivazione del cittadino, dall'altra hanno richiesto di integrare sempre più le politiche attive del lavoro con interventi di inclusione sociale (Ven_03). Nel Comune di Venezia questi nuovi orientamenti in tema di occupazione si sono tradotti nella costruzione di quello che viene chiamato "modello delle soglie", ovvero che considera l'inclusione lavorativa come un percorso in cui ci sono livelli differenziati di sostegno attivabili a seconda dei bisogni e delle risorse delle persone e dei possibili obiettivi conseguibili che sono: inclusione attiva, occupabilità e occupazione¹³. Il primo livello comprende gli interventi di inclusione sociale precedentemente descritti e si rivolge a persone in situazione di disagio conclamato. Il secondo livello di intervento si rivolge a persone con un livello di disagio minore e per le quali l'obiettivo

⁹ www.comune.venezia.it/it/content/gli-assi-e-gli-obiettivi

¹⁰ www.comune.venezia.it/it/content/asse-3-servizi-linclusione-e-lo-sviluppo-sociale

¹¹ www.comune.venezia.it/it/content/quota-servizi-fondo-povert-2018

¹² D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

¹³ Report a cura del Servizio Occupabilità e Cittadinanza Attiva, Settore Agenzia Coesione Sociale, *Lavoro sociale tra occupazione e occupabilità. Le misure di politica attiva del lavoro nei progetti dei servizi sociali della Direzione Coesione Sociale del Comune di Venezia rivolte a persona vulnerabili. Periodo 2019-20*, Luglio 2020, disponibile all'indirizzo: www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/Presentazione%20Misure%20PAL%202019-20.pdf

conseguibile è l'**occupabilità**, ovvero la capacità di essere occupate, saper cercare attivamente o mantenere un lavoro.

[L'occupabilità] ha a che fare con una presa di posizione dell'amministrazione che è riuscita a sostenere l'idea che il Comune non deve trovare lavoro alle persone, nel senso che sono altri i soggetti, in particolare i soggetti accreditati, operatori del mercato del lavoro, le agenzie o i centri per l'impiego. In un'ipotesi di modello a soglie che vede la persona al centro e la possibilità di fare dei percorsi adeguati ai suoi bisogni, alle sue risorse, esistente un'altra area che non è quella dell'occupazione ma dell'occupabilità (Ven_03).

Gli interventi nell'area dell'occupabilità sono in gestione al Servizio Occupabilità e Cittadinanza Attiva che opera in sinergia con gli Operatori del Mercato del Lavoro (OML) e il Terzo Settore e si rivolgono in modo privilegiato agli utenti dei servizi sociali. Lo scopo di queste azioni non è strettamente legato alla ricerca del lavoro ma piuttosto al supporto e all'accompagnamento della persona.

L'occupabilità sociale è un concetto su cui abbiamo lavorato molto assieme al comune di Venezia. Lavorare sull'occupabilità o sull'occupazione sono cose completamente diverse. Occupazione è l'inserimento lavorativo. Promuovere l'occupabilità è lavorare sulle competenze delle persone a livello trasversale per avvicinarsi al mondo del lavoro, quindi va ad impattare sulla vita della persona a 360 gradi, non parliamo più di competenze tecniche ma di competenze personali, relazionali e di supporto alla persona (Ven_06).

Le principali misure che il Comune di Venezia ha in gestione anche per gli altri comuni dell'ATS sono:

- le **Misure di Occupabilità Sociale (MOS)**¹⁴ sono interventi socio-educativi e di attivazione lavorativa destinati alle persone disoccupate che beneficiano del RdC in carico ai Servizi Sociali del Comune. A seguito di una profilazione delle competenze, viene concordato un progetto che prevede attività di orientamento e ricerca attiva del lavoro gestite da un Operatore del Mercato del Lavoro;
- i **Lavori di pubblica utilità (LPU)** sono finanziati dalla Regione Veneto e hanno lo scopo di sostenere le persone disoccupate di lungo periodo con esperienze di lavoro e azioni di orientamento e ricerca attiva del lavoro;
- le **Azioni Integrate di Coesione Territoriale (AICT)** consistono in azioni di accompagnamento al lavoro, come formazione e tirocinio, a favore di persone con disabilità o in situazione di svantaggio sociale. Queste progettualità finanziate dalla Regione vedono il coinvolgimento di diversi soggetti territoriali, associazioni di volontariato, sportive e culturali e sono gestite a livello provinciale;
- i **Lavori di Impatto Sociale (LIS)** prevedono esperienze di lavoro presso gli Uffici giudiziari del Veneto, azioni di orientamento lavorativo, interventi di ricerca attiva del lavoro e formazione. La fonte di finanziamento è il fondo POR FSE Veneto.

Il terzo livello di intervento mira all'occupazione, comprende quindi interventi di inserimento lavorativo per persone in situazione di vulnerabilità transitoria e sono di competenza del Centro per l'Impiego e degli Operatori del Mercato del Lavoro (OML).

¹⁴ www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/Presentazione%20Progetto%20MOS_2020.pdf

Povert  abilitativa

Come precedentemente descritto, gli interventi in materia di alloggi pubblici e a supporto dell'abitare sono diventati dal 2019 di competenza della Direzione di Coesione Sociale al fine di realizzare un'unica porta di accesso alla rete integrata dei servizi dedicati al disagio abitativo e alla povert . Tale azione rientra tra quelle finanziate dai **fondi PON Inclusione 2014-2020 (Asse 3)** per il contrasto alla povert  abilitativa. Con la stessa finalit  sono previsti progetti e interventi volti a sostenere l'abitare di persone anziane e/o con disabilit  con l'allestimento di servizi collettivi e attivit  di accompagnamento all'autonomia abitativa per persone e nuclei in condizioni di fragilit ¹⁵.

Per il sostegno all'abitare c'  il "**Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione**" (art. 11 Legge 431/1998), istituito per dare supporto economico ai nuclei familiari meno abbienti per il pagamento del canone di locazione. Il fondo   statale e viene ripartito annualmente dal Ministero delle Infrastrutture tra le Regioni che lo distribuiscono ai Comuni interessati. La Regione Veneto ha definito con deliberazione n.1189/2020 i criteri di ripartizione tra le Amministrazioni, quelle interessate aderiscono al procedimento a titolo di cofinanziamento¹⁶.

Passando al livello regionale,   presente la misura **Sostegno all'abitare – S.o.A.** (DGR 1547/2018), un contributo che ha un tetto massimo di 2.500 euro attivabile in situazioni quali morosit  nel pagamento del canone di locazione, difficolt  nel pagamento del mutuo o arretrati nel pagamento delle spese condominiali. Vi   inoltre il contributo del fondo regionale **per la morosit  incolpevole**¹⁷ che pu  essere attivato su valutazione del servizio sociale ed   destinato a persone e nuclei che sono impossibilitati a pagare il canone di locazione per la perdita o consistente riduzione della capacit  reddituale per cause predeterminate indipendenti dalla loro volont ¹⁸. Il contributo massimo erogabile   di 12.000 euro.

Povert  educativa

A contrasto della povert  educativa, il Comune di Venezia gestisce per l'intero ATS la misura regionale Povert  Educativa (PE) (DGR 1546/2018) con la quale possono essere finanziati una serie di interventi quali ludoteca, anticipo/posticipo scolastico, gite scolastiche, centri estivi, attivit  culturali.   inoltre attivabile il RIA Minori che si rivolge in particolare a ragazzi e ragazze tra i 13 e i 18 anni in condizione di disagio sociale e/o a rischio di dispersione scolastica e consiste nella proposta di attivit  di volontariato in enti di Terzo Settore finalizzate a promuovere l'autonomia personale e valorizzare competenze e capacit .

Tutti e tre i Comuni dell'ATS hanno attivato interventi educativi domiciliari, a Marcon e a Venezia¹⁹ sono inoltre presenti dei contributi economici finalizzati alla partecipazione dei minori ad attivit  culturali e ricreative (es. attivit  sportive, viaggi d'istruzione, centri estivi) per consentire pari opportunit  di crescita e socializzazione (Ven_02). Inoltre, a Venezia il Servizio sociale gestisce assieme ad associazioni e volontari alcuni spazi compiti.

¹⁵ www.comune.venezia.it/it/content/asse-3-servizi-linclusione-e-lo-sviluppo-sociale

¹⁶ www.regione.veneto.it/web/casa/fondo-affitti1

¹⁷ Art. 6, comma 5 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito con modificazioni dalla Legge 28 ottobre 2013, n. 124.

¹⁸ www.regione.veneto.it/web/casa/fondo-morosita-incolpevole

¹⁹ Ci si riferisce al contributo economico del Comune di Venezia "A misura di bambino" che finanzia la partecipazione ad esempio ad attivit  sportive, ricreative, centri estivi, gite scolastiche, per offrire pari opportunit  di crescita e socializzazione a minori in nuclei in condizioni di povert .

Grave marginalità

Come si legge nel Piano di Zona 2011-2015 aggiornato al 2019 (Ulss 3, 2019), il target per l'area Marginalità si è recentemente evoluto e diversificato passando dal considerare solo le persone senza fissa dimora fino a comprendere anche persone vittime di tratta e sfruttamento sessuale e lavorativo, persone con problemi di dipendenza in situazioni di rischio e isolamento, persone immigrate in situazioni di particolare marginalità sociale. I servizi erogati per questo target possono essere distinti in quelli a bassa soglia e quelli di inclusione sociale.

I principali interventi a bassa soglia sono l'accoglienza in dormitori e in centri diurni, il servizio mensa e la distribuzione delle eccedenze alimentari, i servizi per l'igiene personale e servizi di pronto intervento sociale. Sono inoltre attivi i seguenti progetti:

- il progetto **DOM Veneto**, finanziato da fondi regionali (Fondi PON Inclusione per l'avvio di servizi e fondi PO I FEAD per l'acquisto beni di prima necessità) destinati alla promozione di percorsi di accompagnamento all'abitare e alla prevenzione della deprivazione materiale;
- gli **Empori di Solidarietà** (DGR 1166/2013) che sono due sul territorio dell'ATS, uno a Mestre e l'altro a Venezia e sono gestiti dalla Fondazione Casa dell'Ospitalità²⁰ e dall'associazione Corte del Forner finanziati direttamente dalla Regione (DGR 1623/2017; DGR 1589/2018). Il servizio che forniscono non si limita alla distribuzione degli alimenti, essi infatti promuovono anche la partecipazione dei cittadini e la loro inclusione sociale attraverso percorsi di accompagnamento qualificato e attività di socializzazione (Ven_01; Ven_05);
- il **progetto N.A.Ve** (Network Anti-tratta Veneto) promuove interventi di protezione sociale per vittime di tratta e/o di gravi forme di sfruttamento (es. sessuale, lavorativo, accattonaggio). È coordinato dal Comune di Venezia, storicamente rinomato per essere "motore innovativo" (Ven_01) in questo ambito. Il progetto è finanziato con decreto direttoriale dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il contributo della Regione Veneto e vi aderiscono quasi un centinaio di soggetti pubblici (Regione Veneto, Comuni Capoluoghi di Provincia) e privati su tutto il territorio regionale.

Se i servizi a bassa soglia hanno l'obiettivo di rispondere in maniera tempestiva alle situazioni di marginalità più urgenti, quelli per l'inclusione sociale cercano di andare a modificare le condizioni di rischio e lo stile di vita delle persone in stato di marginalità proponendo una presa in carico personalizzata. Sono quindi attivi: il servizio sociale professionale ed educativo finalizzato alla presa in carico di persone senza fissa dimora; unità di strada; attività di sportello e orientamento al lavoro; assistenza legale. I principali fondi impiegati per tali interventi sono il Fondo Povertà estrema e PON Metro 2014-2020.

3. Il sistema locale di *governance* multi-livello

Si introducono i prossimi paragrafi richiamando ai recenti cambiamenti nell'assetto organizzativo sia dei servizi sociali che dei servizi per l'impiego in quanto hanno inciso in modo importante sul sistema locale di governance multilivello sia sull'asse verticale che orizzontale.

²⁰ Cfr. www.casaospitalita.it/emporio-solidale

La riorganizzazione di questi due servizi a dato di fatto una svolta nella relazione del territorio quando parliamo di misure a contrasto della povertà e di politiche per il lavoro (Ven_06).

In primo luogo, gli Ambiti Territoriali Sociali, così come definiti dall'art.8 della legge n. 328/2000²¹, non vengono formalizzati in alcun modo dalla Regione Veneto fino al 2016, nonostante avesse lavorato ad alcuni disegni di legge per assolvere a tale scopo. L'esigenza di istituire gli ambiti territoriali nasce sulla spinta dei programmi europei (Avviso 3/2016 – PON Inclusion) e nazionali (Sostegno per l'Inclusione Attiva, SIA, L. n. 208/2015 e successivamente il Reddito di Inclusione, Rel, D.lgs. 147/2017) finalizzati all'inclusione sociale e al contrasto della povertà che individuano nell'ATS il soggetto al quale allocare le risorse economiche. La Regione Veneto, nel corso di una profonda revisione dell'organizzazione sanitaria e sociosanitaria, decide di individuare gli Ambiti Territoriali Sociali nei territori afferenti alle Conferenze dei Sindaci di quelle che erano le Ulss e che vengono, a seguito della riforma sanitaria (L. n. 19/2016)²², denominate Comitati dei Sindaci di distretto²³. I 21 ATS vengono comunicati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con i rispettivi Enti capofila (nota prot. n. 194361 del 17 Maggio 2016) senza darvi un riconoscimento giuridico. I Comitati dei Sindaci di distretto diventano quindi l'interlocutore privilegiato per progettualità specifiche europee (Pon Inclusion), nazionali (Rei e RdC) e regionali (RIA, SOA, PE) relative alla lotta alla povertà. Nel corso del 2020 le competenze degli ATS si ampliano anche ad altri ambiti e per altre misure (es. sportelli famiglie, misure di sostegno alla natalità e contro la violenza sulle donne) e vengono finanziati (impiegando parte dei fondi strutturali POR 2014-2020) progetti finalizzati al rafforzamento degli ambiti territoriali che prevedono attività di formazione e accompagnamento per lo sviluppo di competenze per il lavoro di rete, per la riorganizzazione dei servizi e la costituzione di nuove alleanze pubblico-private (Dgr n. 865/2000). Per ovviare alla mancanza di formalizzazione normativa degli ATS, la Regione ha avviato nel corso del primo semestre del 2020 un processo di concertazione per la definizione di una legge regionale in merito²⁴. Nello specifico contesto veneziano, l'ATS VEN_12 ha a riferimento il Comitato dei Sindaci di Distretto 1 e 2 ed è composto dai comuni di Venezia, Marcon e Quarto d'Altino²⁵.

Contestualmente anche sul fronte delle politiche del lavoro si sono verificati dei cambiamenti che hanno ridefinito l'assetto di governance locale in seguito all'introduzione del *Jobs Act* (legge Delega n. 183/2014). Su effetto del decreto legislativo 150/2015, i Centri per l'Impiego (CPI) sono passati in gestione dalle Province alla Regione Veneto e in particolare all'agenzia regionale per il lavoro, Veneto Lavoro. La legge regionale n. 36 del 2018 ha ridisegnato il modello organizzativo della rete pubblica dei servizi per il lavoro che ora vede la Regione con funzioni di indirizzo, programmazione, controllo, monitoraggio e valutazione delle politiche del mercato del Lavoro e l'ente Veneto Lavoro con competenze nelle funzioni di coordinamento e monitoraggio della rete dei servizi per il lavoro e

²¹ L'articolo 8 comma 3, lettera a) affida alle Regioni il compito di determinare gli Ambiti Territoriali in cui si valorizza il ruolo dei Comuni in rete diffusa nel territorio per la funzione di organizzazione e gestione dei servizi sociali (Dgr n. 1191/2020).

²² La legge regionale n.19/2016 prevede due macro azioni: l'istituzione dell'Azienda Zero e l'accorpamento delle Aziende Ulss che da 21 sono diventate 9.

²³ DGR n.1306/2017: *In conformità a quanto stabilito dalla L.R. n. 19/2016 il Comitato dei Sindaci è istituito in ogni Distretto e ha le funzioni elencate all'art. 26, comma 5 ed in particolare: formula al direttore di distretto il parere sulla proposta di Programma delle Attività Territoriali; formula al direttore generale l'intesa sul Programma delle Attività Territoriali limitatamente alle attività sociosanitarie; elabora e approva: il bilancio di parte sociale preventivo e consuntivo del distretto; il Piano di Zona del distretto; il Piano locale per la non autosufficienza del distretto.*

²⁴ Al momento delle interviste agli interlocutori privilegiati il processo non è stato ancora portato a termine.

²⁵ Il Comune di Cavallino-Treponi è stato parte dell'ATS VEN_12 fino al primo gennaio 2020, sebbene già da due anni fosse passato al territorio di competenza dell'Azienda Ulss 4 Veneto Orientale, in quanto era partner per l'impiego dei Fondi Pon Inclusion, del Fondo Povertà e del RIA.

l'assistenza al sistema dei Servizi per il lavoro. Infine, a differenza di altri ambiti territoriali, nel caso in analisi il territorio di competenza del CPI ha esatta corrispondenza con quello dell'ATS VEN_12²⁶.

3.1. Le relazioni sull'asse verticale

L'introduzione dell'ambito territoriale ha avuto per il territorio veneziano un impatto sulla governance locale relativamente più contenuto rispetto ad altre realtà locali, come ad esempio quella del Bellunese (ATS VEN_01). Considerando innanzitutto le relazioni tra i tre **Comuni dell'ATS**, i cambiamenti sono stati limitati in quanto vi era già una pregressa esperienza di gestione associata di alcuni servizi e di specifiche progettualità, inoltre è di fatto il Comune di Venezia ad avere il coordinamento dei fondi e delle misure assegnate dell'ambito.

In Veneto la fragilità del tessuto dell'ambito territoriale sta creando grossi problemi. (...) Noi ce la caviamo con la gestione associata perché gli altri due sono comuni piccoli. Avevamo stimato che con la gestione associata c'era un aggravio del 3-4% rispetto alla mole di lavoro, in altri territori in cui cominciano ad esserci 20-30 comuni non può essere il capofila a farsi carico della gestione di queste cose. (...) Siamo fortunati, il comune più piccolo ha 1/5 degli abitanti di un'area del nostro comune, cioè con queste dimensioni gestiamo per conto loro tutta una serie di cose. (...) Basterebbe avere altri 4 comuni più grandi e la nostra situazione non reggerebbe (Ven_01).

[Il nostro ambito] è particolare perché c'è un comune grande insieme a due piccoli e noi [Venezia] facciamo sempre un po' da traino. È diverso rispetto ad altri ambiti dove i comuni sono più o meno simili. Veniamo però anche da una storia di gestione associata per cui avevamo già delle funzioni gestite in questo modo. (...) È stato un travaso naturale (Ven_02).

Salendo sull'asse verticale della governance multilivello, l'ATS ha una relazione collaborativa e costante con gli altri ATS, in particolare quelli afferenti all'area metropolitana di Venezia, finalizzata a rendere omogeneo l'intervento su vasta area, così come ad integrare e ottimizzare le risorse.

Abbiamo sostanzialmente delle riunioni abbastanza periodiche tra Comuni capofila di ambito nei quali condividiamo scelte, percorsi, dubbi, per esempio abbiamo condiviso la richiesta di collaborazione con l'azienda sanitaria senza che ogni ambito si arrangiasse. Monitoriamo l'andamento del RIA piuttosto che del RdC. È diventata una specie di cabina di regia costituita dai Comuni di ambito, ha una propria frequenza non definita ma quando c'è un argomento un Comune la propone e viene accolta (Ven_01).

La relazione tra **l'ATS VEN_12 e la Regione** viene valutata positivamente nel suo complesso seppur si rilevino alcuni elementi di criticità soprattutto in relazione alle scelte legate alla costituzione degli ambiti territoriali. Secondo gli osservatori privilegiati intervistati nei tre casi studio (Ven_01; Bel_01; Son_01), il processo che ha portato all'introduzione degli ATS non solo non è stato l'esito di un percorso di riflessione condivisa né con la Regione, né tra Comuni, ma non è nemmeno stato adeguatamente supportato da una cornice normativa. Queste mancanze rendono gli ATS delle strutture molto fragili sia dal punto di vista della governance che della gestione operativa dei fondi e delle misure che vengono assegnati loro. Nonostante con la Dgr. 865/2000 la Regione abbia dato segnali di voler supportare gli ambiti, si attende che si pongano le basi per un riconoscimento normativo degli ATS e che queste siano concertate assieme ai territori.

²⁶ www.cliclavoroveneto.it/sedi-e-contatti-cpi.

Stiamo spingendo perché la Regione consolidi gli ambiti (...). A noi manca un modello, Lombardia ha il suo, l'Emilia il suo, la Toscana il suo, noi siamo ancora fermi. Questa è la grande questione aperta. La prima ad essere colpita non è il sistema sociosanitario ma la povertà, è questo il filone tematico scoperto (Ven_01).

In altre occasioni, invece, il dialogo con la Regione è stato più aperto e produttivo. Ne è un esempio il lavoro di concertazione tra Regione e territori per la sperimentazione e la definizione della misura regionale di contrasto alla povertà RIA.

