

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

WP1- La ricostruzione dei contesti territoriali dell'implementazione. Il caso dell'Emilia-Romagna

Francesca Cremonini, Alessandro Martelli, Stella Volturo
DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA E DIRITTO DELL'ECONOMIA
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

INDICE

<u>1. LA RICOSTRUZIONE DEL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO REGIONALE</u>	
<u>DELL'EMILIA-ROMAGNA.....</u>	<u>3</u>
1.1. I CAMBIAMENTI SOCIO-DEMOGRAFICI.....	3
1.2. LE EVOLUZIONI DEL MERCATO DEL LAVORO REGIONALE	5
1.3. LA PRESSIONE FUNZIONALE E LE SUE TENDENZE	7
<u>2. LA RICOSTRUZIONE DEL CONTESTO DI POLICY E IL SISTEMA DI GOVERNANCE</u>	
<u>REGIONALE MULTI-LIVELLO</u>	<u>9</u>
2.1. LE POLITICHE REGIONALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ: LA STRATEGIA DI POLICY E GLI SCHEMI DI INTERVENTO	9
2.2. LE RELAZIONI VERTICALI NELL'AMBITO DELLE POLITICHE REGIONALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ.....	24
2.3. LE RELAZIONI ORIZZONTALI NELL'AMBITO DELLE POLITICHE REGIONALI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ.....	25
2.4. IL SISTEMA DI GOVERNANCE REGIONALE MULTI-LIVELLO: ASSETTI, MUTAMENTI E TENSIONI ...	27
<u>3. LA RICOSTRUZIONE DELLA DIMENSIONE SUB-REGIONALE: LA VARIABILITÀ DEI CONTESTI TERRITORIALI E LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALIZZATA DEL RDC/PDC</u>	
<u>.....</u>	<u>28</u>
3.1. L'ANALISI DEI SISTEMI LOCALI DI WELFARE E LA VARIABILITÀ TERRITORIALE SUB-REGIONALE	28
3.2 IL RdC/PdC A LIVELLO TERRITORIALE: L'ANALISI DELLA DISTRIBUZIONE SUB-REGIONALE.....	32
3.3. CONFIGURAZIONE DEI SISTEMI LOCALI DI WELFARE E DISTRIBUZIONE RdC/PdC: UN CONFRONTO.....	34
<u>4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E IPOTESI DI SELEZIONE DEI CONTESTI LOCALI PER L'INDAGINE SUL CAMPO.....</u>	<u>36</u>
<u>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....</u>	<u>43</u>
<u>BOX 1 - IL REDDITO DI SOLIDARIETÀ.....</u>	<u>45</u>
<u>BOX 2 - LA LEGGE REGIONALE 14/2015.....</u>	<u>47</u>
<u>ALLEGATO A - TABELLA CON SELEZIONE DEI CLUSTER 'ALTO-ALTO'</u>	<u>50</u>
<u>ALLEGATO B - TABELLA CON SELEZIONE DEI CLUSTER 'BASSO-BASSO'</u>	<u>53</u>

WP1- La ricostruzione dei contesti territoriali dell'implementazione.

Il caso dell'Emilia-Romagna

1. La ricostruzione del contesto socio-economico regionale dell'Emilia-Romagna

1.1. I cambiamenti socio-demografici

Alcune dinamiche in atto nel nostro Paese negli ultimi decenni, come la longevità in aumento e la bassa fecondità, hanno modificato in modo sensibile la struttura per età della popolazione e l'equilibrio tra le generazioni, creando effetti sia sul bacino dei potenziali lavoratori – con una contrazione della popolazione in età attiva – sia sulla sostenibilità del sistema previdenziale e sulla domanda di servizi di cura per una popolazione che invecchia. Tali dinamiche hanno modificato anche le dimensioni della popolazione italiana nel suo complesso che, stando ai dati Istat, dal 2016 è, per la prima volta, numericamente in calo (Impicciatore e Rettaroli 2019).