È stato attivato un tavolo con i Comuni capoluogo a cui è stato chiesto di sperimentare il RIA sulle due dimensioni: quella dell'inserimento sociale e lavorativo. Questo tavolo ha monitorato la sperimentazione. Il passaggio successivo è stato quello di chiedere di estendere la progettualità ai comuni dell'ambito e poi sono stati fatti dei gemellaggi tra ambiti avendo sempre a riferimento la città capoluogo. Adesso il RIA è uno strumento diffuso in tutta la Regione, è stato ulteriormente messo a fuoco nelle modalità di accesso ed erogazione proprio da questo tavolo di concertazione (Ven_01).

L'ATS partecipa ai tavoli che la Regione Veneto ha previsto allo scopo di monitorare il Piano di contrasto alla povertà e tenere aperto il confronto con i territori in merito alla sua attuazione e all'ascolto dei bisogni emergenti (Ven_01). Il primo è il Tavolo Regionale per la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, presieduto dall'assessore alla Politiche Sociali e composto da Assessori regionali competenti per materie interessate alla tematica, i sindaci dei 21 Ambiti territoriali, il presidente ANCI, il direttore INPS Veneto, il coordinatore dell'Alleanza contro la povertà. Il secondo tavolo è la Commissione Tecnica e vede una composizione più flessibile in base alle esigenze e alle tematiche trattate (Gori e Campana, 2020). Sebbene sia previsto che questi tavoli vengano attivati anche a livello di ATS, al momento delle interviste non erano stati ancora realizzati. Ad aver frenato è stata la parte politica per l'approssimarsi delle amministrative, tuttavia, questi tavoli sono previsti dai documenti programmatici locali (Atto di Programmazione territoriale 2018-2020, Piano di Zona Straordinario 2021) e dovrebbero diventare luogo di confronto e dialogo anche con soggetti del Terzo Settore e con l'Azienda Ulss. Al tavolo politico siederanno i Sindaci (o Assessori) o loro delegati dell'ATS, il coordinatore territoriale dell'Alleanza contro la povertà, il responsabile del Centro per l'impiego territoriale e il Direttore Sociale dell'ULSS o un suo delegato e il Direttore dei Servizi Sociali o un suo delegato del Comune capofila. Su invito potranno prendere parte anche rappresentanti degli enti del Terzo Settore, delle forze produttive del territorio e delle comunità territoriali. Il tavolo tecnico, denominato Commissione Tecnica Territoriale, sarà composto dai tecnici dei Comuni dell'ambito che si occupano di inclusione sociale, dal Coordinatore del Nucleo Operativo d'Ambito (NOA) e su invito da soggetti del Terzo Settore (Atto di Programmazione territoriale 2018-2020). L'intenzione è che questi tavoli possano fungere da strumento di governance locale in tema di contrasto alla povertà e che possa alimentare e arricchire quelli che periodicamente vengono aperti per la redazione dei Piani di Zona (Ven_01).

3.2. Le relazioni sull'asse orizzontale

In riferimento alla governance sull'asse orizzontale, gli intervistati hanno voluto premettere e sottolineare che il Comune di Venezia ha avuto la tendenza ad operare in autonomia da gli altri soggetti del territorio sia pubblici che privati. L'approccio predominante rispetto ai servizi sociali era legato alla gestione diretta e ad un'integrazione con la sanità che si limitasse al rispetto delle deleghe obbligatorie (Ven_01; Ven_02; Ven_03).

Un dato storico: il Comune di Venezia fino a 5-6 anni fa era molto ricco, una quota degli introiti dei casinò venivano dirottati sulle politiche sociali. Un altro elemento di contesto è la scelta del modello delle deleghe alle aziende perché il Comune di Venezia è stato uno de pochi che ha trasferito “sì e no” le deleghe. È quindi un Comune ricco con l’idea di gestire direttamente gli interventi. La crisi dei casinò assieme alla crisi complessiva della finanza pubblica ha ridotto drasticamente la possibilità di fare gestione diretta (Ven_01).

Nel corso degli ultimi anni si sta verificando un deciso cambiamento in questo approccio, si stanno osservando delle aperture ad un modo di lavorare che tiene in considerazione la rete territoriale. Secondo gli osservatori privilegiati, hanno avuto un’influenza le mutate condizioni economiche del Comune di Venezia conseguenti alla crisi dei casinò e alla crisi economico-finanziaria del 2008, così come le esplicite richieste formulate dai programmi europei, nazionali e regionali per l’inclusione sociale e la lotta alla povertà. Anche la costituzione dell’ambito ha portato il Comune di Venezia ad introdurre “più elementi di governance che di gestione” (Ven_01) e lo sta spingendo a sviluppare dei percorsi con il Terzo Settore più di partnership e coprogettazione piuttosto che di pura delega dell’attuazione dei servizi.

Questo è proprio ciò che è cambiato nella relazione con i servizi, l’assunzione, la presa di coscienza che tutti hanno un pezzetto ma è necessario mettersi in rete per arrivare all’obiettivo. Mentre prima ogni soggetto lavorava sulla propria strada, oggi si sente l’esigenza di mettersi in rete, si riesce a dare delle risposte che prima non si riusciva a dare (Ven_06).

C’è inoltre accordo nel credere che con la **pandemia da Covid-19** i soggetti locali si siano resi conto della necessità di collaborare, di costruire un sistema integrato e quindi di ripensare le modalità di lavoro e di relazione (Ven_01; Ven_02; Ven_4; Ven_05; Ven_06).

La situazione di crisi di fatto ha messo ancora più in evidenza la necessità che ci sia un livello di collaborazione e di chiamiamola interoperabilità tra servizi [sociali e per l’impiego], questo momento più difficile sicuramente sta aiutando di più questo dialogo da un lato (Ven_04).

La pandemia ha fatto esplodere questa cosa [la coprogettazione] perché i servizi si sono trovati sommersi da richieste che probabilmente da soli non riescono a soddisfare (Ven_06).

I contatti e la collaborazione tra le Agenzia per la Coesione Sociale e alcuni soggetti del Terzo Settore, soprattutto quelli che si occupano di aiuti emergenziali (es. Caritas, Empori della Solidarietà, enti ecclesiastici), si sono intensificati proprio durante il periodo pandemico a tal punto che è emersa l’esigenza di definire dei protocolli operativi per strutturarli anche una volta usciti dalla fase emergenziale (Ven_02). La Dgr. 865/2000 intende proprio sostenere la creazione di collaborazioni strutturate tra diversi soggetti locali (Terzo Settore, servizi sociali, CPI) finanziando attività di formazione.

Sono percorsi in fase di sviluppo. La parte positiva è che per la prima volta ci sono delle cornici istituzionali, normative che ti dicono che devi lavorare in questa direzione. È importantissimo avere una cornice che ti obbliga a lavorare in questo senso. (...) Tutti siamo diversi, abbiamo linguaggi, professionalità diverse, anche questi percorsi formativi cercano di rispondere a queste difficoltà legate al mettersi in rete (Ven_02).

Attualmente le relazioni di rete vengono attivate per l’accompagnamento di singole persone in carico ai servizi sociali che hanno necessità dell’intervento congiunto di più attori territoriali o su specifiche progettualità come ad esempio il contrasto alla povertà educativa e la marginalità

estrema (Ven_01). Se da un lato questi cambiamenti vengono colti come un'innovazione necessaria nella governance locale, dall'altra vi è la consapevolezza che tali processi siano agli inizi e l'impegno richiesto per realizzarli compiutamente sia superiore all'ordinario.

È in corso un cambiamento faticoso perché si vanno a cambiare cose che sono così da anni e anni (...) e poi si sta lavorando anche come ambito territoriale e non solo come Comune di Venezia, arrivare a una conclusione che metta d'accordo tutti non è facile però mi pare che si stia andando verso la direzione giusta (Ven_02).

[Coprogettare] sicuramente è molto più faticoso che avere un'amministrazione pubblica che dice tu fai questo (Ven_06).

La relazione tra **servizi sociali e Terzo Settore** si basa su un dialogo aperto (Ven_01; Ven_06). A livello di programmazione, lo strumento prioritario di condivisione delle visioni e delle linee operative è il Piano di Zona. In particolare, l'area "povertà" vede il coinvolgimento di diversi soggetti del privato sociale (fondazioni, cooperative sociali, enti ecclesiastici, associazioni di volontariato) e anche i CPI (Ven_01; Ven_04; Ven_06).

C'è stato tutto un lavoro sul piano di zona straordinario a fine anno (...). Un momento in cui mi sento di dire che c'è stato un lavoro di coprogettazione e coprogrammazione congiunta. Una coprogettazione formalizzata come prevista dalla normativa ancora non la abbiamo, per il momento il Comune ha lavorato per appalti ma diciamo che stiamo lavorando e ci si formerà per provare ad arrivare a questo (Ven_02).

Le trasformazioni che stanno avvenendo nella relazione pubblico-privato sono osservabili sul piano della governance dei servizi. Esse si inseriscono nel quadro appena delineato che vede il soggetto pubblico che sta gradualmente passando dalle logiche di gestione diretta dei servizi a quelle della coprogettazione e della creazione di relazioni di partnership (Ven_01; Ven_02; Ven_06). Nell'ambito delle misure a contrasto della povertà vi sono delle esperienze significative in tal senso come ad esempio per l'apertura degli Empori della Solidarietà e per la realizzazione dei percorsi di inclusione sociale previsti dalla misura regionale RIA. In quest'ultimo caso sono state mobilitate più di un centinaio di associazioni, altri soggetti del Terzo Settore e anche imprese tradizionali che si sono resi disponibili a progettare e implementare progetti di socializzazione e accompagnamento all'acquisizione di pre-requisiti lavorativi rivolti ai soggetti beneficiari della misura (Ven_01).

Di fatto quello che è cambiato è che oggi si parla molto più di coprogettazione, dialogo e costruzione congiunta di quelle che sono le politiche del territorio. Non è un concetto nuovo la coprogettazione ma nella sua realizzazione concreta poco è ancora avvenuto. Tutti i soggetti hanno interiorizzato e stanno cercando di portare a livello territoriale è la possibilità di lavorare tra diversi attori, pubblica amministrazione, Terzo Settore per coprogettare degli interventi del RdC. Quello che è cambiato è l'atteggiamento. Anche i Piani di Zona sono un esempio di coprogettazione. Per arrivare nel concreto a fare questo ci vorrà un po' ma stiamo gettando le premesse e l'interesse e disponibilità di tutti è in questa direzione (Ven_06).

Secondo gli osservatori privilegiati, questi cambiamenti devono essere accompagnati da specifiche evoluzioni sia da parte della pubblica amministrazione che del Terzo Settore. Alla prima si riconosce l'intenzione e lo sforzo di aprirsi ad una nuova dialettica con gli altri soggetti territoriali, allo stesso tempo si notano ancora delle rigidità amministrative che dovrebbero invece adeguarsi ai nuovi approcci emergenti (Ven_02; Ven_06). Dall'altra parte anche ai soggetti del privato sociale sono richiesti dei cambiamenti, in particolare l'acquisizione di competenze e conoscenze di

progettazione e il rafforzamento dell'imprenditorialità. Le logiche di gestione dei servizi che fino ad oggi hanno guidato la relazione con il pubblico hanno, in alcuni casi, ostacolato la crescita di questi soggetti in termini di innovazione e sviluppo imprenditoriale (Ven_01; Ven_02). Si nota tuttavia come stia emergendo anche un Terzo Settore "più liquido" (Ven_01), ovvero più aperto ad intervenire sui problemi adottando un approccio integrato, logiche di intervento nuove che, ad esempio, considerano di aprire collaborazioni con attori non tradizionali.

Relativamente alla relazione orizzontale tra diversi soggetti pubblici, si è approfondita quella tra **servizi sociali e servizi per l'impiego**. Se già grazie a misure regionali e locali di inclusione socio-lavorativa (es. AICT, RIA) il rapporto tra questi soggetti aveva iniziato a intensificarsi, è con il Rei e ancor di più con il RdC che la collaborazione è diventata più stretta e c'è stata la necessità di formalizzarla in un protocollo operativo che attualmente si rifà alle linee di indirizzo fornite a livello regionale²⁷ (Ven_01; Ven_02; Ven_04).

Un effetto benefico del RdC lo troviamo nel fatto che ha spostato la responsabilità anche sui CPI, ha fatto sì che, almeno nel nostro territorio, i CPI si aprissero ad una collaborazione con i servizi sociali rispetto ai beneficiari del RdC. Con il Rei prima questo non avveniva, era un continuo inseguimento, adesso abbiamo un protocollo operativo (Ven_01).

C'è una collaborazione stretta sicuramente da parte del Servizio Occupabilità e con le agenzie accreditate, c'è stato poi un accordo tra Comune e CPI per la trasmissione dei dati (...). Stiamo cercando di mettere in comunicazione i sistemi informativi per velocizzare lo scambio di informazioni (Ven_02).

Dalle interviste agli osservatori privilegiati sono emerse la disponibilità da parte di entrambe le parti e l'espressa volontà di far funzionare questa relazione nonostante le diversità di linguaggio, cultura professionale e approccio siano rilevanti. Questo si osserva sia su un piano istituzionale che operativo. Nel primo caso è stata riportata l'attenzione crescente non solo a gestire misure ma anche a ragionare e confrontarsi sulle politiche di inclusione socio-lavorativa a livello locale (Ven_03). Queste dinamiche riflettono il nuovo approccio che stanno adottando la direzione sociale e del lavoro a livello regionale che hanno iniziato a coprogettare, collaborare nella gestione dei fondi, a definire congiuntamente linee di indirizzo (Ven_04).

Nel nostro caso abbiamo sia una responsabile di area che una responsabile della sede molto attente e disponibili e abbiamo cominciato a condividere politiche e ragionamenti al di là delle misure. (...) C'è proprio una stagione di rilancio dovuta sia a delle scelte specifiche fatte dalla Regione e da Veneto Lavoro (Ven_03).

Queste dinamiche [di collaborazione con i servizi sociali per i percorsi di inclusione dei beneficiari RdC] non sono semplici perché anche i linguaggi sono diversi, ovviamente le teste sono tante e ognuno ha anche un modo di operare che fa fatica a cambiare... però c'è sicuramente il riconoscimento sempre più forte da parte di tutti di lavorare in questo modo, tra servizi pubblici e anche con i privati (Ven_04).

²⁷ Nel 2020 con la Dgr. 672 la Regione Veneto ha approvato delle linee di indirizzo per il raccordo operativo tra CPI e ATS e Servizi Specialistici finalizzate all'attuazione del RdC. Queste definiscono in particolare: le forme dello scambio comunicativo e informativo, le modalità di convocazione dei beneficiari, le modalità di convocazione e gestione dell'équipe multidisciplinare e i processi e gli strumenti per la presa in carico integrata.

A livello operativo l'attenzione a far maturare questa collaborazione si rileva dal lavoro di definizione di procedure condivise per la costruzione dei percorsi per i beneficiari RdC e anche dalla disponibilità a rivedere e riadattare le proprie modalità di lavoro.

Abbiamo capito con l'esperienza che, nel momento in cui la persona non si presenta, una delle cose che facciamo prima di far partire delle segnalazioni è chiedere ai servizi sociali "ma questo ce lo hai in carico, lo conosci?" (...) È stato un aspetto anche un po' difficile da gestire per quanto ci riguarda perché la norma è chiara: se non si presentano devi far partire la condizionalità. Noi inizialmente siamo stati su questa linea ma ci siamo anche resi conto che magari prima di far partire questa cosa era il caso di capire cosa c'era dietro quella mancata convocazione, ragionando, parlando e chiedendo ai servizi abbiamo scoperto che magari era una persona con disagio psichico. Sono varie situazioni che si sono evidenziate ma che hanno aiutato i nostri operatori e gli operatori di servizi a capire il valore aggiunto della collaborazione, una collaborazione attiva però, non di scarico del caso (Ven_04).

I cambiamenti che stanno avvenendo sul piano della governance orizzontale puntano alla creazione e strutturazione di reti locali che vedono coinvolti i servizi sociali, la sanità, i centri per l'impiego e soggetti del terzo settore impegnati sia in servizi socio-assistenziali che di inserimento lavorativo. Questo nuovo approccio è stato stimolato sia dalle misure regionali e nazionali di contrasto alla povertà che da altri tipi di intervento, in particolare quelli finalizzati all'inclusione socio-lavorativa delle persone con disabilità, e supportato anche con strumenti operativi dalla Regione Veneto. Oltre alla già citata Dgr. 865, è significativa l'esperienza dei "Patti Territoriali" che vengono stilati da soggetti quali l'ATS, i CPI, le aziende ULSS, enti del Terzo Settore, rappresentanze sindacali, associazioni di categoria, Camera di Commercio, INAIL, INPS, al fine di confrontarsi sui bisogni e le loro trasformazioni, coordinare le proprie azioni e programmare interventi per il territorio finalizzati alla presa in carico e all'inclusione socio-lavorativa di persone con svantaggio. Nel contesto locale oggetto di studio questo processo di concertazione è partito più in ritardo rispetto ad altre realtà ma è in fase di implementazione (Ven_04; Ven_06). Il limite di queste esperienze che puntano alla creazione di partnership locali tra attori pubblici e privati viene individuato nel fatto che rischiano di non entrare nella cultura degli operatori e rimanere legate alla singola misura o al singolo progetto, come pure mutare nel momento in cui cambiano le figure apicali che le hanno promosse. Si sente quindi l'esigenza di portare a sistema questo modello di governance territoriale o grazie ad un quadro normativo più organico o attraverso altre azioni come la formazione congiunta (Ven_03; Ven_04).

Conclusioni

Dimensione socio-demografica e socio-economica

- La popolazione dell'ATS VEN_12 si concentra per il 91% nel comune di Venezia. Quest'ultimo, anche a seguito dello spopolamento di alcune aree insulari, è tra i comuni più anziani del Veneto ed è anche noto per l'elevata percentuale di popolazione straniera che risiede soprattutto nella Terraferma.
- Il settore trainante del territorio è il terziario ed in particolare il turismo e il commercio al dettaglio.
- La crisi del 2008 ha impattato sul polo industriale e su aziende familiari portando a chiusure e fallimenti e fenomeni come il sovra-indebitamento delle famiglie. I conseguenti fenomeni sull'occupazione sono stati in parte attutiti dal settore turistico anche se facendo ampio

ricorso a contratti irregolari o molto flessibili. Con la pandemia di Covid-19 sono stati colpiti soprattutto i settori trainanti del sistema economico di questo territorio, in primis il turismo, facendo aumentare in maniera vertiginosa le domande di aiuto e supporto anche da fasce di popolazioni che erano più protette dal rischio povertà.

Dimensione istituzional-organizzativa

- Gli interventi sociali sono in gestione a ciascuno dei tre Comuni, Venezia, Marcon e Quarto d'Altino, attraverso i propri servizi sociali comunali. Non sono previste deleghe all'Azienda ULSS 3 Serenissima, l'integrazione con i servizi sanitari si promuove quindi nell'ambito della pianificazione di zona.
- Dal 2013 i tre Comuni hanno sottoscritto un Accordo di programma, rinnovato nel 2018 e con validità fino al 2021, per la gestione associata di alcune funzioni sociali e in cui si prevede la delega al Comune di Venezia in veste di capofila. Quest'ultimo, nell'ambito del contrasto alla povertà, ha competenza su: programma di intervento regionale Reddito di Inclusione Attiva (RIA), PON Inclusione e Fondo nazionale povertà.

Dimensione della governance

- Per l'ATS VEN_12 il cambiamento della governance locale introdotto con le prime misure nazionali di contrasto alla povertà è stato limitato in quanto tra i tre Comuni vi era già una pregressa esperienza di gestione associata. Il Comune di Venezia, di fatto, gestisce i fondi e le misure assegnate all'ambito per sé e per gli altri due Comuni ma senza un eccessivo carico di lavoro e di coordinamento aggiuntivo.
- La relazione con la Regione Veneto viene valutata positivamente nel suo complesso, gli elementi di criticità si rilevano in merito alle scelte compiute sulle modalità di introduzione e costituzione degli ATS.
- Storicamente il Comune di Venezia ha avuto ampia autonomia nella gestione dei servizi sociali sia rispetto al privato sociale sia rispetto al comparto sanitario. Le mutate condizioni economiche del Comune di Venezia conseguenti alla crisi dei casinò e alla crisi economico-finanziaria del 2008, così come le esplicite richieste formulate dai programmi europei, nazionali e regionali la lotta alla povertà hanno influito su un cambiamento di approccio che valorizza e coinvolge gli altri attori locali interessati. Il Comune di Venezia nella relazione con il Terzo Settore sta gradualmente passando dalle logiche di gestione diretta dei servizi a quelle della coprogettazione e della creazione di relazioni di partnership.
- Il rapporto tra servizi sociali e centri per l'impiego diventa più stretta già il Rel e ancor di più con il RdC quando è emersa la necessità di formalizzarla in un protocollo operativo. Sia sul piano istituzionale che operativo c'è l'espressa intenzione a far funzionare questa collaborazione nonostante le diversità di linguaggio, cultura professionale e approccio siano rilevanti.