Le tendenze demografiche in atto in Emilia-Romagna mostrano alcune significative differenze rispetto al contesto nazionale. Innanzitutto, dalla metà anni '90 al 2010 la popolazione residente è in aumento, grazie «al crescente contributo migratorio, sia interno sia estero» (Mazzocchetti, Pasquini e Rettaroli 2013: 20), mentre negli anni più recenti, in controtendenza rispetto a quanto avviene a livello nazionale, la popolazione emiliano-romagnola, pur rallentando, non diminuisce (Impicciatore e Rettaroli 2019). Anche «le perdite derivanti dal movimento naturale hanno iniziato a ridursi dalla fine degli anni '90» (Mazzocchetti, Pasquini e Rettaroli 2013: 20). La fecondità, infatti, è cresciuta fino ad arrivare a livelli tra i più alti in Italia, «solo il Trentino Alto Adige, la Lombardia e la Valle d'Aosta mostrano livelli maggiori», nonostante il saldo naturale rimanga negativo (Impicciatore e Rettaroli 2019: 151). La dinamica positiva della fecondità regionale tra il 2000 e il 2010, tuttavia, è in gran parte legata alla presenza e alla più elevata prolificità delle donne straniere rispetto alle italiane, infatti «l'intensità della fecondità per età delle donne straniere, sebbene in calo, è chiaramente più elevata delle donne di cittadinanza italiana e concentrata nelle età più giovani» (Ibidem: 156).

Nell'ambito di questo progetto di ricerca, la rilevanza della struttura della popolazione sta nel fatto che essa è una delle dimensioni in grado di incidere direttamente sul livello di benessere di un territorio, perché agisce sull'ampliamento o la contrazione della popolazione in età attiva; in particolare l'invecchiamento della popolazione incide negativamente, mentre l'inserimento di gruppi provenienti da altre popolazioni può contribuire positivamente a contrastare questo processo. Inoltre, una popolazione più anziana porta con sé i carichi di assistenza e cura legati al processo di invecchiamento delle reti familiari.

Considerando in particolare il periodo 2008-2018 (vedi tab. 1), in Emilia-Romagna la percentuale di popolazione residente con età superiore a 75 anni è in lenta e costante crescita, passando dall'11,4% del 2008 al 12,8% del 2018, dato superiore alla media nazionale e alle macroaree del Nord-est e del Nord-ovest, anche se il divario si sta accorciando rispetto a tutte e tre le dimensioni territoriali (vedi tab. 1). Rispetto alle regioni considerate nella nostra ricerca, nel 2018 il dato è superiore al Veneto (+1,1%), alla Lombardia (+1,2%), alla Provincia di Trento (+1,7%) e inferiore al Piemonte (-0,6%).

Tab. 1 – Percentuale di popolazione residente con età superiore a 75 anni

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Piemonte	10,9	11,1	11,3	11,6	11,9	12,2	12,5	12,8	13,1	13,3	13,4
Lombardia	9,2	9,3	9,5	9,8	10,1	10,4	10,7	11,0	11,3	11,5	11,6
Provincia Trento	9,5	9,6	9,6	9,8	9,9	10,1	10,3	10,5	10,7	11,0	11,1
Veneto	9,3	9,5	9,7	9,9	10,1	10,3	10,6	11,0	11,2	11,4	11,7
Emilia-Romagna	11,4	11,5	11,6	11,8	11,9	12,1	12,3	12,5	12,7	12,7	12,8
Nord-ovest	10,1	10,3	10,5	10,8	11,1	11,3	11,6	11,9	12,2	12,4	12,5
Nord-est	10,3	10,4	10,5	10,7	10,9	11,1	11,4	11,7	11,9	12,1	12,2
ITALIA	9,7	9,9	10,0	10,3	10,5	10,6	10,9	11,1	11,3	11,5	11,6

Fonte: Istat, health for all.

Come già anticipato, l'aumento del peso percentuale della popolazione anziana sul totale della popolazione è in parte contrastato dall'immigrazione, che porta in un territorio soggetti giovani o comunque in età lavorativa; da questo punto di vista l'Emilia-Romagna è caratterizzata da una vivacità migratoria anche interna al Paese, grazie al volano dell'Università, per cui molti giovani che si trasferiscono in regione per studiare si fermano a vivere qui anche una volta terminati gli studi (Impicciatore e Rettaroli 2019).

Per quanto attiene, in specifico, alla popolazione residente con cittadinanza straniera, l'Emilia-Romagna presenta percentuali elevate e in costante crescita in tutto il decennio considerato (vedi tab. 2): si va dall'8,5% del 2008 (+2,8 rispetto all'Italia, +0,9 rispetto al Nord-ovest e +0,4 rispetto al Nord-est) al 12% del 2018 (+3,5 rispetto all'Italia, +1,3 rispetto al Nord-ovest e +1,5 rispetto al Nord-est).

Tab. 2 – Percentuale di popolazione residente con cittadinanza straniera

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Piemonte	7,0	7,9	8,5	9,1	8,3	8,7	9,6	9,6	9,6	9,6	9,7
Lombardia	8,4	9,3	10,0	10,9	9,8	10,4	11,3	11,5	11,5	11,4	11,5
Provincia Trento	7,3	8,2	8,7	9,2	8,3	9,1	9,5	9,3	9,0	8,6	8,7
Veneto	8,3	9,3	9,8	10,3	9,4	9,9	10,4	10,4	10,2	9,9	10,0
Emilia-Romagna	8,5	9,7	10,5	11,4	10,4	11,1	12,0	12,1	12,0	11,9	12,0
Nord-ovest	7,7	8,6	9,2	10,0	9,1	9,6	10,6	10,7	10,7	10,6	10,7
Nord-est	8,1	9,1	9,7	10,4	9,6	10,1	10,8	10,7	10,6	10,4	10,5
ITALIA	5,7	6,5	7,0	7,7	6,8	7,3	8,1	8,3	8,3	8,3	8,5

Fonte: Istat, health for all.

A tal proposito è opportuno considerare che l'importante presenza della componente straniera nel territorio regionale va letta anche in relazione all'ottenimento della cittadinanza, in forza del quale vi è una "perdita numerica" a favore della parte italiana della popolazione. A titolo d'esempio: nel 2016 «a fronte di un guadagno di 8.000 unità per saldo naturale e di 15.000 unità per saldo migratorio» si è verificata «un'uscita di 25.000 individui verso la parte "italiana" della popolazione regionale» (Impicciatore e Rettaroli 2019: 155). Tuttavia, è bene tener presente che le

migrazioni «svolgono solo un ruolo di rallentamento» del saldo negativo tra chi esce e chi entra nel mercato del lavoro, e che nei prossimi anni questo supporto potrebbe essere meno intenso, in particolare «se dovesse persistere una situazione di bassa crescita economica» (Ivi).

1.2. Le evoluzioni del mercato del lavoro regionale

Le dinamiche occupazionali in Emilia-Romagna da sempre presentano alcune differenze significative rispetto ai dati nazionali, in particolare: una delle partecipazioni al mercato del lavoro più elevate; i tassi di occupazione più elevati; uno degli svantaggi più contenuti tra i tassi occupazionali femminili; uno dei tassi di occupazione più elevati tra i giovani (15-24 anni e 25-34 anni). Ciò, tuttavia, a prezzo di un incremento di carriere lavorative precarie (Dall'Agata, De Luigi e Vanelli 2013: 151-154). Su questo scenario, la crisi economica del 2008 ha modificato la composizione sociale e settoriale degli occupati della regione, con un calo dell'occupazione maschile a seguito della recessione nel settore industriale e delle costruzioni, e una crescita dell'occupazione femminile nel terziario, in particolare nel settore dei servizi alla persona e alle famiglie, «trainato in buona parte da professioni a bassa qualifica e contratti di lavoro atipici» e con «un ulteriore inasprimento delle condizioni occupazionali della componente giovanile», già da prima caratterizzata da una precarizzazione dei rapporti di lavoro (Ibidem: 162).

La crisi economica internazionale che ha colpito l'Europa nell'autunno del 2008 ha prodotto in Emilia-Romagna un primo rallentamento del PIL reale più consistente, in proporzione, rispetto a quello nazionale (-6,9%), ma nonostante questo il tessuto produttivo regionale sembra aver reagito meglio alla recessione, come testimoniato dal recupero avvenuto negli anni tra il 2010 e il 2015, il che ha reso il rallentamento del periodo 2008-2015 «nel complesso meno forte rispetto a quello dell'Italia presa nel suo insieme», facendo sì «che il PIL pro capite rimanesse al di sopra della media ripartizionale del Nord-Est» (Tosi 2017: 14).

Pesanti effetti, come anticipato, si sono registrati sull'occupazione, anche se l'Emilia-Romagna sembra averne sofferto un po' meno rispetto alle altre regioni del Nord e soprattutto dell'Italia nel suo complesso, e il tasso di occupazione nel 2018 non era ancora ritornato ai livelli pre-crisi. Nel 2008 il tasso di occupazione totale (15-64 anni)¹ in Emilia-Romagna era, con il 70,2, il più alto rispetto a tutte le altre zone geografiche e tale rimane nel 2018, sebbene con distanziamenti più contenuti (vedi tab. 3). Il tasso flette in particolare nei due anni immediatamente successivi alla crisi economica, continua a calare, sebbene in modo più contenuto, fino al 2014 e ricomincia a crescere dall'anno successivo, arrivando a 69,6 nel 2018, quasi ai livelli pre-crisi (-0,6).