Tabella 3 – Codici interviste a osservatori privilegiati ATS VEN_12

| Codice intervista | Ruolo |
|--------------------------|---|
| Ven_01 | <i>Responsabile del Servizio Programmazione e Sviluppo Sistemi di Welfare del Comune di Venezia</i> |
| Ven_02 | <i>Responsabile di Servizio, Settore Agenzia Coesione Sociale del Comune di Venezia</i> |
| Ven_03 | <i>Responsabile Servizio Occupabilità e Cittadinanza Attiva del Comune di Venezia</i> |
| Ven_04 | <i>Dirigente degli ambiti Venezia, Belluno e Treviso di Veneto Lavoro</i> |
| Ven_05 | <i>Referente della programmazione e dell'osservatorio della Caritas Veneziana, Diocesi Patriarcato di Venezia</i> |
| Ven_06 | <i>Responsabile dell'area Politiche del Lavoro, cooperativa sociale Coges Don Milani</i> |

Ambito Territoriale Sociale VEN_01

In questo report sono esposti i risultati della ricostruzione del sistema di welfare locale dell’Ambito Territoriale Sociale (ATS) VEN_01 del Comitato dei Sindaci di Distretto 1 della Azienda Unità Locale Socio Sanitaria (ULSS) Dolomiti e che ha come ente capofila il Comune di Belluno. L’ATS si colloca in un’area geografica prevalentemente montana e si compone di 46 comuni che sono per la maggior parte di piccole dimensioni: 17 comuni hanno meno di mille abitanti, 23 comuni tra i mille e cinquemila, solo 6 comuni hanno più di cinque mila abitanti (ATS Belluno, 2018). Nell’ambito si distinguono tre zone territoriali: l’Agordino, il Cadore e il Bellunese.

Il caso studio è stato scelto in quanto dall’analisi condotta da Polimi (2020) sulla vulnerabilità del territorio, considerata nella dimensione socio-demografica, socio-economica e politico-istituzionale, è risultato essere “contesto dello sviluppo”, ovvero a “bassa vulnerabilità”.

1. Caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale

Le principali caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale vengono descritte a partire dai dati Istat elaborati da Polimi (2020) per la costruzione di un indicatore sintetico di vulnerabilità. In particolare, sono discussi due indicatori della dimensione socio-demografica (popolazione con età superiore a 75 anni e popolazione straniera – Tabella 4) che fanno riferimento al primo gennaio 2019 e quattro della dimensione socio-economica (occupati non stabili, occupati in età 20-64, famiglie con bassa intensità lavorativa, famiglie con reddito inferiore all’assegno sociale – Tabella 5) su dati del 2015. A questi sono stati integrati altri dati reperiti dalle interviste ad osservatori privilegiati (cfr. Tabella 6) e documenti prodotti a livello locale.

1.1. La dimensione socio-demografica: configurazione e tendenze

L’ATS VEN_01 ha nel 2019 una popolazione totale di 120.646, la metà (50,35%) risiede nel Bellunese, il 28,74% nel Cadore e il 20,9% nell’Agordino. Il territorio, prevalentemente montano, si caratterizza per una bassa densità di popolazione, in media 44,99 abitanti per km², che è concentrata nei maggiori centri urbani e pedemontani e molto dispersa in piccoli paesi. L’area, inoltre, è soggetta a un costante e lento spopolamento, soprattutto nelle aree montane, e ad un contenuto ricambio della popolazione (ATS Belluno, 2018; Bel_1). La percentuale degli anziani over 75 sul totale è, a gennaio 2019, pari al 12,73%, dato che supera la media regionale del 10,5% portando quest’area ad essere **tra le più anziane della regione** Veneto assieme al Feltrino, al Polesine e al comune di Venezia. Nell’ATS i comuni con la maggior concentrazione di anziani sono Cibiana di Cadore con il 21,52% (primato in tutta la regione) e a seguire San Tommaso Agordino con il 16,39%; all’altro estremo si trova invece Limana con il 9,12% di over 75enni e Colle Santa Lucia con il 9,17%.

Se da una parte questo territorio ha un’incidenza molto alta di anziani, dall’altra ha una tra le più **basse percentuali di popolazione straniera** similmente al Feltrino, all’Altopiano di Asiago e al Polesine. Nel 2019 gli stranieri rappresentano mediamente il 4,19% della popolazione totale, è quindi netto il distacco con la media regionale che è dell’8,17%. Da quanto emerso dalle interviste, la presenza della popolazione straniera sul territorio è stata fortemente influenzata dall’andamento della richiesta di manodopera che ha visto una netta decrescita dagli anni post crisi economica del 2008 (Bel_1; Bel_2). Calate drasticamente le opportunità di lavoro, l’area è diventata sempre meno

attrattiva e di conseguenza i flussi migratori sono fortemente diminuiti e gli stessi stranieri residenti hanno lasciato il territorio (Bel_2; Bel_03; Regione del Veneto, 2019)²⁸. Dall'osservazione dei dati Istat del 2019, emerge che questa fascia di popolazione si concentra prevalentemente nei comuni del fondovalle e nell'area territoriale che circonda Belluno. I comuni con la concertazione più alta di stranieri sono Ospitale di Cadore con il 11,36% e Lozzo di Cadore con il 10,07%. Sono soprattutto i comuni delle aree più montane ad avere una percentuale molto bassa di popolazione straniera compresa, per la maggior parte di essi, tra l'1 e il 2,5%. Guardando alle tre aree interne dell'ATS, Cadore e Bellunese hanno una percentuale di popolazione straniera praticamente identica, pari a 4,6%, mentre è nell'Agordino che questa ha un peso minore sulla popolazione generale con il 3,39%.

Tabella 4 – Percentuale della popolazione over 75 e popolazione straniera sul totale dei residenti - Anno 2019

| | Percentuale popolazione over 75 | Percentuale popolazione straniera |
|------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| <i>Bellunese</i> | 12,33 | 4,62 |
| <i>Agordino</i> | 12,66 | 3,39 |
| <i>Cadore</i> | 12,94 | 4,61 |
| ATS_01 | 12,73 | 4,18 |
| <i>Veneto</i> | 10,5 | 8,17 |

Fonte: Istat – Demo

1.2. La dimensione socio-economica: configurazione e tendenze

L'analisi della vulnerabilità dell'ATS relativamente alla dimensione socio-economica condotta da Polimi (2020) fornisce una fotografia statica al 2015. Il primo indicatore restituisce la percentuale di iscritti all'anagrafe e registrati come **occupati non stabili** che sono in questo ATS mediamente il 14,01%, poco al di sopra della media regionale di 12,93%. Si nota tuttavia un'ampia variabilità infra-ambito, si passa infatti da comuni con tale percentuale di al di sotto della media della zona, la più bassa si registra a Vigo di Cadore ed è pari a 9,79%, a quelli in cui gli "occupati non stabili" rappresentano un quinto degli occupati, in particolare Cibiana di Cadore con il 22,32%, Comelico Superiore 21,19% e Livinallongo del Col di Lana 19,38%. Si nota tuttavia come l'instabilità lavorativa tenda a concentrarsi nell'Agordino (mediamente 13,46%) e nel Cadore (14,91%) piuttosto che nel Bellunese (12,64%), quindi laddove la stagionalità del lavoro turistico richiede l'impiego di lavoratori solo in alcuni periodi dell'anno. Questa caratteristica è comune anche ad altre zone venete a vocazione turistica come quella del Garda Veronese e che comprende Venezia e tutta l'area litorale limitrofa fino a Portogruaro. La precarizzazione del lavoro, a detta degli osservatori privilegiati, non è solo legata alla stagionalità del turismo ma riguarda anche gli altri settori (Bel_01). Il secondo indicatore è la percentuale di **occupati iscritti all'anagrafe nella fascia di età compresa tra i 20 e i 64** anni che, nell'area in analisi è pari al 66,2%, leggermente al di sotto della media regionale di 67,38%. Si nota tuttavia che la variabilità tra i comuni dell'ambito è molto marcata. Nello stesso territorio dell'Agordino insistono i comuni con le percentuali più alte dell'intero ATS di occupati

²⁸ Regione del Veneto (2019), Rapporto 2018. Immigrazione straniera in Veneto, disponibile all'indirizzo internet: www.venetoimmigrazione.it/documents/20126/164988/Rapporto+immigrazione_2018.pdf/27250e61-9006-2185-c410-da94de745664?t=1573140675152

nella fascia di popolazione attiva (Rivamonte Agordino 75,92%, La Valle Agordina 75,19%, Taibon Agordino 74,41%) e altri con percentuali al di sotto della media infra-ambito (Rocca Pietore 62,21%), la media dell'area rimane alta ed è pari al 70,09%. Segue il Bellunese con il 67,65% di occupati e il Cadore con una percentuale media di 62,85%. In questa zona le differenze tra comuni in termini di occupazione sono maggiormente marcate, si passa infatti dal 28% di Zoppè di Cadore (il valore più basso a livello regionale) al 70,13% di Domegge di Cadore. Per quanto riguarda **l'intensità lavorativa**, la percentuale di famiglie anagrafiche che lavorano il 20% in meno rispetto al proprio potenziale sono nel territorio oggetto di studio pari al 14,37%, al di sopra della media regionale (13,05%). Si conferma anche per questo indicatore l'eterogeneità delle situazioni di vulnerabilità in quanto il range è molto ampio e vede agli estremi il comune di Livinallongo del Col di Lana con una percentuale pari al 5,72% fino al 57,14 % di Zoppè di Cadore (più alto a livello regionale). Si nota tuttavia che sia l'area dell'Agordino ad avere la media dell'ATS più bassa, pari al 10,59%, il Cadore la più alta (16,86%) mentre il Bellunese è appena sopra la media della zona (15,07%). L'ultimo indicatore di vulnerabilità socio-economica considera le **famiglie con reddito inferiore all'assegno sociale** che rappresentano nell'ambito l'8,46%, un valore appena superiore alla media regionale del 7,75%. Anche rispetto a questo indicatore si nota come sia la zona dell'Agordino ad avere la media più bassa (6,03%) il Cadore quella più alta (10,01%) e il Bellunese è più in linea con la media (9,06%). Proprio nel Cadore il comune di Zoppè di Cadore registra la percentuale più alta a livello regionale (36,75%), mentre a Rivamonte Agordino quella più bassa (2,98%).

Tabella 5 – Indicatori socio-economici - Anno 2015

| | Isritti in anagrafe occupati non stabili (valori percentuali sul totale degli iscritti all'anagrafe occupati)* | Isritti all'anagrafe in età 20-64 occupati (valori percentuali sul totale degli iscritti all'anagrafe in età 20-64)** | Famiglie anagrafiche con intensità lavorativa inferiore al 20% del proprio potenziale (valori percentuali sul totale delle famiglie anagrafiche) | Famiglie anagrafiche con reddito lordo equivalente inferiore all'importo dell'assegno sociale (valori percentuali sul totale delle famiglie anagrafiche) |
|-------------------|--|---|--|--|
| <i>Bellunese</i> | 12,64 | 67,65 | 15,07 | 9,06 |
| <i>Agordino</i> | 13,46 | 70,09 | 10,59 | 6,03 |
| <i>Cadore</i> | 14,91 | 62,85 | 16,86 | 10,01 |
| ATS VEN_01 | 14,01 | 66,2 | 14,37 | 8,46 |
| <i>Veneto</i> | 12,93 | 67,38 | 13,05 | 7,75 |

* Fonte: Istat – A misura di Comune, Precarietà lavorativa, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

** Fonte: Istat – A misura di Comune, Condizioni socio-economiche delle famiglie, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

Dal punto di vista economico, il territorio dell'ATS VEN_01 ha sviluppato principalmente il settore manifatturiero e del turismo montano sia estivo che invernale e prima della crisi economico-finanziaria del 2008 il benessere generale era alquanto elevato, il livello di disoccupazione tra i più bassi del Veneto (Bel_2). Le tre aree – Agordino, Bellunese e Cadore – si caratterizzano poi aver

investito in diversi settori economici sui quali la crisi del 2008 e la pandemia da Covid-19 hanno impattato in modo differente.

Il settore trainante dell'**Agordino** è quello dell'occhialeria che vanta la presenza di un'azienda leader a livello internazionale e rappresenta non solo una buona leva economica per il territorio ma anche una risorsa per i servizi di welfare che propone. Negli ultimi anni l'azienda è passata dal promuovere un welfare aziendale a quello territoriale che si rivolge quindi a tutta la popolazione interessata (es. centri diurni per minori nel periodo estivo, servizi per anziani).

La presenza di Luxottica è una garanzia per il territorio e il welfare territoriale. È inutile che si facciano centri estivi perché li fa Luxottica. C'è uno sviluppo che è passato da un welfare aziendale a uno territoriale, vengono fatti investimenti per l'area anziani come per i minori. Finché sarà vivo Leonardo Del Vecchio quella zona ha una buona leva economica (Bel_01).

La crisi economica del 2008 non ha avuto un impatto particolarmente forte in questa zona anche grazie al settore trainante dell'occhialeria e alla capacità di rinnovare l'offerta turistica (Bel_01).

I dati sulla situazione occupazionale del lavoro dipendente - considerato in termini di domanda espressa dai datori di lavoro privati (mediante contratti a tempo indeterminato, determinato e di apprendistato)²⁹ – consentono di delineare, seppur in maniera parziale, alcuni macro trend di sviluppo dei settori economici dal 2008 al 2020. Si osserva innanzitutto che fino al 2019 è effettivamente l'occhialeria l'unico settore industriale a registrare una variazione occupazionale positiva e significativa (il saldo occupazionale è di 720, mentre è pari a 525 per l'intero settore industriale). Il settore dell'agricoltura ha un saldo occupazionale che è rimasto pressoché stabile nel tempo (pari a 10 unità), mentre è il terziario ad essere maggiormente cresciuto nella domanda di occupazione (630 nuove assunzioni), il 68,25% per servizi alla persona e in particolare nel campo dell'istruzione. Nel 2020 si registra un crollo del saldo occupazionale in concomitanza con la prima e la seconda ondata di contagi da Covid 19 (marzo-giugno e ottobre-dicembre) ed è per l'intera annualità pari a -1.530 unità. I settori più colpiti sono quelli del turismo e del commercio al dettaglio (saldo occupazionale -1.170), mentre nell'ambito industriale l'occhialeria si registra un saldo negativo di 150 unità.

Il **Bellunese** viene descritto come un'area attiva nel terziario e che, a seguito della crisi del 2008, ha visto il collasso di numerose imprese ad eccezione di alcune che hanno avuto una maggiore capacità di innovazione (Bel_1). Un problema che gli osservatori privilegiati intervistati hanno rilevato è legato alla presenza di una fascia di popolazione con età compresa tra i 50 e i 60 anni che è senza occupazione e fatica a reimmettersi nel mercato del lavoro anche a causa di quello che può essere definito come un "analfabetismo di ritorno". La perdita di alcune competenze o il mancato esercizio di quelle acquisite assieme alle richieste sempre più specializzate delle aziende, rendono molto complesso il loro reinserimento lavorativo (Bel_01). Relativamente alla domanda di lavoro dipendente del territorio, dal 2008 al 2019 il settore trainante è il terziario che ha un saldo occupazionale di +2.230, di cui il 50% per servizi alla persona in particolare nel campo dell'istruzione. Si osserva invece un calo nel settore industriale, la domanda diminuisce di 1.985 unità in particolare per l'ambito delle costruzioni e del metalmeccanico. Le ripercussioni della crisi del 2008 sulla domanda di lavoro dipendente risultano più evidenti dal 2011 fino al 2015 quando ha iniziato a crescere nuovamente ed ha raggiunto i livelli pre-crisi nel 2017. Il 2020 si chiude con un saldo di domanda di lavoro dipendente positivo per questo territorio (+750) grazie soprattutto al settore dei servizi (+2.230), in particolare dei servizi alla persona ed in primis dell'istruzione

²⁹ Dati Silv (Sistema informativo lavoro del Veneto), resi disponibili in modalità navigabile tramite la piattaforma Creavista sul sito di Veneto Lavoro (<http://www.venetolavoro.it/silv>).

(+1.205). Un lieve incremento che rappresenta un'eccezione a livello regionale (Veneto Lavoro, 2021).

L'area del **Cadore** è stata quella maggiormente colpita dalla crisi del 2008 che ha comportato la chiusura di diverse occhialerie. Dai dati sulla domanda di lavoro dipendente questa dinamica risulta evidente, infatti il saldo occupazionale dal 2008 al 2019 è molto lieve (+125 unità) a causa del settore industriale (-545) e dell'occhialeria in modo particolare che ha una variazione complessiva di -270. Gli osservatori privilegiati intervistati (Bel_01) hanno riportato che essendo stato per lungo tempo un settore manifatturiero florido e redditizio, gran parte delle persone che hanno perso il lavoro non avevano investito nella propria formazione e si sono quindi trovate con capacità e competenze limitate per il reinserimento nel mercato del lavoro.

La zona che ne è stata più toccata è quella del Cadore, ha visto chiuse tutte le occhialerie, tutto l'impegno di generazioni finito. (...) Gli effetti sono stati due: da un lato il periodo florido delle occhialerie, 30 anni fa, ha generato nella popolazione una sorta di un benessere illimitato anche pensando che i ragazzi potessero lasciare la scuola e andare in fabbrica, è stata l'onda prevalente. (...) Dall'altro lato si è creata una fascia di popolazione con poche capacità, strumenti, skills per giocare in altro. Con la conclusione di quel mondo è stata difficile la possibilità di un reinvestimento (...). Questi anni hanno secondo me prodotto una depauperazione di capitale umano, di risorse umane (Bel_01).

Chi ha proseguito con gli studi ha tendenzialmente preferito sviluppare la sua carriera altrove non trovando attrattivo il territorio per il proprio sviluppo professionale. Le persone con maggior supporto sociale sono riuscite a gestire con maggior successo la crisi, molte sono finite sotto la soglia di povertà ed hanno grosse difficoltà di reingresso nel mercato del lavoro. La zona del Cadore ha anche una forte vocazione turistica e una delle osservazioni riportate riguarda il fatto che, nonostante ci sia bisogno di ricollocamento, sia più facile per gli operatori nel settore del turismo trovare personale proveniente dall'estero piuttosto che locale, similmente a come accade per i servizi di cura e assistenza alla persona (Bel_01).

Relativamente alla domanda di lavoro dipendente, è il terziario il settore trainante del Cadore negli anni 2008-2019 con un saldo occupazionale (assunzioni e cessazioni) di +555 dovuto in prima istanza ai servizi alla persona (+355), in particolare all'istruzione. Nell'anno dell'esplosione della pandemia, tuttavia, è proprio il settore dei servizi ad aver subito maggiormente le conseguenze negative (saldo occupazionale -2.070) soprattutto in concomitanza delle due ondate di contagio e delle relative misure restrittive (marzo-giugno; ottobre-dicembre). L'81,6% di questa diminuzione della domanda è relativa al settore del turismo e del commercio al dettaglio.

A livello generale, sono stati osservati alcuni cambiamenti nei profili di chi si è trovato in condizioni di disagio socio-economico a seguito della crisi del 2008 rispetto a quella che si è aperta con la pandemia da Covid-19. Innanzitutto, in alcuni territori la ripresa dalla prima crisi è stata molto lenta e rallentata anche dall'instabilità politica che ha caratterizzato il governo italiano negli anni a seguire (Bel_04).

La grande crisi del 2008 ha colpito fortemente il nostro territorio, territorio di piccole e medie imprese, delle occhialerie. La crisi ha comportato perdita di lavoro, chiusure di attività. C'è voluta molta fatica perché si tornasse al livello pre-crisi sia di possibilità di lavoro che di reddito, ciò è avvenuto solo negli anni 2016-2018, quindi ci sono voluti 10 anni (Bel_04).

L'irruzione della pandemia da Covid-19 ha inasprito le criticità già presenti nei sistemi socio-economici, ha aggravato le condizioni delle famiglie in povertà e ha allargato notevolmente la fascia delle persone in situazione di vulnerabilità rispetto agli anni che hanno seguito la crisi del 2008

(Bel_04). Il rischio di cadere in povertà sembra che sia notevolmente aumentato e che stia indebolendo il tessuto sociale del territorio.

Fino a qualche tempo fa le persone che venivano alla Caritas erano molto fragili e marginali salvo alcuni casi di crisi improvvisa come di una famiglia in caso di separazione o divorzio (...). Quello che è mutato è che giungono agli sportelli persone che prima mai avrebbero pensato di chiedere aiuto alla Caritas e non soltanto perché c'è una forma di riservatezza caratteriale e culturale, se lo fanno è perché il bisogno è reale. Ci sono persone nuove che non c'erano in passato, persone che conoscevano già ma che ora vengono in modo sistematico, persone che ormai da un anno non riescono a inserirsi nel mondo del lavoro. (...) C'è da un lato una fascia di popolazione nuova e dall'altra chi c'era già ma i cui bisogni si sono accresciuti (Bel_04).

Gli osservatori privilegiati si sono detti, ad esempio, sorpresi nel vedere che il 30% delle persone che si sono rivolte ai servizi sociali per i buoni spesa erano under 30 impiegati in settori come quello dei trasporti e della ristorazione con contratti molto flessibili e precari (Bel_01).

Da quello che leggo dal mio osservatorio [la pandemia] è stata una miccia importante che ha fatto esplodere ancora di più tutti i nodi critici del sistema socio-economico. Quello che abbiamo visto noi è stata la partita dei buoni spesa che ha fatto avvicinare molte persone non conosciute ai servizi sociali, nemmeno il 2% erano conosciute (Bel_01).

Sono poi le persone con le reti sociali più lasche che si sono trovate in maggior difficoltà durante la crisi pandemica come famiglie con minori o di origine straniera. È quindi emersa non solo una povertà di tipo economico ma anche relazione e sociale (Bel_01) in un territorio di piccoli paesi dove “senza un certo senso di comunità non si sopravvive. Ha nevicato 2 metri, da solo non esci di casa. In questo territorio più che in altri c'è una solidarietà reciproca tale per cui ci sono tutta una serie di altre risorse prima di attivare risorse pubbliche” (Bel_03). A differenza della crisi del 2008, in quella più recente sono stati più numerosi i contributi economici e le misure a supporto delle persone in maggiore difficoltà e disagio, ivi compreso il Reddito di Cittadinanza. Tuttavia, i bisogni più scoperti sono di coloro che non hanno uno dei criteri fondamentali per recepire queste prestazioni, ovvero la residenza. Non si tratta solo di persone straniere ma anche senza dimora o persone con situazioni abitative precarie e non stabili. Gli scenari futuri appaiono agli osservatori privilegiato ancora difficili da immaginare perché ciò che sarebbe auspicabile è un riavvio e una ripresa del mercato del lavoro ma rappresenta una prospettiva ancora lontana (Bel_04).

Inoltre, così come altre zone a vocazione turistica questo territorio ha pagato i costi più rilevanti della crisi pandemica nella prima e nella seconda ondata. Infatti anche la stagione invernale 2020-2021 è stata compromessa sia per quanto riguarda le attività ricettive turistiche che quelle legate agli sport invernali. Relativamente al settore industriale, al momento delle interviste poco può essere osservato in quanto ancora attiva il blocco dei licenziamenti che ha immobilizzato il mercato del lavoro (Veneto Lavoro, 2021).

2. Il quadro delle misure locali anti-povertà nel contesto locale

2.1. L'architettura istituzional-organizzativa dei sistemi di welfare locale

La ricostruzione dell'articolazione complessiva dei servizi e degli interventi sociali dell'ATS VEN_01 è di complessa realizzazione in quanto la caratterizza più rilevante dell'architettura istituzional-organizzativa del sistema di welfare locale è l'**elevata frammentarietà** (Bel_01). Il numero elevato di comuni, la morfologia del territorio e la presenza di forti identità territoriali hanno reso molto complessa la gestione unitaria dei servizi e il loro coordinamento (ATS Belluno, 2018). Ne risulta che

non solo coesistono diverse forme organizzative per la gestione dei servizi sociali ma esse possono anche variare a seconda del target ai quali si rivolgono, prevale infatti un'organizzazione categoriale (cfr. Figura 1). Il servizio sociale professionale non è una funzione trasversale sul territorio ma è gestita per aree di salute che si dividono tra quelle sociali (marginalità e adulti), sociosanitarie (minori, disabilità e anziani), e sanitarie (salute mentale e dipendenze). I soggetti convenzionali nella gestione e nell'erogazione dei servizi e delle prestazioni sono molteplici e afferiscono al soggetto pubblico come al privato, si rileva in particolare la compresenza di:

- **L'Azienda Ulss 1** per effetto della delega obbligatoria in materia di disabilità gestisce l'Unità Operativa Complessa Sociale e, per la delega facoltativa in materia di tutela dei minori, ha in gestione il servizio di segretariato sociale nella a Porta unitaria di accesso (PASS) nei comuni del Cadore e di Cencenighe;
- Le **Unità montane** hanno competenza sull'area anziani nel Cadore e della Val Boite, quelle del Comelico, dell'Alpago e del Longaronese Zoldano gestiscono anche l'adulti. In quasi tutti i casi l'erogazione dei servizi è affidata a soggetti del Terzo Settore;
- Le **Aziende speciali** gestiscono il servizio sociale professionale e i servizi per l'area anziani nell'area di Cortina (ASSP), dell'Agordino (ASCA) e del Longaronese Zoldano (ASSP Longarone Val di Zoldo);
- I **Comuni** gestiscono in forma diretta il servizio sociale a Belluno, Limana e Ponte nelle Alpi;
- Le **Società partecipate pubbliche** sono due, una nel comune di Belluno che gestisce l'area anziani (Ser.S.A.) e una nel comune di Limana (Limana Servizi) che ha anche competenze sui servizi di segretariato sociale.

La presenza di diverse forme organizzative per la gestione dei servizi sociali è anche conseguenza del fatto che prima della riforma sanitaria riforma sanitaria (L. n. 19/2016)³⁰ erano presente tre Aziende Ulss, una per ciascuna delle tre aree territoriale di cui si compone l'ATS: Cadore, Agordino e Bellunese. In conformità con la normativa sulle deleghe (L.R. 55/1982) ogni amministrazione ha quindi compiuto scelte differenti che si ripercuotono ancora oggi sul panorama organizzativo. Le tre Aziende Ulss compongono ad oggi il Distretto 1 della Azienda ULSS Dolomiti che ha competenza anche sul Feltrino.

Questa frammentarietà organizzativa viene illustrata nella figura 2 che ritrae la distribuzione della titolarità istituzionale relativamente al segretariato sociale e al servizio sociale professionale nell'area anziani nell'area dell'ATS. Alla presenza di una molteplicità di soggetti si aggiunge una capacità integrativa che viene considerata parziale e porta ad una parcellizzazione degli interventi, quindi ad una ridotta possibilità di fornire un'offerta unitaria e organica (Comitato dei Sindaci Distretto di Belluno, 2021). Gli osservatori privilegiati ritengono che sia alto il rischio di una deriva meramente assistenzialistica dei servizi sociali.

Le misure e gli interventi sono fortemente parcellizzati ed è lotta quotidiana... "In questo caso si fa un RIA o un tirocinio?" Il tirocinio non lo fanno i Comuni... allora il Reddito di Cittadinanza? Cosa è meglio? (...) In un sistema di servizi che è pensato per categorie su ogni caso c'è continua discussione su chi deve fare cosa. C'è poi il rischio di una grave deriva assistenzialistica dei servizi se li confiniamo all'idea che i servizi danno solo piccoli contributi (Bel_01).

³⁰ La legge regionale n.19/2016 prevede due macro azioni: l'istituzione dell'Azienda Zero e l'accorpamento delle Aziende Ulss che da 21 sono diventate 9.

Figura 2 - Distribuzione della titolarità istituzionale del segretariato sociale e dei servizi per anziani

SEGRETERIATO SOCIALE E PRIMO ACCESSO
Ambito territoriale di Belluno VEN01



SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE AREA ANZIANI
Ambito territoriale di Belluno VEN01



Fonte: ATS Belluno, 2018

Un'altra caratteristica rilevante del sistema di welfare locale è la **bassa accessibilità** ai servizi che è legata a: ridotta diffusione dei punti d'accesso rispetto all'ampiezza del territorio e alla sua morfologia; organizzazione categoriale; compresenza di una molteplicità di soggetti gestori. A ciò si aggiunge la diffusa reticenza delle persone a rivolgersi ai servizi sociali per chiedere aiuto, la percezione dello stigma sociale è infatti molto elevata.

L'accessibilità è molto bassa anche per effetto del diffuso stigma sociale. Pochi sono poi i servizi che hanno un accesso non legato a categorie definite. (...) Abbiamo strutturato servizi sociali per silos e siamo senza quel livello di accesso per i cittadini, senza dei punti territoriali dove viene fatta una valutazione del bisogno sociale e la costruzione di percorsi personalizzati. Abbiamo una tavola imbandita di grandi squisitezze ma ci manca la pasta, la base (Bel_01).

L'organizzazione per *silos* rende difficile anche la lettura trasversale dei bisogni e di conseguenza la possibilità di fare una programmazione locale aderente alle priorità del contesto locale. È inoltre assente un sistema informativo comune a tutti gli operatori dei servizi sociali (ATS Belluno, 2018).

2.2. Il contrasto alla povertà nel quadro del sistema di welfare istituzionale locale

La frammentazione istituzionale e organizzativa che caratterizza il sistema di welfare locale è tale da rendere complesso agli stessi osservatori privilegiati intervistati fare una ricognizione organica delle misure di contrasto alla povertà presenti.

Sul piano di contrasto alla povertà non riesco a fare una dimensione del territorio tale la frammentazione (Bel_01).

I principali interventi di contrasto alla povertà promossi nel territorio dell'ATS VEN_01 prima dell'introduzione dei programmi nazionali Reddito di Inclusione (ReI) e Reddito di Cittadinanza (RdC) sono misure di integrazione al reddito che i Comuni sostengono con proprie risorse. Altre

tipologie di intervento, in particolare si supporto all'abitare, sono state gestite perlopiù dai Comuni di dimensioni medio-grandi come Belluno, Ponte nelle Alpi, Longarone, Limana e Cortina. Sono tendenzialmente gli stessi che danno avvio a progettualità innovative finanziate da fondazioni bancarie finalizzate all'educazione finanziaria, quindi ad esempio alla gestione del bilancio familiare e dell'economia domestica. Come si legge nell'Atto di programmazione territoriale per l'attuazione del "Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020" (Ambito di Belluno, 2018, p.283):

La presa in carico di bisogni legati alla povertà e vulnerabilità è stata fino ad oggi di esclusivo appannaggio dei servizi dei comuni, della PASS e dei servizi delegati alle Unioni montane ove prevista l'area adulti, per un totale stimato di 13,39 operatori, inclusi gli operatori del PON, che porta ad un rapporto di 1/9.040 ab.

Anche le misure regionali (Reddito di Inclusione Attiva - RIA, Sostegno all'Abitare - SoA, Povertà Educativa - PE), che hanno avuto attuazione sulla base della manifestazione di interesse dei singoli Comuni, hanno visto una diffusione limitata e disomogenea fino al 2018. Sui 46 comuni il RIA era attivo in 8, il SoA in 10; la PE in 8.

L'area d'azione rispetto al contrasto alla povertà appariva quindi residuale, gli interventi non uniformemente distribuiti sul territorio. Nel 2019 i Comuni afferenti al neo-definito ATS VEN_01 firmano la "Convenzione ex art. 30 Tuel per la gestione associata dei servizi sociali di cui al piano nazionale e al piano regionale di contrasto alla povertà tra i 46 comuni dell'ambito territoriale Agordino, Bellunese e Cadore" (cfr. par. 3. Il sistema di governance multi-livello). Con tale atto vengono delegate al Comune di Belluno, Ente capofila dell'ATS, le funzioni amministrative per la gestione dei servizi e degli interventi sociali previsti dall'Atto di programmazione locale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale in linea con il Piano nazionale e regionale. Vengono quindi di seguito esposti gli interventi di contrasto alla povertà e inclusione sociale oggetto della convenzione per la gestione associata distinti per funzione prevalente (integrazione al reddito, inclusione sociale, inclusione lavorativa, contrasto alla povertà educativa ed abitativa e alla grave marginalità) e fonte di finanziamento.

Integrazione al reddito

Interventi economici per **famiglie fragili** (DGR 1309/2020)³¹ previsti dalla L.R. 20/2020 che prevede di dare sostegno alle famiglie in situazioni di bisogno attraverso l'erogazione di un supporto economico gestito dalle amministrazioni comunali in collaborazione con l'ATS. I requisiti di accesso sono: ISEE fino a 20.000 euro, residenza in Veneto o possesso di titolo di soggiorno valido, assenza di carichi penali pendenti. Per "fragili" si intendono famiglie: con minori orfani di uno o entrambi i genitori (1.000 euro a minore); monoparentali o con genitori separati o divorziati in difficoltà economica (1.000 euro a nucleo); che hanno avuto parto trigemellare (900 euro a nucleo); con quattro o più figli (125 euro a figlio), in difficoltà economiche e numerose con minori attivi in attività sportive in associazioni riconosciute (75 euro a figlio).

Inclusione sociale

La **misura regionale RIA** è un contributo economico che prevede anche l'attivazione di progetti di inclusione sociale o lavorativa che consentono ai beneficiari di sperimentarsi in attività che possono contribuire alla valorizzazione delle loro capacità ed abilità personali e all'acquisizione di pre-

³¹ www.regione.veneto.it/web/sociale/famiglie-fragili

requisiti lavorativi. Così come per le altre misure regionali (SoA e PE), i Comuni dell'ambito sono tenuti a partecipare ad una manifestazione di interesse per accedere ai fondi regionali dedicati che ha in gestione l'ATS. Dal 2018 il numero dei Comuni aderenti è aumentato da 8 a 25 sui 46 totali, così anche i progetti di inclusione sociale (47 attivi e 64 in previsione). I contesti nei quali questi si realizzano sono: Comuni, Centri servizi, cooperative sociali, biblioteche, società agricole, centri sportivi, parrocchie (ATS VEN_01, 2020).

Parte della quota servizi del fondo povertà è destinata a **tirocini** finalizzati all'inclusione sociale e all'autonomia delle persone. Nell'ATS_01 si sono impiegati tali fondi per coprogettazione i percorsi per enti del Terzo Settore e affidando il loro coordinamento e promozione a un educatore di comunità (ATS VEN_01, 2020).

Inclusione lavorativa

Con l'introduzione del RdC si è dato avvio ad un lavoro di mappatura delle possibilità di progetti a livello comunale e di ambito che possono essere attivati per l'inclusione lavorativa. Viene inoltre previsto un lavoro di profilazione delle competenze per poter offrire ad ogni persona il percorso che meglio si adatta alle sue risorse. Le aree identificate sono l'occupabilità, formabilità e di inclusione sociale (ATS VEN_01, 2018).

I principali interventi finalizzati all'inclusione lavorativa sono:

- le **Azioni Integrate di Coesione Territoriale** (AICT) che consistono in azioni di accompagnamento al lavoro, come formazione e tirocinio, a favore di persone con disabilità o in situazione di svantaggio sociale in stato di disoccupazione. Queste progettualità finanziate dalla Regione richiedono il coinvolgimento di diversi soggetti territoriali, associazioni di volontariato, sportive e culturali e sono gestite a livello provinciale;
- i **Lavori di Impatto Sociale** (LIS) prevedono esperienze di lavoro presso gli uffici giudiziari, azioni di orientamento lavorativo, interventi di ricerca attiva del lavoro e formazione. La fonte di finanziamento è il fondo POR FSE Veneto;
- i **Lavori di pubblica utilità** (LPU) sono finanziati dalla Regione Veneto e hanno lo scopo di sostenere le persone disoccupate di lungo periodo con esperienze di lavoro e azioni di orientamento e ricerca attiva del lavoro.

Nel territorio dell'ATS sono presenti cooperative sociali di tipo b) che, anche in accordo con i servizi sociali e gli Enti locali, offrono opportunità di lavoro e anche di tirocinio per persone con svantaggio, molte di queste sono state attivate grazie al RIA e alle AICT.

Povertà educativa

A contrasto della **povertà educativa**, il Comune di Belluno gestisce i fondi per l'intero ATS della misura regionale Povertà Educativa (PE) (DGR 1546/2018) con la quale possono essere finanziati una serie di interventi quali ludoteca, anticipo/posticipo scolastico, gite scolastiche, centri estivi, attività culturali. Sono inoltre dedicati della quota del fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale per due misure: sostegno socio-educativo domiciliare e territoriale e sostegno alla genitorialità. Da quanto riportato dagli osservatori privilegiati l'area della povertà educativa può essere ulteriormente sviluppata anche grazie all'intercettazione di bandi su specifiche progettualità.

Sulla povertà educativa ci siamo giocati ancora poco. Ci siamo fermati ai centri estivi e riapertura delle scuole ma abbiamo un bel finanziamento di una fondazione bancaria da spendere (Bel_01).

Povertà abitativa

La questione della povertà abitativa rappresenta una questione complessa per questo territorio tanto che è stato creato un tavolo di concertazione e confronto ad hoc, promosso dall'AST VEN_01 coinvolgendo diversi soggetti anche del privato sociale. Lo stesso tavolo ha contribuito a delineare le linee di azione previste nel Piano di Zona Straordinario 2021 che si intrecciano strettamente con quelle volte ad arginare la grave marginalità sociale. In particolare è stata aperta nel 2020 una struttura di accoglienza, Casa Prade³², per senza fissa dimora che il Comune di Belluno, in qualità di Ente capofila dell'ATS, ha dato in comodato gratuito alla Caritas diocesana di Belluno e Feltre. Oltre all'ospitalità, il progetto prevede delle azioni di accompagnamento delle persone finalizzate all'inclusione sociale e lavorativa che sono condotte dalla Caritas in collaborazione con il servizio sociale comunale (Bel_04). Contestualmente il dormitorio Casa Emmaus nella parrocchia di San Giovanni Bosco è stato riconvertito in una struttura residenziale sempre grazie al lavoro congiunto tra Caritas e ambito territoriale (Bel_01).

L'ATS ha inoltre in gestione i fondi regionali per il **Sostegno all'abitare – S.o.A.** (DGR 1547/2018), un contributo che ha un tetto massimo di 2.500 euro attivabile in situazioni quali morosità nel pagamento del canone di locazione, difficoltà nel pagamento del mutuo o arretrati nel pagamento delle spese condominiali.

Grave marginalità

Nell'ambito della grave marginalità rientra il progetto **DOM Veneto**, finanziato da fondi regionali (Fondi PON Inclusione per l'avvio di servizi e fondi PO I FEAD per l'acquisto beni di prima necessità) allo scopo di promuovere di percorsi di accompagnamento all'abitare secondo la metodologia *dell'housing first* e alla prevenzione della deprivazione materiale.

Il **progetto N.A.Ve** (Network Anti-tratta Veneto) promuove interventi di protezione sociale per vittime di tratta e/o di gravi forme di sfruttamento (es. sessuale, lavorativo, accattonaggio). Viene finanziato con decreto direttoriale dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il contributo della Regione Veneto e vi aderiscono quasi un centinaio di soggetti pubblici (Regione Veneto, Comuni Capoluoghi di Provincia) e privati su tutto il territorio regionale.

Sebbene nel territorio non sia stato ancora aperto un Emporio della Solidarietà, la redistribuzione delle **eccedenze alimentari** e di altri materiali di prima necessità (es. vestiario) viene promossa soprattutto ad opera del volontariato, della Caritas diocesana e di altre associazioni presenti (es. San Vincenzo, Croce Rossa) (Bel_04).

Infine, sul fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale è prevista anche l'attivazione di un servizio di **pronto intervento sociale**.

³² caritas.diocesi.it/index.php/caritas/progetti/97-casa-prade-una-nuova-struttura-di-accoglienza,-segno-di-collaborazione-tra-comune-e-caritas.html

3. Il sistema locale di governance multi-livello

Si introducono i prossimi paragrafi richiamando ai recenti cambiamenti nell'assetto organizzativo sia dei servizi sociali che dei servizi per l'impiego in quanto hanno inciso in modo importante sul sistema locale di governance multilivello sia sull'asse verticale che orizzontale.

In primo luogo, gli Ambiti Territoriali Sociali, così come definiti dall'art.8 della legge n. 328/2000³³, non vengono formalizzati in alcun modo dalla Regione Veneto fino al 2016, nonostante avesse lavorato ad alcuni disegni di legge per assolvere a tale scopo. L'esigenza di istituire gli ambiti territoriali nasce sulla spinta dei programmi europei (Avviso 3/2016 – PON Inclusione) e nazionali (Sostegno per l'Inclusione Attiva, SIA, L. n. 208/2015 e successivamente il Reddito di Inclusione, Rel, D.lgs. 147/2017) finalizzati all'inclusione sociale e al contrasto della povertà che individuano nell'ATS il soggetto al quale allocare le risorse economiche. La Regione Veneto, nel corso di una profonda revisione dell'organizzazione sanitaria e sociosanitaria, decide di individuare gli Ambiti Territoriali Sociali nei territori afferenti alle Conferenze dei Sindaci di quelle che erano le Ulss e che vengono, a seguito della riforma sanitaria (L. n. 19/2016)³⁴, denominate Comitati dei Sindaci di distretto³⁵. I 21 ATS vengono comunicati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con i rispettivi Enti capofila (nota prot. n. 194361 del 17 Maggio 2016) senza darvi un riconoscimento giuridico. I Comitati dei Sindaci di distretto diventano quindi l'interlocutore privilegiato per progettualità specifiche europee (Pon Inclusione), nazionali (Rei e RdC) e regionali (RIA, SOA, PE) relative alla lotta alla povertà. Nel corso del 2020 le competenze degli ATS si ampliano anche ad altri ambiti e per altre misure (es. sportelli famiglie, misure di sostegno alla natalità e contro la violenza sulle donne) e vengono finanziati (impiegando parte dei fondi strutturali POR 2014-2020) progetti finalizzati al rafforzamento degli ambiti territoriali che prevedono attività di formazione e accompagnamento per lo sviluppo di competenze per il lavoro di rete, per la riorganizzazione dei servizi e la costituzione di nuove alleanze pubblico-private (Dgr n. 865/2000). Per ovviare alla mancanza di formalizzazione normativa degli ATS, la Regione ha avviato nel corso del primo semestre del 2020 un processo di concertazione per la definizione di una legge regionale in merito³⁶.

Contestualmente anche sul fronte delle politiche del lavoro si sono verificati dei cambiamenti che hanno cambiato l'assetto di governance locale in seguito all'introduzione del *Jobs Act* (legge Delega n. 183/2014). In particolare, su effetto del decreto legislativo 150/2015, i Centri per l'Impiego (CPI) sono passati in gestione dalle Province alla Regione Veneto e in particolare all'agenzia regionale per il lavoro, Veneto Lavoro. La legge regionale n. 36 del 2018 ha ridisegnato il modello organizzativo della rete pubblica dei servizi per il lavoro che ora vede la Regione con funzioni di indirizzo, programmazione, controllo, monitoraggio e valutazione delle politiche del mercato del Lavoro e l'ente Veneto Lavoro con competenze nelle funzioni di coordinamento e monitoraggio della rete dei

³³ L'articolo 8 comma 3, lettera a) affida alle Regioni il compito di determinare gli Ambiti Territoriali in cui si valorizza il ruolo dei Comuni in rete diffusa nel territorio per la funzione di organizzazione e gestione dei servizi sociali (Dgr n. 1191/2020).