Tab. 3 – Tasso di occupazione totale (15-64)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Piemonte	65,2	63,9	63,5	64,2	63,6	62,2	62,4	63,7	64,4	65,2	65,9
Lombardia	66,9	65,7	65,0	64,6	64,5	64,8	64,9	65,1	66,2	67,3	67,7
Provincia Trento	66,7	66,5	65,9	65,9	65,4	65,5	65,9	66,1	66,0	67,6	68,2
Veneto	66,4	64,6	64,4	64,9	64,9	63,1	63,7	63,6	64,7	66,0	66,6
Emilia-Romagna	70,2	68,4	67,3	67,8	67,5	66,2	66,3	66,7	68,4	68,6	69,6
Nord-ovest	66,1	65,0	64,4	64,3	64,1	63,7	63,8	64,5	65,4	66,2	66,8
Nord-est	67,9	66,2	65,8	66,2	66,1	64,7	65,0	65,3	66,5	67,4	68,1
ITALIA	58,6	57,4	56,8	56,8	56,6	55,5	55,7	56,3	57,2	58,0	58,5

¹ Il rapporto tra gli occupati e la corrispondente popolazione di riferimento.

Fonte: Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo.

Si può affermare, quindi, che «la resilienza dell'Emilia Romagna alla recessione è stata buona, ma senza dubbio minore di quella della media delle regioni settentrionali» (Fellini e Reyneri 2019: 165).

Anche il tasso di attività totale (15-64 anni)² in Emilia-Romagna presenta analogo andamento: era il più alto nel 2008 (72,5) e tale rimane nel 2018 (74,0), con un calo nei due anni successivi alla crisi, un lieve recupero nel 2011 e nel 2012, una sostanziale stabilità nel triennio successivo e un recupero dal 2016 (vedi tab. 4).

Tab. 4 – Tasso di attività totale (15-64)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Piemonte	68,7	68,6	68,7	69,5	70,2	69,6	70,5	71,1	71,2	71,9	71,9
Lombardia	69,5	69,4	68,8	68,5	69,8	70,5	70,7	70,8	71,6	72,0	72,1
Provincia Trento	68,9	69,0	68,9	69,0	69,7	70,1	70,9	71,0	70,9	71,7	71,7
Veneto	68,8	67,8	68,3	68,3	69,4	68,3	69,0	68,6	69,5	70,6	71,3
Emilia-Romagna	72,5	71,9	71,4	71,6	72,7	72,4	72,4	72,4	73,6	73,5	74,0
Nord-ovest	69,1	69,0	68,7	68,7	69,7	70,0	70,5	70,7	71,3	71,7	71,9
Nord-est	70,3	69,5	69,6	69,7	70,8	70,3	70,6	70,5	71,5	72,0	72,6
ITALIA	62,9	62,3	62,0	62,1	63,5	63,4	63,9	64,0	64,9	65,4	65,6

Fonte: Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo.

Approfondendo lo sguardo sui tassi di occupazione attraverso riflessioni specifiche, in Emilia-Romagna si notano due cambiamenti significativi prodotti dalla crisi, uno territoriale, l'altro generazionale.

Da un lato, si sono molto ridotte le differenze territoriali nel tasso di occupazione, che dal 2008 al 2017 «è cresciuto di più nei sistemi locali del lavoro che nel 2008 presentavano i tassi di occupazione più bassi ed è diminuito di più nei sistemi locali del lavoro che nel 2008 presentavano i tassi di occupazione più alti. (...) Da questo ciclo economico, dunque, l'Emilia-Romagna esce con un mercato del lavoro meno diseguale, almeno dal punto di vista territoriale» (Fellini e Reyneri 2019: 166). Il confronto dei tassi di occupazione per classi d'età, invece, rende evidente quanto siano mutati i rapporti tra generazioni per effetto combinato della crisi economica e della riforma delle pensioni del 2011 (cosiddetta 'riforma Fornero'): si registra un crollo dell'occupazione giovanile, che permane anche dopo gli anni della crisi - a differenza delle regioni del Nord e dell'Italia nel suo complesso (nelle quali si è verificato un piccolo rimbalzo positivo) - e un aumento ampio e costante nel tasso di occupazione dei lavoratori tra i 55 e i 64 anni (e nella classe d'età successiva, 65-74 anni), che raggiunge livelli molto superiori a quelli delle altre regioni del Nord e dell'Italia (Ibidem: 166-167). Naturalmente vi sono anche altre differenze nel profilo degli occupati generate dalla crisi (una maggior presenza di donne, stranieri, lavoratori più istruiti), ma non così evidenti e in controtendenza rispetto sia al passato dell'Emilia-Romagna, sia ai trend italiani.