³⁴ La legge regionale n.19/2016 prevede due macro azioni: l'istituzione dell'Azienda Zero e l'accorpamento delle Aziende Ulss che da 21 sono diventate 9.

³⁵ DGR n.1306/2017: *In conformità a quanto stabilito dalla L.R. n. 19/2016 il Comitato dei Sindaci è istituito in ogni Distretto e ha le funzioni elencate all'art. 26, comma 5 ed in particolare: formula al direttore di distretto il parere sulla proposta di Programma delle Attività Territoriali; formula al direttore generale l'intesa sul Programma delle Attività Territoriali limitatamente alle attività sociosanitarie; elabora e approva: il bilancio di parte sociale preventivo e consuntivo del distretto; il Piano di Zona del distretto; il Piano locale per la non autosufficienza del distretto.*

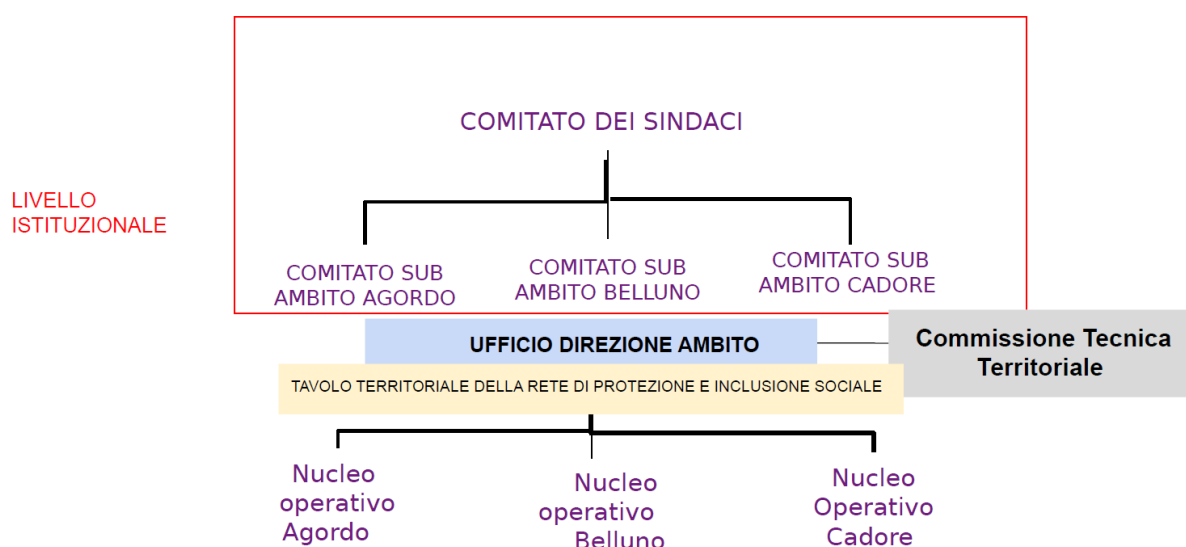
³⁶ Al momento delle interviste agli interlocutori privilegiati il processo non è stato ancora portato a termine.

servizi per il lavoro e l'assistenza al sistema dei Servizi per il lavoro. Così come per altri ambiti territoriali il territorio di competenza dei CPI non ha esatta corrispondenza con quello dell'ATS VEN_01 che fa riferimenti ai CPI dislocati nei comuni di Agordo, Belluno e Pieve di Cadore³⁷.

3.1. Le relazioni sull'asse verticale

Il modello di governance territoriale per gli interventi e dei servizi a contrasto della povertà (Figura 3) è stato definito dalla convenzione (art. 30 TUEL) sottoscritta nel 2019 dai 47 Comuni compresi nel territorio dell'ATS VEN_01 per la gestione associata di tali funzioni. Tale sistema, oltre a tenere conto delle linee fornite dalla Regione Veneto, viene strutturato considerando sia l'esigenza di garantire uniformità delle prestazioni sul territorio, sia la particolare conformazione orografica del territorio. Quest'ultima infatti impone delle attenzioni operative (es. accessibilità degli uffici) ma riflette anche la configurazione identitaria del territorio (Bel_03; Bel_01). Il livello politico-istituzionale della governance è rappresentato dal Comitato dei Sindaci e dai tre Comitati di Sub-Ambito (Agordo, Belluno e Cadore) che si occupano quindi dell'indirizzo politico e della relativa programmazione locale. Le funzioni gestionali sono esercitate dall'Ufficio unico di Direzione d'Ambito al quale sono in particolare affidati la regia, il coordinamento e il raccordo funzionale per la realizzazione dell'Atto di programmazione territoriale, il supporto al Comitato dei Sindaci per la programmazione locale e il monitoraggio e il tutoraggio professionale. Infine, i compiti tecnico-operativi sono competenza della Commissione Tecnica territoriale e dei tre Nuclei Operativi d'Ambito (NOA) uno per ogni area territoriale (Agordo, Belluno e Cadore). Il primo organo è composto dai responsabili dei servizi sociali del territorio e dai referenti dei tre NOA ed ha il mandato di garantire l'erogazione uniforme degli interventi e dei servizi sul territorio. I NOA sono invece gli snodi organizzativi istituiti per il raccordo tra la parte politica e quella tecnica, il coordinamento delle risorse, formali e informali, e la valorizzazione delle reti territoriali. La loro composizione è variabile, vi sono delle figure stabili che si occupano degli aspetti organizzativi e vengono coinvolti altri professionisti e operatori di altri enti per la valutazione integrata dei bisogni e per l'attivazione e la modulazione degli interventi.

Figura 3 - Livelli di governance in convenzione ATS VEN_01



³⁷ www.cliclavoroveneto.it/sedi-e-contatti-cpi.

Fonte: Slides ad uso interno per incontro con i servizi sociali del territorio sull'Atto di programmazione per il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale - 21 maggio 2019

La relazione tra i 47 Comuni afferenti all'ambito territoriale sociale VEN_01 è quindi regolata tramite lo strumento della convenzione secondo cui si assegna al Comune di Belluno il ruolo di ente capofila per il coordinamento e la gestione associata dei servizi sociali di cui al piano nazionale e al piano regionale di contrasto alla povertà. Questa modalità di coordinamento e cooperazione istituzionale viene scelta per rispondere all'esigenza concreta di assegnazione e gestione delle risorse economiche destinate agli ATS in materia di povertà e inclusione sociale. Gli intervistati hanno riportato che la convenzione sia stato di fatto un primo esperimento per la gestione associata in risposta alle scelte fatte dalla Regione Veneto in merito alla definizione degli ATS e che però si sia rivelata uno strumento debole per assolvere a tale funzione. La mancanza di una vera e propria struttura giuridica viene letta come un punto di debolezza dell'attuale sistema di governance anche se è parzialmente compensato dalla credibilità che l'ATS è riuscito ad ottenere da parte degli altri attori locali (Bel_01).

Con il 2019 ci siamo detti che Belluno può essere il riferimento degli altri 46 comuni, abbiamo costruito una convenzione ma è uno strumento debole per la gestione associata. È stato il primo passo per legittimare Belluno a fare ciò che viene pensato e programmato a livello regionale altrimenti avremmo dovuto attivare ogni volta tutti i 47 Comuni (Bel_01).

Per tale ragione la linea di finanziamento regionale per la promozione di attività formative finalizzate al rafforzamento degli ATS (Dgr. 865/2020) è stata programmata per maturare la riflessione e per eventualmente giungere ad un ripensamento del modello di governance dell'ambito sociale, quindi della relazione tra Comuni dell'ATS e con gli altri soggetti territoriali coinvolti in materia di contrasto alla povertà, in particolare i Centri per l'Impiego, l'Azienda Ulss e i soggetti del Terzo Settore. Nell'esplicita volontà di individuare strumenti e modalità più efficienti ed efficaci per l'organizzazione dei servizi e la gestione delle risorse, tale percorso formativo è stato strutturato in modo da coinvolgere tutti gli attori territoriali interessati anche con l'obiettivo di legittimare ulteriormente il ruolo dell'ATS e rafforzare il raccordo interistituzionale.

Forse la particolarità della nostra realtà sta nel fatto che l'idea di fare l'ambito l'abbiamo presa come una sfida forte. (...) Non perché ci deve essere un'altra entità, ma perché dentro la frammentazione che si è generata c'è l'urgenza di ridefinire le politiche sociali, rimetterle al centro (Bel_01).

Il territorio sentiva anche l'esigenza di dare un senso agli ambiti, prima erano solo su carta (Bel_03).

La questione della governance locale è oggetto di confronto e discussione, anche *pressante*, con la Regione Veneto le cui scelte sull'introduzione degli ATS vengono considerate *affrettate, provvisorie* e non hanno tenuto conto delle peculiarità di ogni realtà territoriale (Bel_01). L'aggregato di Comuni che è stato riunito nell'ATS VEN_01 comprende un numero elevato di enti locali e si estende su di un territorio ampio e con caratteristiche orografiche che, associate all'elevata frammentazione istituzionale, rendono complesso l'esercizio unitario delle funzioni che gli sono state affidate. La mancata definizione giuridica dell'ambito territoriale viene vista come una lacuna importante dell'intervento della Regione che, a detta degli intervistati, non sembra avere chiara la funzione degli ATS. Quest'ultimo, invece, potrebbe giocare anche un ruolo politico e non meramente amministrativo.

Ma poi la Regione che idea ha degli ambiti? Una funzione liquidatoria? Un soggetto che passa i soldi ai Comuni? Se l'ambito deve essere una struttura a supporto dei Comuni piccoli che si riprenda anche in mano anche una parte della programmazione, di pensiero, non solo amministrazione. Che sia anche una guida a livello politico e con tecnici che guidano le scelte (Bel_01).

Il fatto che la Regione abbia deciso di trasferire agli ATS misure e prestazioni diverse da quelle per il contrasto alla povertà viene percepito come uno scaricamento di funzioni amministrative su di una struttura istituzionale ancora debole a livello organizzativo.

Abbiamo una Regione che comunica molto ma anche per nulla, ha deciso di affidare agli ambiti le misure per l'assegno prenatale e altri trasferimenti (...). Manda queste cose su servizi debolissimi, io ho due persone che lavorano con me e così la situazione è difficile da gestire (Bel_01).

Le ATS per noi sono state una novità, in Veneto non c'erano per cui stanno vivendo da poco questo cambio repentino, prima era tutta un'altra cosa. Poi nel giro di pochissimo tempo hanno cominciato a dare tantissime linee di finanziamento, compiti alle ATS che non sapevano neanche da che parte iniziare, non erano organizzate, grossa difficoltà ancora in corso (Bel_02).

Nonostante le criticità rilevate, il dialogo tra ATS e Regione è aperto e diretto. Lo si rileva ad esempio dalla partecipazione della Regione alle occasioni di formazione e confronto organizzate dall'ATS e dall'attivazione di un processo di concertazione per la definizione di una legge regionale sugli ambiti territoriali sociali.

3.2. Le relazioni sull'asse orizzontale

A differenza dell'assetto di governance verticale, quella sull'asse orizzontale non ha ancora una strutturazione precisa ed è in corso di ridefinizione. Innanzitutto gli osservatori privilegiati hanno descritto il tessuto associativo e delle imprese sociali che operano sul territorio come frammentato, distribuito in modo disomogeneo e poco abituato a cooperare e lavorare in rete. Manca inoltre di soggetti che possano esercitare funzioni di rappresentatività (Bel_01; Bel_03).

Si tocca un problema del territorio. Più volte ad esempio c'è stato il tentativo di costruire una macchina consortile, quello di Belluno è fallito, non esiste realmente un ente che rappresenti e unifichi le cooperative sociali. È difficile riuscire a collaborare, c'è una frammentarietà identitaria tale per cui è impossibile costruire un consorzio che funzioni e non siamo in cinquanta ma in quattro gatti (Bel_03).

L'ATS VEN_01 intende quindi aprire una nuova stagione nella relazione con il Terzo Settore all'insegna della valorizzazione del suo apporto operativo sul territorio e di un maggiore coinvolgimento in funzioni di pianificazione e programmazione delle politiche sociali e degli interventi. Nel contesto del percorso formativo sostenuto dalla Regione (Dgr. 865/2020) l'ATS ha organizzato incontri con esperti e tavoli di confronto proprio sul tema della coprogettazione tra soggetto pubblico e privato sociale allo scopo di promuovere un cambiamento di paradigma in questa relazione e nel modo di analizzare e affrontare i bisogni del territorio. L'intenzione di costruire un nuovo modello di lavoro territoriale, spinto dai cambiamenti in atto nel sistema di governance locale, emerge chiaramente anche nel recente Piano di Zona Straordinario (Comitato dei Sindaci Distretto di Belluno, 2021) ed è apprezzato e valutato positivamente dai soggetti del Terzo Settore intervistati (Bel_03; Bel_04) ma rappresenta ancora un obiettivo e non una situazione compiutamente realizzata. La fase legata alla pandemia da Covid-19 ha contribuito a creare connessioni e collaborazioni tra gli attori locali ma per specifiche finalità e progetti (Bel_04).

Un paio di anni fa ti avrei detto che andavo a questi tavoli per presenziare. Ho l'impressione che in questo ultimo periodo ci sia la volontà di fare qualcosa di diverso, c'è volontà maggiore di rendere operativa la politica, sicuramente nel bellunese. Sarà anche che è stato un anno particolare. Guardo a questi processi con ottimismo. Sto facendo un Piano di Zona più seri rispetto ad un anno e mezzo fa (Bel_03).

In questi ultimi anni i rapporti sono diventati intensi, cordiali, ci si accorge che abbiamo degli obiettivi comuni anche se sono diversi i metodi, ad esempio per il Comune intervenire in alcune situazioni non è così facile come può accadere per noi, talvolta ci sono dei ritardi, delle incomprensioni. E nell'ultima vicenda della pandemia il livello di collaborazione è cresciuto perché da un lato a livello di ambito, cosa molto recente, hanno avuto una intenzionalità ben precisa di affrontare alcuni problemi coinvolgendo alcuni attori del privato sociale. (...) È stato un momento nel quale ci si è accorti non solo che si può collaborare ma si deve collaborare. Secondo me il Comune capofila dell'ambito ha compreso bene l'approccio e noi siamo intenzionati a precedere in questa direzione (Bel_04).

In questo territorio la relazione tra servizi sociali e Centri per l'Impiego si caratterizza per essere collaborativa e strutturata in protocolli operativi condivisi. Essa nasce e si sviluppa già a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008, non è quindi una novità introdotta dalle misure nazionali di contrasto della povertà e in particolare del Reddito di Cittadinanza. Prima del 2008 i due servizi lavoravano in una situazione di "forte separazione: noi ci occupavamo delle politiche attive del lavoro, i servizi sociali gestivano i loro classici interventi" (Bel_02). Il cambiamento nel profilo dei bisogni delle persone in situazione di disagio e i nuovi requisiti necessari per la partecipazione a progettualità europee e regionali nell'ambito dell'inclusione sociale hanno spinto i due servizi a tessere legami collaborativi per dare risposte più efficaci e per accedere a nuove linee di finanziamento.

Le persone arrivavano in una situazione di tale fragilità che le nostre competenze non erano sufficienti. (...) Abbiamo cominciato a dire che dovevamo lavorare di più con i servizi sociali. Qui si parla di urgenza sociale e da lì abbiamo iniziato a sfruttare delle progettualità che abbiamo colto insieme anche agli enti accreditati del territorio e abbiamo iniziato a spingere per creare un po' una rete. Abbiamo cominciato a pensare che forse era il caso di iniziare a mettere insieme le competenze perché certi bisogni erano ibridi e mettere a sistema meglio le risorse che erano davvero poche (Bel_02).

I due servizi hanno quindi iniziato a partecipare in partnership a progettualità finalizzate all'inclusione sociale e lavorativa come ad esempio quelle promosse dai fondi strutturali europei. Anche la misura regionale RIA ha giocato un ruolo rilevante nella relazione tra servizi sociali e CPI fin dalle prime fasi di sperimentazione in quanto era una forma di collaborazione spinta (Bel_02). Alcune azioni progettuali vengono finalizzate alla costruzione di un linguaggio comune e per armonizzare l'approccio professionale tra operatori del mercato del lavoro e tra assistenti sociali.

Ci siamo accorti che noi operatori del mercato del lavoro quando parlavamo con i servizi sociali non ci capivamo rispetto al livello di occupazione e occupabilità di una persona. (...) L'assistente sociale ragiona in un modo e l'operatore del mercato del lavoro in un altro. Abbiamo provato nei progetti, laddove potevamo, un lavoro di interazione tra gli operatori, per cui abbiamo fatto corsi sul case management, su cosa significa, sul linguaggio comune, sul processo, sulla comunicazione... cercando di fare dei passetti in avanti ma non è così facile, tante volte cambiano le persone e ci sono delle dinamiche non completamente governabili perché hai il livello degli operatori e quello della direzione che magari hanno visioni diverse (Bel_02).

Nel momento in cui le misure di inclusione sociale e di contrasto alla povertà, regionali (es. RIA, AICT) e nazionali (RdC), hanno richiesto la partecipazione dei CPI e dei servizi sociali, questi servizi si sono trovati già “preparati” ad interagire e collaborare. Hanno quindi siglato dei protocolli di collaborazione per definire come gestire i processi di presa in carico congiunta dal momento della valutazione dei bisogni fino a quello della progettazione e dell'erogazione delle prestazioni finalizzate all'inclusione sociale e lavorativa (Bel_02).

Conclusioni

Dimensione socio-demografica e socio-economica

- Il territorio dell'ATS VEN_01 si caratterizza per essere prevalentemente montano, per avere una densità della popolazione bassa ed essere soggetto ad un lento spopolamento ed un contenuto ricambio della popolazione. L'area ha una delle maggiori percentuali di anziani della regione Veneto e una delle più basse di popolazione straniera.
- Dal punto di vista economico, il territorio considerato ha sviluppato principalmente il settore manifatturiero e del turismo montano. Prima della crisi economico-finanziaria del 2008 il benessere generale era alquanto elevato, il livello di disoccupazione tra i più bassi del Veneto.
- L'irruzione della pandemia da Covid-19 ha inasprito le criticità già presenti nei sistemi socio-economici, ha aggravato le condizioni delle famiglie in povertà ed ha allargato notevolmente la fascia delle persone in situazione di vulnerabilità rispetto agli anni che hanno seguito la crisi del 2008. Il rischio di cadere in povertà appare notevolmente aumentato e sembra stia indebolendo il tessuto sociale del territorio.

Dimensione istituzional-organizzativa

- La caratteristica più rilevante dell'architettura istituzional-organizzativa del sistema di welfare locale è l'elevata frammentarietà. Il numero elevato di comuni, la morfologia del territorio e la presenza di forti identità territoriali hanno reso molto complessa la gestione unitaria dei servizi e il loro coordinamento. Ne risulta che non solo coesistono diverse forme organizzative per la gestione dei servizi sociali, i soggetti convenzionali nella gestione e nell'erogazione dei servizi e delle prestazioni sono molteplici e afferiscono al soggetto pubblico come al privato.
- La frammentazione istituzionale e organizzativa che caratterizza il sistema di welfare locale è tale da rendere complesso agli stessi osservatori privilegiati fare una ricognizione organica delle misure di contrasto alla povertà presenti. Prima dell'introduzione delle misure regionali e poi nazionali di contrasto alla povertà, gli interventi di quest'area erano residuali e non uniformemente distribuiti sul territorio.

Dimensione della governance

- Per l'ATS VEN_01 il cambiamento della governance locale introdotto con le prime misure nazionali di contrasto alla povertà è stato accolto con lo strumento della convenzione (ex art.30 Tuel) sottoscritta dai 47 Comuni per la gestione associata dei servizi sociali di cui al piano nazionale e al piano regionale di contrasto alla povertà. Lo strumento appare debole ed è in atto un processo di concertazione con gli attori locali per ripensare ad un modello di governance condiviso ed efficace.

- Il rapporto tra ATS e Regione è aperto e diretto anche se le scelte legate alla governance locale in tema di povertà e inclusione sociale sono oggetto di discussioni pressanti perché viste con criticità.
- La governance orizzontale non ha ancora una strutturazione precisa ed è in corso di ridefinizione. Sebbene il tessuto associativo e delle imprese sociali sia frammentato, distribuito in modo disomogeneo e poco abituato a cooperare e lavorare in rete, L'ATS VEN_01 è impegnato nell'aprire una nuova stagione nella relazione con il Terzo Settore. L'intenzione è di valorizzare il suo apporto operativo sul territorio e di coinvolgerlo in funzioni di pianificazione e programmazione delle politiche sociali e degli interventi.
- La relazione tra servizi sociali e Centri per l'Impiego si caratterizza per essere collaborativa e strutturata in protocolli operativi condivisi. Il cambiamento nel profilo dei bisogni delle persone in situazione di disagio a seguito della crisi del 2008 e i nuovi requisiti necessari per la partecipazione a progettualità europee e regionali nell'ambito dell'inclusione sociale hanno spunto due servizi a tessere legami collaborativi per dare risposte più efficaci e per accedere a nuove linee di finanziamento. Nel momento in cui le misure di inclusione sociale e di contrasto alla povertà, regionali e nazionali, hanno richiesto esplicitamente la partecipazione dei CPI e dei servizi sociali, questi servizi si sono trovati già "preparati" ad interagire e collaborare. Hanno quindi siglato dei protocolli di collaborazione per definire come gestire i processi di presa in carico congiunta.

Tabella 6 – Codici interviste a osservatori privilegiati ATS VEN_01

| Codice intervista | Ruolo |
|--------------------------|--|
| Bel_01 | <i>Responsabile delle Politiche sociali e Politiche educative dell'Ambito Sociale Territoriale VEN_01 Ambito</i> |
| Bel_02 | <i>Coordinatore dell'ambito di Belluno di Veneto Lavoro</i> |
| Bel_03 | <i>Vicepresidente di Confcooperative di Belluno e Treviso</i> |
| Bel_04 | <i>Direttore della Caritas diocesana di Belluno e Feltre</i> |

Ambito Territoriale Sociale VEN_22

In questo report sono esposti i risultati della ricostruzione del sistema di welfare locale dell’Ambito Territoriale Sociale (ATS) VEN_22 del Comitato dei Sindaci di Distretto 4 Ovest Veronese dell’Azienda Unità Locale Socio Sanitaria (Ulss) n.9 “Scaligera” (corrispondente alla ex Azienda Ulss 22). L’ATS è composto da 37 comuni e Sona ha funzione di capofila. La media degli abitanti per comune è di 8.000, agli estremi si collocano Ferrara di Monte Baldo con poco più di 200 abitanti e Villafranca di Verona con circa 33.000 abitanti (Ulss 9, 2019). L’ATS si colloca in un’area geografica di 1.226 kmq nella provincia di Verona e si caratterizza per un’ampia varietà geo-morfologica, economica e sociale. Vi sono infatti territori di pianura e montani, zone ad alto insediamento industriale e altre a vocazione turistica o agricola, comuni in espansione urbanistica e altri più lontani dalle principali strutture viabilistiche (Azienda Ulss 22, 2015). Si possono quindi distinguere tre aree territoriali: la zona Lago e del Bussolenghese che comprende i comuni limitrofi al lago di Garda da Malcesine e Peschiera del Garda e quelli esattamente a ovest di Verona (Bussolengo, Sona e Sommacampagna); la zona della Valpolicella e del Caprinese, la prima a nord ovest del comune di Verona e la seconda a ridosso della zona Lago; il Villafranchese, area di pianura a sud ovest di Verona che si estende da Valeggio sul Mincio e Villafranca di Verona fino a Erbè e Isola della Scala.

Il caso studio è stato scelto in quanto dall’analisi condotta da Polimi (2020) sulla vulnerabilità del territorio, considerata nella dimensione socio-demografica, socio-economica e politico-istituzionale, è risultato essere “contesto dell’avversità” anche se questa lettura non corrisponde con le osservazioni e le opinioni degli osservatori privilegia intervistati.

1. Caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale

Le principali caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche del contesto locale vengono descritte a partire dai dati Istat elaborati da Polimi (2020) per la costruzione di un indicatore sintetico di vulnerabilità. In particolare, sono discussi due indicatori della dimensione socio-demografica (popolazione con età superiore a 75 anni e popolazione straniera – Tabella 7) che fanno riferimento al primo gennaio 2019 e quattro della dimensione socio-economica (occupati non stabili, occupati in età 20-64, famiglie con bassa intensità lavorativa, famiglie con reddito inferiore all’assegno sociale – Tabella 8) su dati del 2015. A questi sono stati integrati altri dati reperiti dalle interviste ad osservatori privilegiati (cfr. Tabella 9) e documenti prodotti a livello locale.

1.1. La dimensione socio-demografica: configurazione e tendenze

L’ATS VEN_22 ha nel 2019 una popolazione totale di 299.324 che è così distribuita: il 42,15% in zona Lago e Bussolenghese, il 26,34% nel Valpolicella e nel Caprinese e il 31,5% nel Villafranchese. Nel 2019 la percentuale media **di over 75** nel territorio dell’ATS è pari al 9,65%, si distanzia di un punto percentuale dalla media regionale che è di 10,5%. Questa fascia di popolazione anziana si concentra maggiormente nei comuni lungo le sponde del lago di Garda e in particolar modo nei tre più a nord (Malcesine, Brenzone sul Garda e Ferrara di Monte Baldo) che registrano percentuali tra il 12,31% di Malcesine e il 14,49% di Brenzone sul Garda. Si distingue poi la zona della Valpolicella che rispecchia più fedelmente la media dell’ATS, mentre quelle del Bussolenghese e del Villafranchese hanno una presenza percentuale di anziani più bassa che si attesta attorno all’8%.

Questa differenziazione tende a ricalcare l'orografia del territorio, infatti nelle zone collinari e montane la presenza percentuale degli anziani è maggiore di quelle di pianura. Una dinamica che si riscontra anche nel resto del territorio regionale Veneto ad eccezione della zona del Polesine, di Portogruaro e del comune di Venezia.

La popolazione residente con cittadinanza straniera al primo gennaio 2019 rappresenta nell'ATS l'11,01%, supera quindi la media regionale (8,17%). Sono principalmente tre le zone dell'ambito che hanno le percentuali più alte di stranieri: quella a ridosso del lago di Garda (in particolare da Bardolino a Malcesine), il Caprinese e il Villafranchese, in modo particolare i comuni al confine con la Lombardia. Quest'ultima area comprende il comune di Nogarole di Rocca che ha la più alta percentuale di stranieri sulla popolazione generale in tutto il Veneto pari al 23,52%. È invece nella zona del Valpolicella che si concentrano i comuni con minor presenza di stranieri, la percentuale più bassa si registra a Marano di Valpolicella ed è pari al 4,50%, quella più alta è a Sant'Ambrogio con il 9,57%. In generale, questo ATS è tra quelli che hanno i **valori più alti di percentuale di popolazione straniera** assieme agli altri afferenti alla provincia di Verona e a seguire quelli nelle province di Treviso e Venezia. Dalle osservazioni degli intervistati emerge che, sebbene la tendenza degli stranieri fosse di stabilizzarsi in questo territorio (Son_01), negli ultimi anni trovano sempre meno attrattiva questa zona da un punto di vista occupazionale e preferiscono immigrare nuovamente soprattutto all'estero (Son_3).

Tabella 7 – Percentuale della popolazione over 75 e popolazione straniera sul totale dei residenti - Anno 2019

| | Percentuale popolazione over 75 | Percentuale popolazione straniera |
|----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| <i>Zona lago e Bussolenghese</i> | 10,36 | 11,2 |
| <i>Valpolicella e Caprinese</i> | 9,59 | 9,03 |
| <i>Villafranchese</i> | 8,63 | 13,08 |
| ATS_22 | 9,65 | 11,01 |
| <i>Veneto</i> | 10,5 | 8,17 |

Fonte: Istat – Demo

1.2. La dimensione socio-economica: configurazione e tendenze

L'analisi della vulnerabilità dell'ATS relativamente alla dimensione socio-economica condotta da Polimi (2020) fornisce una fotografia statica al 2015. Il primo indicatore restituisce la percentuale di iscritti all'anagrafe e registrati come **occupati non stabili** che sono in questo territorio mediamente il 17,69%. Il valore è quindi superiore alla media regionale (12,93%) a cui però si avvicinano i comuni della Valpolicella dove si registra la percentuale più bassa a Sant'Anna d'Alfaedo con il 10,28%. Lo stacco netto dai valori medi è dato dalla zona del Garda Veronese in particolare da Bardolino (27,95%), Garda (30,79%) fino a Malcesine che con il 31,76% raggiunge il picco per l'intero Veneto. Una simile precarietà lavorativa si riscontra anche nella zona del Polesine, nei comuni di Verona, Vicenza e Padova e in altre aree a vocazione turistica come quella del Cadore e dell'Agordino e di Venezia e della zona litorale a nord. Relativamente alla **percentuale di occupati tra la popolazione dai 20 ai 64 anni**, la media dell'ATS di 68,87% supera leggermente quella dell'intera regione (67,38%). La differenziazione per questo indicatore tra i comuni è compresa in un range compreso tra il 64,23% di Ferrara di Monte Baldo, comune al confine con la provincia di Trento, e il 71,41% di

Visagio nel Villafranchese. Per quanto riguarda l'intensità lavorativa, la percentuale di famiglie anagrafiche che lavorano il 20% in meno rispetto al proprio potenziale sono nel territorio oggetto di studio pari al 12,87%, poco al di sotto della media regionale (13,05%). Tendenzialmente sono i comuni del Garda Veronese a registrare le percentuali più alte (prima tra tutte Ferrare di Monte Baldo con il 19,77%), a seguire la Valpolicella, il Bussolenghese e il Villafranchese. Infine, le famiglie con reddito inferiore all'assegno sociale rappresentano nell'ambito l'8,82%, valore superiore di quasi un punto percentuale rispetto alla media regionale del 7,75%. Queste famiglie si concentrano soprattutto nella zona Lago, in alcuni comuni del Caprinese (Ferrara di Monte Baldo con il 14%, Cavaion Veronese e Costemano con quasi il 10%) e della Valpolicella (in particolare S. Anna D'Alfaedo con il 9,90% e S. Ambrogio di Valpolicella con il 9,20%). Ad eccezione del comune di Valeggio sul Mincio e di Nogarole Rocca che hanno una percentuale di famiglie con reddito inferiore all'assegno sociale tra l'8 e il 9%, la zona del Villafranchese registra le percentuali più basse dell'ATS per questo indicatore.

Tabella 8 – Indicatori socio-economici - Anno 2015

| | Iscritti in anagrafe occupati non stabili (valori percentuali sul totale degli iscritti all'anagrafe occupati)* | Iscritti all'anagrafe in età 20-64 occupati (valori percentuali sul totale degli iscritti all'anagrafe in età 20-64)** | Famiglie anagrafiche con intensità lavorativa inferiore al 20% del proprio potenziale (valori percentuali sul totale delle famiglie anagrafiche) | Famiglie anagrafiche con reddito lordo equivalente inferiore all'importo dell'assegno sociale (valori percentuali sul totale delle famiglie anagrafiche) |
|---------------------------|---|--|--|--|
| Zona lago e Bussolenghese | 20,94 | 68,89 | 13,81 | 9,65 |
| Valpolicella e Caprinese | 14,98 | 68,67 | 12,96 | 8,86 |
| Villafranchese | 16,84 | 69,16 | 11,24 | 7,46 |
| ATS_22 | 17,69 | 68,87 | 12,87 | 8,82 |
| Veneto | 12,93 | 67,38 | 13,05 | 7,75 |

* Fonte: Istat – A misura di Comune, Precarietà lavorativa, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

** Fonte: Istat – A misura di Comune, Condizioni socio-economiche delle famiglie, ARCH.I.M.E.DE (fonti amministrative integrate)

Da quanto raccolto dagli osservatori privilegiati intervistati, il tessuto sociale ed economico del territorio dell'ATS VEN_22 si caratterizza per essere molto diversificato e alquanto ricco, la zona appare quindi lontana dall'essere considerata ad alto rischio di vulnerabilità (Son_01; Son_02; Son_04) sebbene non manchino situazioni di grave marginalità e povertà (Son_06). Viene inoltre osservata la presenza di una fascia di popolazione che risulta particolarmente fragile ma che non avendo un disagio certificato o una precisa collocazione nelle categorie definite dai servizi sociali si trova scarsamente tutelato (Son_03).

Quello che osserviamo è che qualcuno casca fuori dalla rete per vari motivi, o perché ha perso la residenza o perché ci sono situazioni complicate che non sono previste dal legislatore. Quello che vedo è che magari persone che avrebbero bisogno cascano fuori dal sistema di protezione (Son_06).

In riferimento allo sviluppo del disagio socio-economico, gli intervistati hanno riportato come il territorio si distingue per la sua capacità ad “arrabattarsi” (Son_03), ovvero di sfruttare al meglio la varietà dell’offerta di occupazione nei diversi settori produttivi. Si parla di una “precarietà strutturata” (Son_01) in quanto i lavoratori riescono ad avere una certa continuità lavorativa nonostante la stagionalità di alcune attività economiche, in primis quella legata al turismo, e la precarietà dei contratti di lavoro.

È un sistema che si autoalimenta da solo. In tutta questa area del lago si fanno contratti a tempo determinato e c’è chi lavora per 5-7 mesi e poi fa altro, magari in nero, o prende la disoccupazione. La precarietà per quanto ci riguarda è una precarietà strutturata, va quindi interpretata come un modo diverso di stare in un territorio di estate e di inverno (Son_01)

Mi sono auto-sconfermata rispetto ad un pensiero che avevo, che ci fosse un ampio utilizzo del contratto a chiamata senza tutela anche se risulti occupato. Sconfermata perché dall’analisi dei buoni spesa è emerso che molti dei lavorati con contratti a termine o stagionali sono comunque abbastanza supportati. Gardaland se ti comporti bene ti richiama e poi c’è sempre la disoccupazione... nell’incertezza hai in realtà un filo che tiene (Son_03).

L’esperienza che spesso abbiamo è che molti nella zona lago sono impegnati nel settore turistico e nella stagione non turistica presentano la domanda di disoccupazione e vivono di quella o se ne stanno tranquilli senza andare a cercare altre attività lavorative (Son_04).

Inoltre, è stato fatto notare come la stagionalità non è necessariamente un limite per le persone più fragili.

Per la popolazione ai margini fa bene questo sistema stagionale, persone che non riescono a tenere per un anno il lavoro ma per pochi mesi sì (Son_01).

Passando agli aspetti che caratterizzano l’economia del territorio, essi sono essenzialmente: la filiera del turismo del lago di Garda e dei parchi divertimento; le attività vinicole d’eccellenza e l’industria del marmo della Valpolicella; il Villafranchese con il suo importante distretto manifatturiero e industriale, la coltivazione intensiva di prodotti agroalimentari come il riso, la produzione del tabacco e l’industria dolciaria (Son_1; Son_2; Son_3; Son_4). Il carattere “poliedrico” (Son_04) del tessuto economico ha rappresentato un importante punto di forza soprattutto con l’avvento della **crisi economico-finanziaria del 2008** in quanto i lavoratori impegnati nelle aziende e nei settori che ne hanno maggiormente risentito sono stati in gran parte riassorbiti nei settori produttivi che andavano meglio.

È cambiata la distribuzione degli occupati tra i diversi settori. Alcuni ne hanno risentito di più, l’industria in sostanza che ha meno occupati, ma a fronte di settori come quello dei servizi e del turismo che sono cresciuti moltissimo e hanno assorbito una parte importante di quelle situazioni di lavoratori che uscivano dal mercato di lavoro. (...) Quindi se stavo lavorando in un’azienda che produce pandori e va in crisi - al di là che ci sono aziende simili che mi possono riassorbire - se accetto la sfida e ci sono politiche adeguate nel mercato del lavoro posso pensare che in un anno e mezzo o due mi riconverto in un altro settore. Rispetto agli anni di crisi sono stati davvero di crisi per alcuni e un boom per altri (Son_04).

Territorio in cui c’è dinamismo nel riassorbire situazioni di perdita del lavoro se ci sono abilità da parte della persona (Son_02).

Il territorio ha quindi dimostrato una buona dinamicità anche negli anni di crisi successivi al 2008 dai quali, seppur si sia osservata una crescita delle situazioni di povertà, ne è uscito senza vedere delle profonde lacerazioni del tessuto sociale (Son_01; Son_02; Son_04).

La recessione non dico che ci ha sfiorato ma non ha stravolto il tessuto produttivo, orientato sul terziario, sui parchi divertimento che non hanno avuto questa crisi. (...) La crisi del 2008 si è sentita ma non ha impoverito troppo il tessuto sociale (Son_01).

A fronte di questo quadro, vi sono comunque delle categorie di persone che sono state maggiormente colpite dalla crisi. Tra queste vi rientrano le famiglie numerose, persone con fragilità psichiche o disabilità fisiche e over cinquantenni il cui ricollocamento nel mercato del lavoro è complesso anche per le richieste sempre più elevate in termini di capacità e competenze (Son_02; Son_06). Una delle problematiche maggiori che è emersa allora e rimane ancora oggi estremamente attuale riguarda l'abitare che si traduce nella difficoltà a pagare regolarmente l'affitto per chi ha una casa e nel trovare un alloggio per chi è senza fissa dimora (Son_1; Son_2).

Rispetto all'avvento della **pandemia da Covid-19**, gli effetti immediatamente osservabili sono legati al settore turistico che nel 2020 ha registrato un inevitabile tracollo per la sospensione di tutte le attività della filiera (Son_01; Son_04). Le richieste di aiuto e presa in carico ai servizi sociali sono cresciute in modo significativo nella prima fase emergenziale per accedere a beni di prima necessità (es. alimenti, farmaci) e successivamente per la progressiva perdita di reddito (Son_02).

I dati sulla situazione occupazionale del lavoro dipendente - considerato in termini di domanda espressa dai datori di lavoro privati (mediante contratti a tempo indeterminato, determinato e di apprendistato)³⁸ - consentono di delineare, seppur in maniera parziale, alcuni macro trend di sviluppo dei settori economici dal 2008 al 2020. Fino al 2019 la differenza tra assunzioni e cessazioni porta ad un saldo positivo di 12.680 posizioni per tutto l'ambito territoriale. Relativamente alla zona del lago di Garda e della Valpolicella gran parte della domanda proviene dal mondo dei servizi, in particolare dai servizi alla persona, dal turismo e dal commercio. Nel settore secondario si registra invece un calo (-830 saldo occupazionale) dovuto in particolare all'industria del marmo (-680 posizioni). Infine l'agricoltura ha un saldo positivo di 280. Considerando invece i comuni del Villafranchese, la domanda di lavoro è trainata principalmente dal settore dei servizi (+8.510) ed in modo particolare dal settore della logistica (trasporto e magazzino, commercio all'ingrosso). A seguire i servizi alla persona (in primis "istruzione") e del turismo e commercio al dettaglio. Nel 2020, anno dell'irruzione della pandemia da Covid-19, i cambiamenti più significativi della domanda di lavoro dipendente riguardano il settore terziario. Si notano in particolare due tendenze contrapposte. Nella zona nord dell'ATS (Lago, Bussolenghese, Valpolicella e Caprinese) si verifica un'importante flessione causata principalmente dal blocco delle attività e dei servizi legati al turismo. Al contrario, nel Villafranchese, la domanda è cresciuta nel settore terziario grazie al settore dell'ingrosso e della logistica che comprende sia il commercio all'ingrosso che servizi di trasporto e magazzinaggio.

³⁸ Dati Silv (Sistema informativo lavoro del Veneto), resi disponibili in modalità navigabile tramite la piattaforma Creavista sul sito di Veneto Lavoro (<http://www.venetolavoro.it/silv>).

2. Il quadro delle misure locali anti-povertà nel contesto locale

2.1. L'architettura istituzional-organizzativa dei sistemi di welfare locale

Nell'ambito territoriale VEN_22 la gestione dei servizi sociali è stata storicamente caratterizzata dalla delega dei Comuni al comparto sanitario. È quindi il Distretto Ovest Veronese dell'Azienda Ulss 9 ad avere competenza sui servizi sanitari, sociali ed educativi. L'attenzione a rendere omogenea l'offerta in un territorio molto diversificato per conformazione territoriale, sociale ed economica, si è tradotta nella scelta di gestire i servizi in modo associato e di realizzare compiutamente l'integrazione socio-sanitaria (Son_01; Son_02).

Abbiamo un sistema originale, una forma associata di servizi sociali attraverso il sistema delle deleghe. Regione Veneto ha sempre spinto verso l'integrazione sociosanitaria, noi l'abbiamo presa sul serio anche per lungimiranza direzione Ulss del tempo (Son_02).

Già dalla fine degli anni Ottanta (1987) i Comuni hanno delegato le funzioni del servizio sociale professionale di base all'Ulss anticipando le forti spinte regionali all'integrazione sociosanitaria della L.R. 56/1994³⁹. Le deleghe si sono poi estese nel corso di un ventennio al servizio educativo territoriale, la tutela e protezione dei minori, servizio stranieri, centro pronta accoglienza, servizio civile (Ulss 9, 2021). Anche per quanto riguarda i servizi per la disabilità che si distinguono tra quelli a delega obbligatoria e facoltativa secondo la L.R. 55/1982, è l'Azienda Ulss 22 ad avere in gestione tutti i servizi di quest'area. I servizi sociali sono sostenuti economicamente dai Comuni in base ad un calcolo della quota pro capite differenziata per le tre aree di cui si compone l'ATS (Lago e Bussolenghese; Valpolicella e Caprinese; Villafranchese). Questo modello organizzativo è stato formalizzato nel 2016 attraverso la sottoscrizione della "Convenzione tra i Comuni e l'Azienda ULSS n. 22 per la delega dei servizi socio-educativi e assistenziali di competenza comunale e relativi allegati" da parte di tutti i Consigli Comunali e del Commissario dell'Azienda Ulss 22. Nel 2019 è stata poi approvata dagli stessi soggetti una nuova "Convenzione per la Delega dei Servizi Socio-Educativi di competenza comunale all'ULSS e la gestione dei progetti sovra comunali" (Ulss 9, 2021).

Una delle peculiarità di questa organizzazione consiste nel fatto che le assistenti sociali, pur essendo dipendenti dell'Azienda Ulss, lavorano nelle amministrazioni comunali. Questa scelta, a detta degli osservatori privilegiati intervistati, favorisce sia la capillarità dei servizi sul territorio che la capacità di monitorare l'andamento e lo sviluppo dei bisogni della popolazione (Son_01; Son_02). Ne giova anche l'accessibilità dei servizi, infatti è il servizio sociale professionale di base presso ogni comune a rappresentare la prima porta d'accesso ai servizi. Un primo livello di segretariato sociale è quindi destinato a tutte le tipologie di bisogno nel luogo di maggior prossimità ai cittadini (Ulss 9, 2019). Inoltre, l'offerta di servizi è integrata e questo consente di articolare le risposte in base ai diversi bisogni delle persone, fare anche delle prese in carico complesse e non residuali (Son_02).