Il buon andamento del tasso di attività totale e di occupazione totale è in sintonia anche con l'incidenza della disoccupazione di lunga durata sul totale delle persone in cerca di occupazione, che tanto nel 2008 quanto nel 2018 è la più bassa dopo la Provincia di Trento; tuttavia nel decennio

² Il rapporto tra le persone appartenenti alle forze di lavoro e la corrispondente popolazione di riferimento.

tale incidenza è aumentata di molto, da 26,0 a 41,4, con un primo salto tra il 2009 e il 2010 e un andamento oscillante fino al 2016, quando ricomincia a calare in modo deciso (vedi tab. 5). Tale andamento fa sì che l'aumento nell'incidenza della disoccupazione di lunga durata in Emilia-Romagna sia il più alto (+15,4) rispetto all'Italia e alle altre macro-aree, e secondo solo alla Lombardia tra i territori considerati nel nostro studio.

Tab. 5 – Incidenza disoccupazione di lunga durata (quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Piemonte	43,5	42,2	47,5	51,1	55,5	54,4	59,8	58,2	53,9	55,1	53,6
Lombardia	34,9	33,6	41,9	45,6	47,5	50,6	56,1	55,3	53,0	51,9	51,2
Provincia Trento	23,8	24,3	26,8	26,2	26,9	32,8	33,6	35,3	37,5	34,6	31,0
Veneto	31,1	27,1	37,7	44,9	38,7	49,8	53,0	50,2	50,0	49,9	46,3
Emilia-Romagna	26,0	27,0	34,7	41,3	37,3	44,7	49,6	47,8	48,6	45,3	41,4
Nord-ovest	37,6	37,0	43,7	46,7	49,3	51,7	57,3	55,5	52,5	52,5	51,8
Nord-est	28,9	27,0	35,7	42,2	37,4	45,7	50,0	47,6	47,7	47,1	43,6
ITALIA	45,8	44,6	48,5	52,0	53,3	57,0	61,5	58,9	58,4	58,8	59,1

Fonte: Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo.

1.3. La pressione funzionale e le sue tendenze

L'indicatore AROPE (*At risk of poverty or social exclusion rate*)³ introdotto da Eurostat nel 2010 evidenzia in Italia una fragilità maggiore delle donne e dei giovani tra i 16 e i 24 anni negli anni tra il 2004 e il 2015, anche se, a livello territoriale, l'Emilia-Romagna registra i tassi di povertà ed esclusione sociale tra i più bassi del Paese (Tosi 2017). Per quanto riguarda l'incidenza delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale (indicatore che, dunque, somma le persone a rischio di povertà, le persone in situazione di grave deprivazione materiale e le persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa), l'Emilia-Romagna rispetto alle diverse ripartizioni territoriali mostra il quadro migliore (vedi tab. 6).

*Tab. 6 – Incidenza persone a rischio di povertà o esclusione sociale**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Piemonte	16,8	16,6	18,0	21,8	20,5	17,0	18,8	18,1	22,8	21,9	18,6
Lombardia	14,4	15,0	14,9	15,8	19,4	17,8	18,0	17,6	19,6	19,6	15,6
Provincia Trento	8,2	10,0	10,8	14,6	19,2	15,9	13,5	15,7	23,5	19,1	20,5
Veneto	15,5	14,4	15,8	16,1	17,2	16,3	16,8	16,8	17,9	15,3	14,6
Emilia-Romagna	13,5	14,1	12,4	15,7	16,1	18,1	16,3	15,5	16,1	17,1	14,1
Nord-ovest	15,6	15,5	15,8	17,8	19,9	18,3	19,0	18,6	20,9	20,5	16,7
Nord-est	14,4	14,2	13,9	15,7	16,8	16,9	16,1	15,9	17,1	16,0	14,5
ITALIA	25,3	24,6	24,6	28,1	30,2	28,7	28,2	28,8	29,9	28,8	27,2

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo e Istat, *health for all*.