Quando il cittadino bussa al Comune trova l'assistente sociale che ha tutte le competenze, non separate, compresa tutta l'area della disabilità, e viene orientato su tutti i servizi che ci sono (Son_01).

³⁹ All'art. 8 comma 1 prevede che "la Regione persegue l'integrazione delle politiche sanitarie e sociali e promuove la delega della gestione dei servizi sociali da parte dei Comuni alle l'Unità locali socio-sanitarie, anche prevedendo specifici finanziamenti, con le modalità definite dal piano socio sanitario".

Secondo gli osservatori privilegiati questa forma di gestione associata ha consentito di ottimizzare le risorse professionali sia da un punto di vista gestionale che in relazione alla qualità degli interventi, ad esempio attraverso un unico coordinamento, formazioni comuni, lo scambio di buone prassi e la condivisione di metodologie di lavoro (Son_02).

Il cittadino ha la possibilità di essere ricevuto da un professionista che ha alle spalle un coordinamento unico, una formazione, un sistema che consente di raccogliere il bisogno, articolare le risposte e di porre a livello più ampio le problematiche e le caratteristiche dei bisogni che emergono dai vari territori e proporre sistemi di intervento strutturati anche con la possibilità di scambiare buone pratiche tra i vari territorio. Questo è un punto di forza, in altre situazioni questo non avviene (Son_02).

La gestione associata ha permesso anche di lavorare per uno sviluppo dei servizi omogeneo sul territorio in modo tale da dare garanzia di uniformità delle risposte e degli standard di qualità indipendentemente dalla località di residenza del cittadino (Son_01). Altri vantaggi sono l'efficienza nell'impiego delle risorse economiche e la possibilità di reperirne altre grazie ad un coordinamento orizzontale ed una programmazione sovracomunale (Ulss 9, 2019).

Dagli anni Ottanta l'incremento del personale dedicato ai servizi sociali è stato significativo e ha consentito di introdurre, oltre a altri assistenti sociali, anche la figura dell'educatore professionale (Son_01). Nell'ATS VEN_22 vi è un assistente sociale ogni 6.650 abitanti. Con i fondi del Piano di contrasto alla povertà, che prevedono almeno un 30% degli investimenti volti al rafforzamento del servizio sociale, questo rapporto sarà di 1:5.722, avvicinandosi a quello definito dalla legge di Bilancio 2021 (L. n. 178/2020) come livello essenziale delle prestazioni (1:5.000) (Ulss 9, 2021).

2.2. Il contrasto alla povertà nel quadro del sistema di welfare istituzionale locale

Si espongono di seguito i principali interventi di contrasto alla povertà e inclusione sociale che vengono gestiti dall'ATS VEN_22 distinguendoli per funzione prevalente (integrazione al reddito, inclusione sociale, inclusione lavorativa, contrasto alla povertà educativa ed abitativa e alla grave marginalità) e fonte di finanziamento.

Integrazione al reddito

I contributi economici sono gestiti dai singoli comuni dell'ATS con risorse proprie, il panorama risulta quindi abbastanza eterogeneo sia per quanto riguarda i requisiti di ammissibilità che il livello di generosità e le modalità e i tempi di erogazione (es. contributi una tantum o continuativi) (Son_03). Negli ultimi anni e in occasione dei buoni spesa ci sono stati dei tentativi di coordinamento e armonizzazione dei regolamenti comunali sui contributi economici cercando di integrarli ad attività di accompagnamento stabilite in un patto tra la famiglia e i servizi (Son_03; Ulss 9, 2019).

Inclusione sociale

La **misura regionale RIA** è un contributo economico che prevede anche l'attivazione di progetti di inclusione sociale o lavorativa che consentono ai beneficiari di sperimentarsi in attività che possono contribuire alla valorizzazione delle loro capacità ed abilità personali e all'acquisizione di pre-requisiti lavorativi. Il principale vantaggio della misura risiede nella sua flessibilità che, a detta degli osservatori privilegiati, consente di attivarla proprio nelle situazioni lasciate scoperte dal RdC.

L'utilizzo dell'ISEE è indicativo, non è prevista la prova dei mezzi e allo stesso tempo la misura mira all'attivazione della persona, elemento che da una parte ha stimolato l'adozione di un approccio promozionale e non solo assistenziale da parte degli operatori sociale e dall'altro lato ha aperto a numerose relazioni collaborative con enti del Terzo Settore (Son_01; Son_03).

Offre alle assistenti sociali la possibilità di lavorare su progetti molto operativi, dare supporto per l'affitto o per spese quotidiane (...). Il giudizio è favorevole sul RIA che ha chiuso il cerchio sulle fasce dei poveri (Son_01).

Il RIA è stato uno stimolo grosso per attivare le risorse della persona e superare quel meccanismo assistenziale in cui siamo stati tutti introdotti. (...) Con il RIA lo sguardo vorrebbe essere molto di più sulla possibilità che ha la persona (Son_03).

Sul territorio è inoltre presente la Caritas che si occupa del contrasto alla povertà con un approccio preventivo-promozionale intervenendo quindi anche sugli aspetti sociali e relazionali del fenomeno e non limitandosi ad azioni di tipo riparativo. Vengono quindi attivate delle progettualità di animazione della comunità che nascono dall'analisi dei bisogni e delle fragilità di ogni singolo territorio fatte dai centri ascolto gestiti dalla Caritas stessa all'interno degli uffici comunali (Son_05).

Se fino a trent'anni fa la Caritas interveniva molto con l'erogazione di beni e questo funzionava, le dimensioni e i numeri erano più ridotti e i supporti erano più sostenibili. Venivi al centro di ascolto, chiedevi un contributo per il pagamento della bolletta o cibo per sbarcare il lunario, ti veniva data la risposta e si chiudeva lì. Oggi la complessità della povertà non permette a centri di ascolto di essere la risposta, oggi possono fare solo un pezzo di strada con queste persone, magari agganciandole a servizi strutturati e molto professionalizzati (...). Non diamo la risposta alla famiglia ma aiutiamo la famiglia la persona a lavorare sul proprio talento. È cambiato proprio il centro il cuore dell'intervento che si basa su concetti educativi relazionali (Son_05).

Inclusione lavorativa

L'inclusione lavorativa si realizza soprattutto con azioni che mirano non tanto all'occupazione ma all'occupabilità e all'attivazione della persona in interventi che le consentono di mantenere abilità sociali e competenze lavorative di base (es. attività di manutenzione di spazi pubblici, trasporto sociale) (Son_01; Son_02). A tal fine sono stati attivati sei sportelli allo scopo di fornire sostegno e accompagnamento nel ricercare opportunità di occupabilità impiegando i fondi del Pon Inclusione (Ulss 9, 2019). Si differenziano da quelli dei Centri per l'Impiego in quanto intercettano una fascia di popolazione che ha fragilità economiche e sociali importanti e che richiede un accompagnamento professionale.

Affrontiamo casi in cui c'è una debolezza per scarsa scolarizzazione, problemi legati a dipendenze o malattie oppure la persona ha un'età avanzata. Questi sono quelli più difficilmente entrano nel mercato del lavoro. Chi ha maggiori capacità ha più chances di inserimento lavorativo (Son_02).

Come negli altri ATS sono presenti:

- i **Lavori di pubblica utilità** (LPU) sono finanziati dalla Regione Veneto e hanno lo scopo di sostenere le persone disoccupate di lungo periodo con esperienze di lavoro e azioni di orientamento e ricerca attiva del lavoro;
- le **Azioni Integrate di Coesione Territoriale** (AICT) consistono in azioni di accompagnamento al lavoro, come formazione e tirocinio, a favore di persone con disabilità o in situazione di svantaggio sociale. Queste progettualità finanziate dalla Regione vedono il coinvolgimento

di diversi soggetti territoriali, associazioni di volontariato, sportive e culturali e sono gestite a livello provinciale;

- i **Lavori di Impatto Sociale** (LIS) prevedono esperienze di lavoro presso gli Uffici giudiziari del Veneto, azioni di orientamento lavorativo, interventi di ricerca attiva del lavoro e formazione. La fonte di finanziamento è il fondo POR FSE Veneto.

Povertà abitativa

La povertà abitativa è stata segnalata dagli osservatori privilegiati come una delle aree di bisogno maggiormente scoperte nel contesto dell'ATS e che potrebbe imporsi nel prossimo futuro con crescente urgenza (Son_01; Son_02; Son_06). Il problema abitativo si riscontra sia per persone singole che per famiglie con minori e spesso non è legato alla mancanza di reddito sufficiente ma al fatto che molti proprietari non intendono dare le proprie case in affitto a soggetti fragili (Son_01) oppure, in particolare nella zona lago, preferiscono destinarle al turismo (Son_06).

Grazie al fondo povertà e in attuazione del "Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020" sono stati adibiti sei appartamenti di cui tre sono destinati a singoli e tre a nuclei familiari che possono offrire una soluzione temporanea a situazioni di emergenza abitativa. La permanenza può variare dai sei ai dodici mesi ed è previsto un progetto di accompagnamento a cura dei servizi sociali. Il fatto che il soggetto pubblico abbia investito in soluzioni residenziali emergenziali rappresenta una novità sul territorio (Son_03), sono infatti realtà ecclesiastiche e del Terzo Settore, come la Caritas e l'associazione Comunità dei Giovani - Oltre il Confine, che si sono da tempo mobilitate per creare una rete di appartamenti per l'accoglienza residenziale di persone con problemi abitativi (Son_02; Son_06).

Vi è inoltre la misura regionale Sostegno all'abitare – S.o.A. (DGR 1547/2018) che consta in un contributo con un tetto massimo di 2.500 euro attivabile in situazioni quali morosità nel pagamento del canone di locazione, difficoltà nel pagamento del mutuo o arretrati nel pagamento delle spese condominiali.

Povertà educativa

Il contrasto alla povertà educativa è uno dei principali obiettivi che l'ATS si è posto nell'attuazione del "Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020" che considera il fenomeno come la ridotta possibilità di accesso a occasioni e risorse che può offrire il contesto sociale a supporto della genitorialità. La metodologia di azione prende spunto dal progetto per le famiglie negligenti P.I.P.P.I. - Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione⁴⁰ che valorizza l'affiancamento educativo di adulti e bambini e il lavoro in gruppo (Son_03). Gli interventi attivabili dai singoli comuni dell'ATS o in modo associato sono: supporto socio-educativo individuale; incontri di gruppo tra genitori a sostegno della genitorialità; incontri di gruppo tra bambini; progettazioni individualizzate con le scuole; incontri di gruppo per adulti in situazione di fragilità che non usufruiscono di altri servizi.

⁴⁰ Il progetto nasce dalla collaborazione tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Laboratorio di Ricerca e Intervento in Educazione Familiare dell'Università di Padova, servizi sociali, Asl, scuole e cooperative sociali. Gli obiettivi degli interventi sono prevenire e ridurre il rischio di allontanamento dei bambini dal nucleo familiare d'origine, aumentare la sicurezza dei bambini che vivono in famiglie negligenti e migliorare la qualità del loro sviluppo.

A questi si aggiunge la misura regionale Povertà Educativa (PE) (DGR 1546/2018) con la quale possono essere finanziati una serie di interventi quali ludoteca, anticipo/posticipo scolastico, gite scolastiche, centri estivi, attività culturali.

Grave marginalità

Nel territorio dell'ATS VEN_22 la povertà estrema viene considerata dagli osservatori privilegiati dei servizi sociali un fenomeno non così impattante ed urgente come si verifica in città di maggiori dimensioni quale ad esempio la vicina Verona (Son_01; Son_02). Dall'altra parte le realtà ecclesiastiche e del Terzo Settore sentono maggiormente la pressione delle richieste di aiuto da parte di soggetti in condizioni di grave marginalità e attivano progettualità e interventi soprattutto in risposta al disagio abitativo (es. cohousing) e a bisogni di beni primari (es. distribuzione delle eccedenze alimentari) (Son_06; Son_05).

I principali progetti in gestione all'ATS sono:

- il progetto **DOM Veneto**, finanziato da fondi regionali (Fondi PON Inclusionione per l'avvio di servizi e fondi PO I FEAD per l'acquisto beni di prima necessità) destinati alla promozione di percorsi di accompagnamento all'abitare e alla prevenzione della deprivazione materiale. Il progetto è destinato ai comuni con oltre 30.000 abitanti, quindi al Comune di Villafranca in particolare, ma, essendo il finanziamento in gestione all'ATS, è diventato una risorsa per l'intero territorio finalizzata ad intercettare le gravi marginalità;
- gli **Empori di Solidarietà** (DGR 1166/2013) che sono due sul territorio dell'ATS, uno a Villafranca e uno a Sona, sono gestiti da Caritas Diocesana e finanziati direttamente dalla Regione (DGR 1623/2017; DGR 1589/2018). Il servizio che forniscono non si limita alla distribuzione degli alimenti, essi infatti promuovono anche la partecipazione dei cittadini e la loro inclusione sociale attraverso percorsi di accompagnamento qualificato e attività di socializzazione. A tal fine oltre alla zona di raccolta e distribuzione dei viveri organizzata come un supermercato, sono state adibite le "Officine culturali" che propongono occasioni di incontro e informazione⁴¹;
- il **progetto N.A.Ve** (Network Anti-tratta Veneto) promuove interventi di protezione sociale per vittime di tratta e/o di gravi forme di sfruttamento (es. sessuale, lavorativo, accattonaggio). Il progetto è finanziato con decreto direttoriale dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il contributo della Regione Veneto e vi aderiscono quasi un centinaio di soggetti pubblici (Regione Veneto, Comuni Capoluoghi di Provincia) e privati su tutto il territorio regionale.

3. Il sistema locale di *governance* multi-livello

Si introducono i prossimi paragrafi richiamando ai recenti cambiamenti nell'assetto organizzativo sia dei servizi sociali che dei servizi per l'impiego in quanto hanno inciso in modo importante sul sistema locale di governance multilivello sia sull'asse verticale che orizzontale.

⁴¹ Cfr. www.caritas.vr.it/progetto-empori-della-solidarieta

In primo luogo, gli Ambiti Territoriali Sociali, così come definiti dall'art.8 della legge n. 328/2000⁴², non vengono formalizzati in alcun modo dalla Regione Veneto fino al 2016, nonostante avesse lavorato ad alcuni disegni di legge per assolvere a tale scopo. L'esigenza di istituire gli ambiti territoriali nasce sulla spinta dei programmi europei (Avviso 3/2016 – PON Inclusione) e nazionali (Sostegno per l'Inclusione Attiva, SIA, L. n. 208/2015 e successivamente il Reddito di Inclusione, Rel, D.lgs. 147/2017) finalizzati all'inclusione sociale e al contrasto della povertà che individuano nell'ATS il soggetto al quale allocare le risorse economiche. La Regione Veneto, nel corso di una profonda revisione dell'organizzazione sanitaria e sociosanitaria, decide di individuare gli Ambiti Territoriali Sociali nei territori afferenti alle Conferenze dei Sindaci di quelle che erano le Ulss e che vengono, a seguito della riforma sanitaria (L. n. 19/2016)⁴³, denominate Comitati dei Sindaci di distretto⁴⁴. I 21 ATS vengono comunicati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con i rispettivi Enti capofila (nota prot. n. 194361 del 17 Maggio 2016) senza darvi un riconoscimento giuridico. I Comitati dei Sindaci di distretto diventano quindi l'interlocutore privilegiato per progettualità specifiche europee (Pon Inclusione), nazionali (Rei e RdC) e regionali (RIA, SOA, PE) relative alla lotta alla povertà. Nel corso del 2020 le competenze degli ATS si ampliano anche ad altri ambiti e per altre misure (es. sportelli famiglie, misure di sostegno alla natalità e contro la violenza sulle donne) e vengono finanziati (impiegando parte dei fondi strutturali POR 2014-2020) progetti finalizzati al rafforzamento degli ambiti territoriali che prevedono attività di formazione e accompagnamento per lo sviluppo di competenze per il lavoro di rete, per la riorganizzazione dei servizi e la costituzione di nuove alleanze pubblico-private (Dgr n. 865/2000). Per ovviare alla mancanza di formalizzazione normativa degli ATS, la Regione ha avviato nel corso del primo semestre del 2020 un processo di concertazione per la definizione di una legge regionale in merito⁴⁵.

Contestualmente anche sul fronte delle politiche del lavoro si sono verificati dei cambiamenti che hanno ridefinito l'assetto di governance locale in seguito all'introduzione del *Jobs Act* (legge Delega n. 183/2014). Su effetto del decreto legislativo 150/2015, i Centri per l'Impiego (CPI) sono passati in gestione dalle Province alla Regione Veneto e in particolare all'agenzia regionale per il lavoro, Veneto Lavoro. La legge regionale n. 36 del 2018 ha ridisegnato il modello organizzativo della rete pubblica dei servizi per il lavoro che ora vede la Regione con funzioni di indirizzo, programmazione, controllo, monitoraggio e valutazione delle politiche del mercato del Lavoro e l'ente Veneto Lavoro con competenze nelle funzioni di coordinamento e monitoraggio della rete dei servizi per il lavoro e l'assistenza al sistema dei Servizi per il lavoro. Come accade in altri ambiti territoriali, il territorio di competenza dei CPI non ha esatta corrispondenza con quello dell'ATS VEN_22 che fa riferimento a quattro CPI differenti nei comuni di: Affi, Bovolone, Verona e Villafranca di Verona⁴⁶.

⁴² L'articolo 8 comma 3, lettera a) affida alle Regioni il compito di determinare gli Ambiti Territoriali in cui si valorizza il ruolo dei Comuni in rete diffusa nel territorio per la funzione di organizzazione e gestione dei servizi sociali (Dgr n. 1191/2020).

⁴³ La legge regionale n.19/2016 prevede due macro azioni: l'istituzione dell'Azienda Zero e l'accorpamento delle Aziende Ulss che da 21 sono diventate 9.

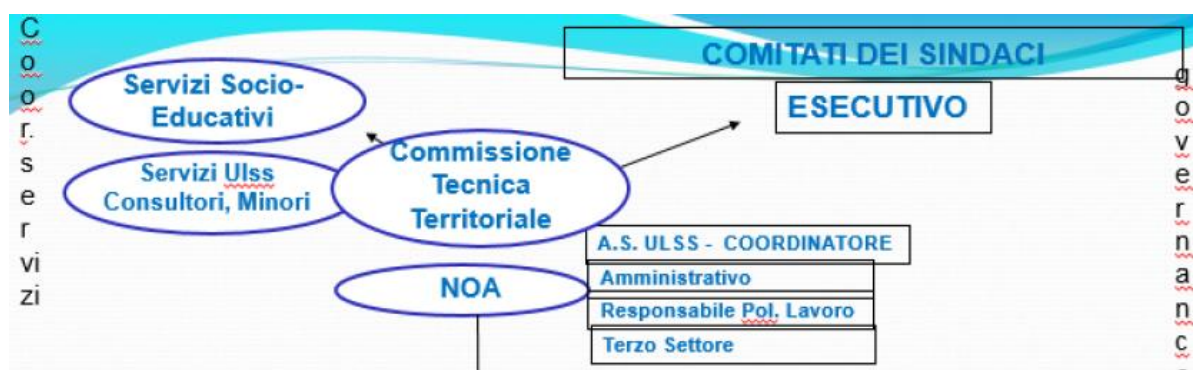
⁴⁴ DGR n.1306/2017: *In conformità a quanto stabilito dalla L.R. n. 19/2016 il Comitato dei Sindaci è istituito in ogni Distretto e ha le funzioni elencate all'art. 26, comma 5 ed in particolare: formula al direttore di distretto il parere sulla proposta di Programma delle Attività Territoriali; formula al direttore generale l'intesa sul Programma delle Attività Territoriali limitatamente alle attività sociosanitarie; elabora e approva: il bilancio di parte sociale preventivo e consuntivo del distretto; il Piano di Zona del distretto; il Piano locale per la non autosufficienza del distretto.*

⁴⁵ Al momento delle interviste agli interlocutori privilegiati il processo non è stato ancora portato a termine.

⁴⁶ www.cliclavoroveneto.it/sedi-e-contatti-cpi.

Il sistema di governance locale, così come definito nell'Atto di programmazione territoriale per l'attuazione del "Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020" (Ulss 9, 2019) (Figura 4) è stato strutturato secondo le linee regionali e prevedendo il coinvolgimento di attori pubblici, in primis i Comuni e l'Ulss, e attori privati come cooperative sociali e associazioni di volontariato. L'indirizzo politico è stato affidato al Comitato dei Sindaci che svolge la funzione di "Tavolo territoriale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale". Il suo ruolo è stato centrale nel formalizzare il modello di gestione dell'ATS che si caratterizza per una stretta collaborazione interistituzionale tra Comuni e tra questi e l'Ulss e per il coinvolgimento di soggetti del Terzo Settore (Son_02). Per garantire maggiore continuità e costanza nel monitoraggio e nella discussione dei bisogni del territorio, è stato costituito l'Esecutivo del Comitato che viene convocato ogni 15 giorni ed è composto dal presidente del Comitato dei Sindaci e dai sindaci rappresentativi delle aree territoriali dell'ATS VEN_22 (Lago, Caprinese, Vapolicella, Morenica e Pianura). Le funzioni tecniche di pianificazione, programmazione, coordinamento e di monitoraggio e verifica del piano locale di contrasto alla povertà sono esercitate dalla Commissione Tecnica territoriale che opera in collegamento con gli organi politici. È stato infine costituito il Nucleo Operativo di Ambito (NOA) che oltre a rappresentare lo snodo organizzativo per il raccordo tra la parte tecnica e politica e tra l'ATS e l'Ulss, ha funzioni di tutoraggio e coordinamento dei case manager dell'area povertà. Lo strumento privilegiato per favorire il funzionamento di questa governance è stato individuato nel Piano di Zona.