³ L'indicatore AROPE è un indice composito che identifica come individui a rischio di povertà o di esclusione sociale coloro che per la propria condizione rientrano in almeno uno dei tre sotto-indicatori: rischio di povertà (povertà relativa o monetaria); grave deprivazione materiale; bassa intensità di lavoro (v. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(ARPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(ARPE))).

Nel decennio preso in esame l'indicatore, dopo un iniziale aumento, mostra una flessione nel 2010 per poi peggiorare in modo deciso nei tre anni successivi, ottenendo il suo picco nel 2013 (18,1), poi ricomincia a scendere, ma in modo oscillante, fino a un evidente miglioramento nel 2018, quando si fissa a 14,1, tornando quasi (+0,6) al livello pre-crisi economica.

L'incidenza di persone a rischio di povertà o esclusione sociale è decisamente più bassa di quella italiana e più bassa del Nord-ovest e del Nord-est in tutto il decennio considerato; rispetto agli altri territori considerati nella ricerca è la più bassa nel 2018, mentre nel 2008 era più alta della sola provincia di Trento (vedi tab. 6).

Per quanto riguarda le misure di sostegno al reddito, in Emilia-Romagna nei 14 mesi del suo funzionamento hanno usufruito del Reddito di Inclusione 7,6 persone ogni 1000 abitanti, dato enormemente inferiore alla media italiana, inferiore all'area del Nord-ovest, ma superiore a quella del Nord-est. Tra le zone considerate da questo studio l'incidenza dei percettori Rei per 1000 abitanti è più bassa di quella del Piemonte e della Lombardia (vedi tab. 7).

Tab.7 – Incidenza percettori Rei, per 1.000 abitanti, gennaio 2018 - marzo 2019

Piemonte	14,3
Lombardia	9,6
Provincia Trento	0,0 ⁴
Veneto	6,4
Emilia-Romagna	7,6
Nord-ovest	11,2
Nord-est	6,4
ITALIA	23,8

Fonte: elaborazioni su dati Inps e Istat, *health for all*. Dato provincia di Trento mancante.

Proporzioni analoghe si ritrovano anche in relazione all'accesso al Reddito di Cittadinanza, giacché - nei 9 mesi considerati (v. tab. 8) - in Emilia Romagna ne hanno usufruito 17,9 persone ogni 1000 abitanti, dato sempre inferiore sia alla media italiana (-23,7) che a quella del Nord-ovest (-4,7), ma superiore a quella del Nord-est (+2,9), nonché – rispetto ai territori osservati nella presente indagine - del Veneto (+4,5) e della provincia di Trento (+4,6).

Tab.8 – Incidenza percettori RdC/PdC, per 1.000 abitanti 2019, aprile-dicembre 2019

Piemonte	28,3
Lombardia	19,3
Provincia Trento	13,3
Veneto	13,4
Emilia-Romagna	17,9
Nord-ovest	22,6
Nord-est	15,0
ITALIA	41,6

Fonte: elaborazioni su dati Inps e demoIstat.

È interessante considerare due aspetti, il primo su un piano generale relativo all'incontro tra il bisogno e le misure di sostegno, il secondo relativo all'Emilia-Romagna. In tutti i territori, la quota

⁴ Refuso dal database POLIMI?

di percettori del Reddito di Inclusione è inferiore all'indicatore che esprime l'incidenza delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale, mentre la quota di percettori del Reddito di cittadinanza (che, va evidenziato, è riferita ad un anno successivo alla rilevazione sull'estensione del fenomeno) è superiore in tutti i territori, ad eccezione del Veneto e della Provincia di Trento

Come si evince dai requisiti per l'ottenimento del ReI e del RdC, una platea di percettori più ampia del secondo rispetto al primo non sembra imputabile solo all'innalzamento delle soglie ISEE (da 6.000 a 9.360 euro) o dell'ammontare del patrimonio immobiliare detenuto (da 20.000 a 30.000 euro), ma deriva probabilmente da un insieme di con-cause, tra cui l'erogazione di un trasferimento monetario più elevato rispetto a quello del ReI, nonché la maggior conoscenza di una misura universale di sostegno al reddito che per lungo tempo è stata al centro del dibattito politico e mediatico nel nostro Paese.

Il Reddito di cittadinanza viene percepito da una platea di persona all'incirca doppia rispetto al ReI in tutte le dimensioni territoriali (è un po' inferiore al doppio solo considerando l'Italia nel suo complesso), ma in Emilia-Romagna supera il raddoppio in maniera più significativa, come se questa misura di sostegno al reddito riuscisse a intercettare meglio che altrove alcune fragilità determinate dalla struttura del lavoro in questo territorio, facendo rientrare nella platea degli aventi diritto non solo soggetti o nuclei familiari sostanzialmente privi di redditi da lavoro, ma anche lavoratori con un reddito a livelli minimi di sussistenza.

2. La ricostruzione del contesto di policy e il sistema di *governance* regionale multi-livello

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

Come evidenziato dalla descrizione del contesto socio-economico nel paragrafo precedente, l'Emilia-Romagna è stata interessata in maniera significativa dalla crescita del fenomeno della povertà a seguito della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 e delle sue ripercussioni sulle condizioni di vita di individui e famiglie, a partire dall'ambito occupazionale, ed è in quegli anni che a livello regionale la riflessione sul contrasto alla povertà diviene un tema di attenzione per l'agenda politica. Il dinamismo sociale ed economico della regione ed i buoni livelli di benessere, infatti, hanno fatto sì che in passato le politiche di sostegno al reddito rappresentassero un ambito di intervento residuale in Emilia-Romagna. Nella programmazione sociale il focus era sostanzialmente orientato a fronteggiare le povertà estreme (in particolare, senza dimora) e, al tempo, non si intravedeva l'urgenza di una misura regionale strutturale di contrasto alla povertà, che sarà invece adottata alla fine del 2016.

Inoltre, il contesto emiliano-romagnolo è caratterizzato da un sistema socio-assistenziale particolarmente avanzato se confrontato con il più generale contesto italiano e non solo. L'Emilia-Romagna si distingue, infatti, per un modello di welfare 'generoso' e 'generalizzato' (Bertin, 2012), in cui spiccano la rete dei servizi per famiglie e minori (la copertura dei nidi d'infanzia, ad esempio, è tra quelle più elevate nel contesto italiano) e per persone in condizioni di non autosufficienza⁵.

⁵ A tal proposito, si ricorda l'introduzione nel 2007 del Fondo regionale per la non autosufficienza (FRNA), istituito per finanziare servizi dedicati a persone non autosufficienti o a rischio di non autosufficienza e a persone con gravi disabilità, il quale ha sostenuto lo sviluppo di una rete di servizi finalizzata a rispondere a diverse tipologie di bisogno con l'obiettivo di promuovere, laddove possibile, la domiciliarità degli interventi.

Per quanto concerne i trasferimenti monetari, invece, il ruolo esercitato dalla regione è stato, fino a tempi recenti, meno centrale in termini di indirizzo e coordinamento, essendovi piuttosto un protagonismo dei Comuni, i quali con vari contributi economici non continuativi e categoriali hanno messo in campo un sistema di aiuti economici che, seppur frammentato, risulta tra i più generosi del Paese, come messo in evidenza dal “Monitoraggio regionale dei servizi e degli interventi rivolti al contrasto alla povertà e agli adulti in difficoltà nei Comuni capoluogo” riferito all’anno 2009. Il quale testimonia che ciascun Comune della regione Emilia-Romagna agiva autonomamente nella lotta al contrasto della povertà e al disagio adulto, stabilendo le caratteristiche di ciascun contributo economico, i destinatari, l’iter e i criteri di accesso, la durata dell’intervento, i motivi della cessazione, oltre che l’importo dell’intervento⁶. In tale contesto, la Regione svolgeva prevalentemente un ruolo di monitoraggio.

Dalla tabella 9 è possibile osservare la spesa sostenuta dai Comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali nelle Regioni considerate per lo studio. In Emilia-Romagna, dopo un incremento nel 2009 e nel 2010, negli anni a seguire essa cala e si attesta, nel 2016, ad un valore assoluto di 160 euro. Se prendiamo come riferimento l’ultimo anno considerato, il 2016, si osserva in ogni caso che, comparativamente, l’Emilia-Romagna è, dopo la Provincia di Trento, la regione più generosa in quanto a *effort* di spesa, rispetto alle altre regioni prese in considerazione nel presente studio.