Figura 4 – Sistema di governance locale VEN_22



Fonte: Ulss 9, 2019

3.1. Le relazioni sull'asse verticale

La costituzione dell'Ambito Territoriale Sociale di cui il Comune di Sonà è capofila si introduce in un contesto in cui l'integrazione istituzionale tra i Comuni e l'Ulss rappresenta una modalità organizzativa consolidata per la gestione associata dei servizi socio educativi e sociali di competenza comunale (Ulss 9, 2021). Il nuovo assetto di *governance* territoriale introdotto su spinta delle misure nazionali di contrasto alla povertà, ha quindi rafforzato ulteriormente quello preesistente che era stato costituito per realizzare compiutamente l'integrazione sociosanitaria secondo il sistema veneto delle deleghe impiegando lo strumento della convenzione⁴⁷ (cfr. par. 2.1). Queste condizioni hanno consentito di impiegare le risorse a disposizione con più facilità ed efficienza rispetto ad altri territori e di implementare le nuove metodologie di presa in carico potendo contare

⁴⁷ La convenzione vigente è stata rinnovata nel 2019 dai Comuni del Distretto 4 Ovest Veronese e l'Azienda Ulss n.9 Scaligera per la "delega dei servizi socio-educativi e assistenziali di competenza comunale e per il coordinamento dei progetti sovracomunali".

su un sistema di **coordinamento** degli operatori univoco e sulla condivisione di uno stesso approccio professionale (Son_02).

Il finanziamento che è arrivato per il contrasto alla povertà è stato importante, ci ha permesso di strutturare meglio il lavoro del polo inclusione ma su un tessuto istituzionale che era già pronto e ha permesso di utilizzare le risorse con una certa facilità rispetto a territori in cui è stato necessario creare un coordinamento tra gli operatori (Son_02).

Per fortuna abbiamo una storia di gestione associata di servizi e siamo connessi al territorio, i sindaci sono allenati a definire priorità, a dire quest'anno a me, l'altro a te. In ambiti dove non c'è questa logica di gestione associata è dura, non basta dare i soldi ma bisogna trovare le logiche di rappresentanza (...). In altri territori ci sono dei problemi perché non c'era questa integrazione come da noi e tendenzialmente fanno fatica a connettersi (Son_01).

Questo distretto ha un presupposto fondamentale, ha già dei coordinamenti istituzionali. Se devo essere sincera ho partecipato ai Piani di Zona di altri territori ma questo è quello meglio riuscito, si vede che c'è un lavoro di anni di coordinamento. Dall'altra parte un buon coordinamento istituzionale non significa necessariamente che la frammentarietà sui territori poi non ci sia più (Son_05).

Se da una parte il coordinamento preesistente ha reso più veloce l'implementazione del nuovo assetto di governance, dall'altra si sono in ogni caso riscontrati alcuni problemi legati all'ampiezza dell'ambito territoriale. Esso infatti include 37 Comuni distribuiti su un territorio molto diversificato che, secondo i testimoni privilegiati, necessiterebbe di una gestione delle politiche sociali di dimensioni più ridotte (Son_02). L'altra difficoltà rilevata è la gestione delle risorse economiche destinate all'ATS che ricade solo sul Comune di Sonza in quanto ente capofila (Son_01).

Salendo sull'asse verticale delle governance multilivello, la relazione tra **ATS e Regione** ha visto alcuni cambiamenti significativi con l'introduzione delle misure nazionali di contrasto alla povertà. Storicamente la Regione non ha svolto funzione di programmazione ma di distribuzione delle risorse lasciando piena autonomia ai territori di organizzarsi (Son_02). Le interazioni si limitavano quasi esclusivamente al Piano di Zona che tuttavia rischiava spesso di rimanere un mero adempimento formale (Son_01). Con il Piano Regionale di contrasto alla povertà, la Regione ha dovuto assumere funzioni programmatiche e si è dimostrata attenta all'ascolto e alla raccolta delle istanze locali e delle loro valutazioni sulle misure adottate attraverso l'istituzione della Commissione Tecnica Regionale (Son_01; Son_02; Son_03). In tale sede inoltre è venuta a crearsi una "comunità di pratica" tra gli ATS, quindi di confronto e scambio di buone prassi (Son_01).

La Regione ha fatto lo sforzo di trovarsi e partire dal basso, capire come sui territori impattano le misure (Son_01).

La Regione ci interpella per capire cosa rimandare al Ministero per esempio su come utilizzare al meglio il Reddito di Cittadinanza. "Voi ne sapete di PUC, RIA, cosa consigliate di fare?" C'è un meccanismo di partecipazione simile a quello che abbiamo noi con il mondo dell'associazionismo (Son_03).

Gli elementi che gli osservatori privilegiati considerano più fragili riguardano le scelte fatte dalla Regione in merito alla creazione degli ATS. Se questo cambiamento nella governance è valutato positivamente, sono viste con criticità le modalità con cui questo è stato introdotto innanzitutto perché non è stato accompagnato nella sua implementazione. Gli ATS sono stati di fatto solo *denominati* (Son_01) e non veramente formalizzati in un preciso modello istituzionale. Sono

diventati soggetti a cui trasferire risorse economiche senza creare le condizioni per la loro gestione operativa e la loro pianificazione secondo priorità condivise dagli attori locali coinvolti (Son_01).

È positivo che la Regione abbia immaginato questi coordinamenti ma vanno accompagnati, sono percorsi da creare. Il rischio è che le risorse non ci uniscano, chi le dice le priorità? Anche l'Ulss ha delle competenze, ha delle cose da dire per esempio sulla povertà nell'area materno-infantile... ma se le risorse arrivano all'ambito ma questo non collabora con l'Ulss c'è il rischio che ognuno vada per conto suo. Non puoi lasciare sempre che ogni ambito si organizzi. (...) Bisogna anche costruirlo l'ambito, non basta fare una DGR (Son_01).

Nonostante con la Dgr. 865/2000 la Regione abbia dato segnali di voler supportare gli ambiti, si attende che si pongano le basi per un riconoscimento normativo degli ATS e che queste siano concertate assieme ai territori.

3.2. Le relazioni sull'asse orizzontale

In riferimento alla governance sull'asse orizzontale gli osservatori privilegiati intervistati hanno innanzitutto descritto una **realtà associativa** frammentata perché caratterizzata dalla presenza di associazioni di piccole dimensioni molto legate al proprio territorio e non particolarmente propense a lavorare in rete ma anzi abituate a rivolgersi all'ente pubblico per la richiesta di contributi e a lavorare in autonomia dagli altri enti privati (Son_01; Son_02; Son_03; Son_05; Son_06). Sono inoltre poche le realtà che hanno un raggio d'azione intercomunale e che hanno di conseguenza sviluppato una capacità di lettura del territorio che valica gli stretti confini locali. Sebbene il coordinamento sia visto come uno degli aspetti critici, su iniziativa di alcune associazioni sono stati promossi dei tavoli informali finalizzati a integrare e organizzare gli interventi di ogni realtà su specifici temi come l'abitare o la distribuzione di generi di prima necessità (Son_06).

Abbiamo un buon dialogo sia con il privato che con il pubblico. Le realtà più piccoline sono meno autoreferenziali, quello che è faticoso a volte è il coordinamento, lo sviluppo di un pensiero territoriale. Ci sono piccole associazioni che hanno mentalità legate al proprio circuito (Son_06).

Ci sono piccole associazioni che non hanno la formazione e la mentalità di un lavoro in rete e magari possono fare dell'altro da quello che hanno sempre fatto, potrebbero scambiarsi risorse (Son_05).

La frammentarietà e il limitato sforzo di coordinamento caratterizzano anche altri soggetti del Terzo Settore quali le cooperative sociali. Ne consegue la difficoltà a individuare dei soggetti territoriali che possano essere rappresentativi delle istanze e del pensiero del privato sociale (Son_02).

Effettivamente non c'è una voce unica e fra di loro e fanno fatica ad esprimere una rappresentatività esplicita e convergente. (...) La Caritas è per noi un interlocutore, rappresenta quella parte di volontariato di matrice cattolica. Le cooperative non sempre si coordinano tra di loro, a volte siamo noi a metterle attorno ad un tavolo, anche in sede di bando (Son_02).

Questo rende complessa la realizzazione effettiva del modello di governance che l'ATS VEN_22 propone nelle pianificazioni locali (Ulss 9, 2021) secondo cui da una parte si intende ampliare l'area decisionale agli attori sociali interessati alla definizione e alla realizzazione delle politiche pubbliche e dall'altra mantenere, in qualità di soggetto pubblico, il ruolo di regia a garanzia del perseguimento dell'interesse collettivo. Questa disponibilità ad attivare collaborazioni orizzontali è stata confermata dagli intervistati (Son_02; Son_03; Son_05; Son_06) e si è recentemente concretizzata in occasione del Piano di Zona Straordinario che viene visto come uno dei principali strumenti per

capire come coordinarsi anche tra enti del Terzo Settore (Son_05). Inoltre, la misura regionale RIA e le progettualità finalizzate alla promozione dell'occupabilità hanno aperto numerose relazioni tra ATS e Terzo Settore.

C'è disponibilità da parte dell'ATS a lavorare in maniera orizzontale, sia per i Piani di Zona che per il Piano Povertà la connessione con il Terzo Settore è stretta. Nella nostra Ulss e nell'ambito viene dato ampio spazio al Terzo Settore, vengo dal tavolo del Piano di Zona dove tre quarti degli attori erano "altri" dall'istituzione pubblica (Son_03).

Così come si era osservato per la fase storica legata alla crisi economico-finanziaria del 2008, anche nel periodo pandemico causato dal diffondersi del Covid-19 la tendenza ad aprirsi ad una maggiore collaborazione interistituzionale si è fatta più marcata. Fare rete diventa, in particolar modo in queste occasioni, interesse di tutti gli attori del territorio dovendo affrontare un aumento dei bisogni e delle fragilità (Son_05).

La relazione tra **servizi sociali e Centri per l'Impiego** si configura come una novità introdotta con il Reddito di Cittadinanza sebbene, già a seguito della crisi del 2008, era emersa la necessità di intrecciare le politiche sociali con quelle del lavoro (Son_03; Son_04). Ad eccezione di specifiche progettualità o di iniziative di alcuni professionisti, i due soggetti lavoravano tendenzialmente su piani paralleli e non comunicanti. Attualmente questo rapporto non ha ancora una piena strutturazione e maturazione, tuttavia secondo gli intervistati si stanno creando le premesse necessarie per aprire ulteriormente il dialogo e migliorare la collaborazione operativa (Son_01; Son_02; Son_04). Si sta ad esempio cercando di integrare l'azione degli sportelli lavoro aperti dai rispettivi servizi (cfr. par. 2.2).

L'ambito sociale e l'ambito dell'inserimento lavorativo erano due mondi concepiti con strumenti e politiche peculiari e che tendenzialmente andavano su binari a volte paralleli che difficilmente si incontravano se non perché magari c'era il collega particolarmente sensibile (...) ma non era una cosa strutturata. Dopo il 2008 ci si è resi conto in maniera evidente che non si potevano tenere separati questi due aspetti (...). Il tema si è riproposto in tempi più recenti con il Reddito di Cittadinanza (...). A questo punto anche i Centri per l'Impiego hanno iniziato ad interfacciarsi con sempre maggior frequenza rispetto ad una serie di soggetti che non è che prima non esistevano ma tendenzialmente lavoravano l'aspetto sociale in autonomia (Son_04).

Rispetto al "sistema lavoro" siamo all'inizio. È interessante che i sistemi sociali e lavorativi dialoghino tra loro perché poi sai di ogni persona cosa ha fatto. Le prospettive sono interessanti (Son_01).

Infine, è proprio in tema di inclusione lavorativa che è stata promossa l'esperienza di raccordo orizzontale interistituzionale dei "Patti Territoriali". A seguito dello spostamento della competenza in materia di politiche attive del lavoro dalle Province alle Regioni, i Comuni afferenti all'ATS VEN_22 hanno sentito la necessità di associarsi e hanno scelto di costituire dei "Patti Territoriali" nei quali sono parte attiva anche soggetti del Terzo Settore, in particolare Lavoro & Società, un consorzio di cooperative sociali specializzato nell'inserimento dei soggetti più deboli per il mercato del lavoro. Il primo patto è stato fatto nel 2015 con l'obiettivo di coordinare gli interventi di inclusione lavorativa e di istituire una governance locale per interloquire direttamente con la Regione Veneto in materia di progetti di sostegno al lavoro (per esempio per l'attivazione dei Lavori di Pubblica Utilità).

I Comuni si sono posti il problema di subentrare all'ente provincia e fare massa critica per presentarsi a livello regionale con rappresentatività politica più unitaria per portare istanze e ottenere finanziamenti (Son_02).

Conclusioni

Dimensione socio-demografica e socio-economica

- Nel territorio dell'ATS VEN_22 la popolazione anziana (over 75) ha una percentuale appena sotto la media regionale e si concentra maggiormente nelle zone collinari e montane. Presenta inoltre tra i valori percentuali più alti di popolazione straniera che, sebbene avesse avuto la tendenza a stabilizzarsi nel territorio, comincia negli ultimi anni a trovare l'area sempre meno attrattiva dal punto di vista occupazionale, preferisce quindi immigrare nuovamente soprattutto all'estero.
- Il tessuto sociale ed economico si caratterizza per essere molto diversificato e alquanto ricco, la zona appare quindi lontana dall'essere considerata ad alto rischio di vulnerabilità sebbene non manchino situazioni di grave marginalità e povertà.
- Il carattere "poliedrico" dell'economia di questo territorio ha rappresentato un importante punto di forza soprattutto con l'avvento della crisi economico-finanziaria del 2008 in quanto i lavoratori impegnati nelle aziende e nei settori che ne hanno maggiormente risentito sono stati in gran parte riassorbiti nei settori produttivi che andavano meglio. Il territorio ha quindi dimostrato una buona dinamicità anche negli anni di crisi successivi al 2008 dai quali, seppur si sia osservata una crescita delle situazioni di povertà, ne è uscito senza vedere delle profonde lacerazioni del tessuto sociale.
- Rispetto all'avvento della pandemia da Covid-19, gli effetti immediatamente osservabili sono legati al settore turistico che nel 2020 ha registrato un inevitabile tracollo per la sospensione di tutte le attività della filiera.

Dimensione istituzional-organizzativa

- Nell'ambito territoriale VEN_22 la gestione dei servizi sociali è stata storicamente caratterizzata dalla delega dei Comuni al comparto sanitario. È quindi il Distretto Ovest Veronese dell'Azienda Ulss 9 ad avere competenza sui servizi sanitari, sociali ed educativi. L'attenzione a rendere omogenea l'offerta in un territorio molto diversificato per conformazione territoriale, sociale ed economica, si è tradotta nella scelta di gestire i servizi in modo associato e di realizzare compiutamente l'integrazione socio-sanitaria.

Dimensione della governance

- Per l'ATS VEN_22 il cambiamento della governance locale introdotto con le prime misure nazionali di contrasto alla povertà si introduce in un contesto in cui l'integrazione istituzionale tra i Comuni e l'Ulss rappresenta una modalità organizzativa consolidata per la gestione associata dei servizi socio educativi e sociali di competenza comunale. Queste condizioni unite al preesistente coordinamento tra operatori, alla condivisione di uno stesso approccio di lavoro e all'abitudine a definire le priorità nell'impiego delle risorse in modo

congiunto, hanno reso facilitato l'introduzione delle trasformazioni legate alla costituzione dell'ATS.

- Le difficoltà operative e di coordinamento sono legate al fatto che l'ATS è molto ampio sia per l'estensione del territorio che per numero di comuni che ne fanno parte.
- La relazione con la Regione ha visto alcuni cambiamenti significativi con l'introduzione delle misure nazionali di contrasto alla povertà. La Regione, avendo assunto un ruolo di programmazione più deciso, ha aumentato le interazioni con i territori e si è dimostrata attenta e aperta al dialogo e al confronto anche con l'istituzione della Commissione Tecnica Regionale. Sono tuttavia viste con criticità le scelte fatte in merito alla governance locale, in particolare rispetto alle modalità di introduzione degli ATS e alla loro mancata formalizzazione.
- La realtà associativa del territorio appare frammentata perché caratterizzata dalla presenza di associazioni di piccole dimensioni molto legate al proprio territorio e non particolarmente propense a lavorare in rete. Questa situazione rende complessa la realizzazione effettiva del modello di governance che l'ATS VEN_22 propone nelle pianificazioni locali secondo cui si intende ampliare l'area decisionale agli attori sociali pur mantenendo il ruolo di regia a garanzia del perseguimento dell'interesse collettivo. Questa disponibilità ad attivare collaborazioni orizzontali si è recentemente concretizzata in occasione del Piano di Zona Straordinario che viene visto come uno dei principali strumenti per capire come coordinarsi anche tra enti del Terzo Settore.
- La relazione tra servizi sociali e Centri per l'Impiego si configura come una novità introdotta con il Reddito di Cittadinanza sebbene, già a seguito della crisi del 2008, era emersa la necessità di intrecciare le politiche sociali con quelle del lavoro. Ad eccezione di specifiche progettualità o di iniziative di alcuni professionisti, i due soggetti lavoravano tendenzialmente su piani paralleli e non comunicanti. Attualmente questo rapporto non ha ancora una piena strutturazione e maturazione, tuttavia si stanno creando le premesse necessarie per aprire ulteriormente il dialogo e migliorare la collaborazione operativa.

Tabella 9 – Codici interviste a osservatori privilegiati ATS VEN_22

| Codice intervista | Ruolo |
|--------------------------|---|
| Son_01 | <i>Coordinatore sociale distretto 4 Ovest Veronese</i> |
| Son_02 | <i>Responsabile Servizi Sociali Comunali del Comune di Sona e Sommacampagna</i> |
| Son_03 | <i>Responsabile Nucleo Operativo d'Ambito (NOA) dell'Azienda ULSS 9</i> |
| Son_04 | <i>Coordinatore dell'ambito di Verona di Veneto Lavoro</i> |
| Son_05 | <i>Referente della programmazione e del coordinamento della Caritas diocesana di Verona</i> |
| Son_06 | <i>Referente associazione "Comunità dei Giovani - Oltre il Confine"</i> |

Bibliografia

Ambito di Belluno (2018), *Atto di programmazione territoriale per l'attuazione del "Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020"*.

ATS Belluno (2018), *Atto di programmazione territoriale per l'attuazione del "Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020"*.

ATS Ulss 3 (2018), *Atto di programmazione territoriale per l'attuazione del "Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020"* - versione aggiornata a seguito incontro con ATS del 27/09/2018.

ATS Ulss 3 (2020), *Atto di programmazione territoriale per l'attuazione del "Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020"*, Aggiornamento 2020.

ATS VEN_01 (2020), *Comitato dei sindaci del distretto di Belluno*, presentazione ad uso interno del 13/10/2020.

Azienda Ulss 22 (2010), *Piano di Zona 2011/2015. Territorio Azienda Ulss 22 della Regione Veneto*, Approvato dalla Conferenza dei Sindaci nella seduta del 26/11/2010.

Comitato dei Sindaci Distretto di Belluno (2021), *Piano di Zona Straordinario 2021. Distretto di Belluno*, Approvato dal Comitato dei Sindaci in data 25/02/2021.

Gori C., Campana F. (2020), *WP1- La ricostruzione dei contesti territoriali dell'implementazione: rapporto sui casi regionali. La Regione del Veneto*.

Osservatorio Mercato del Lavoro (2021), *La Bussola. Il mercato del lavoro veneto nel mese di febbraio 2021*, disponibile all'indirizzo internet: collaudo.venetolavoro.it/prodotti.

Polimi (a cura di), 2020, *Individuazione dei cluster di comuni a elevata vulnerabilità nell'ambito del progetto PRIN CoPlnG, Costruzione di un indicatore sintetico di vulnerabilità e analisi della sua distribuzione spaziale finalizzata all'individuazione dei cluster"*.

Ulss 3 (2019), *Piano di zona dei servizi sociali e socio-sanitari 201-2015. Relazioni valutative 2018. Ri-pianificazioni 2019*, prorogato con DGR 1974/18 al 31/12/2019, Testo approvato dalla Conferenza dei Sindaci il 23/09/2019.

Ulss 3 (2021), *Piano di Zona Straordinario 2021*, Documento approvato dalla Conferenza dei Sindaci il 25/02/2021.

Ulss 9 (2019), *Atto di programmazione territoriale per l'attuazione del "Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020"*, Versione aggiornata al 04/12/2018.

Ulss 9 (2021), *Piano di Zona Straordinario 2021. Ambito Distretto Ovest Veronese*, Comitato dei Sindaci 10/02/2021.

Veneto Lavoro (2021), *La Bussola: il mercato del lavoro veneto nel mese di febbraio - Veneto Lavoro*, disponibile all'indirizzo internet: www.venetolavoro.it.