Tab. 9 - Spesa dei Comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali (dato pro-capite)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Piemonte	140,7	149,2	143,6	135,7	130,7		123	122	126
Lombardia	120,2	125,3	126,5	124,3	122,2		120	122	130
Provincia Trento	280,5	294,7	304,4	282,5	254,4		255	256	252
Veneto	110,9	113,9	113,5	110,2	110,9		106	104	104
Emilia- Romagna	168	175	173,3	168,2	167,1		162	161	160
Nord-ovest	128,9	134,5	134,1	128,9	126		123	124	130
Nord-est	155,2	161,1	161,5	159,4	159,5		165	166	170
ITALIA	111,4	117,6	117,8	115,7	117,3		114	114	116

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

Se sul totale della spesa dei Comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali ci si riferisce alla sola percentuale dei trasferimenti monetari, si osserva un posizionamento opposto al precedente: l’Emilia-Romagna, dopo la Provincia di Trento, assume i valori più bassi rispetto alle altre Regioni considerate nello studio (Tab 10), a testimonianza del fatto che la spesa sociale dei Comuni (singoli e associati) è per buona parte destinata al finanziamento di servizi ed interventi non monetari. Tale tendenza è pressoché stabile nell’arco di tempo considerato.

⁶ Le tipologie di trasferimento monetario considerate sono le seguenti: buoni spesa o buoni pasto; contributi per servizi alla persona (cura e igiene); prestiti d’onore/prestiti contributi economici per l’alloggio; contributi economici per l’inserimento lavorativo; contributi economici per le utenze (telefono, luce, gas, acqua, ecc.); contributi economici per le spese di trasporto; integrazione al reddito familiare.

Tab. 10 - Spesa dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali (dato pro-capite area povertà, disagio adulti e senza fissa dimora)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Provincia Trento	28,2	29	30	34	29		28	36	38
Nord-est	15,7	16	17	17	17		14	18	23
Piemonte	14,9	17	17	16	16		11	17	19
Emilia-Romagna	9,9	12	14	13	13		12	14	15
Nord-ovest	13,4	15	16	14	13		9	14	14
ITALIA	13,6	16	15	15	15		10	13	14
Veneto	10,4	11	12	12	13		10	12	13
Lombardia	12,6	14	15	13	11		8	11	11

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

Oltre alla spesa sociale per interventi e servizi sociali e alla percentuale dei trasferimenti monetari sul suo totale, appare interessante analizzare brevemente le modalità di gestione della spesa sociale dei Comuni. Come evidenziabile dalla Tabella 11, la Regione Emilia-Romagna, seppur con un dato diminuito di circa 10 punti percentuali dal 2008 al 2016, risulta - dopo la Lombardia - la Regione con la più alta percentuale di spesa sociale gestita singolarmente dai Comuni (71% per il 2016), superando di quasi 20 punti percentuali l'andamento della ripartizione geografica di afferenza nel suo complesso (Nord-est).

Tab. 11- Percentuale di spesa sociale gestita singolarmente dai Comuni. Fonte: Istat. Dato 2013 mancante

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Piemonte	59,4	57,6	59,6	60,5	61,5		59,8	59,6	59,1
Lombardia	86,7	85,4	84,6	84,4	85,6		83,5	84,1	83
Provincia Trento	21,6	22,2	22,6	23,8	27,3		26,8	99,1	27,2
Veneto	67,7	66,2	66,9	68,3	68,4		66,1	66,1	63,6
Emilia-Romagna	80,8	78,9	80	78,6	77,6		75	72,8	71
Nord-ovest	76,3	74,8	75,2	75,7	77		75,5	75,8	75,1
Nord-est	59,3	61,7	61,8	60,9	60,4		62,9	65,9	52
ITALIA	75,3	75,8	75,5	75,3	75,6		75,2	75,4	70

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

Nel contesto delle Regioni considerate per la ricerca, l'Emilia-Romagna si caratterizza anche per l'alta percentuale di spesa sociale (dei Comuni) finanziata da risorse proprie dei Comuni (Tab. 12), presentando un valore pari a circa il 78% e distanziandosi di circa 20 punti percentuali dal Nord-est, che, tra il 2008 e il 2016, subisce un notevole calo, passando dal 79,4% al 51,3%⁷.

⁷ Qui il calo è vistoso: è da osservare in relazione ai dati dichiarati dalla regioni/prov autonome?

Tab. 12 - % spesa sociale comuni finanziata da risorse proprie dei comuni

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Piemonte	79,1	57	56,4	56,3	62		52,8	62,2	59,3
Lombardia	85,2	77,5	78,4	79,2	85,9		80,4	79,3	79,1
Provincia Trento	63,4	13,5	12,5	20,3	12,3		11,3	29,1	9,9
Veneto	81,5	68,9	73,5	74	74,6		72,8	74,5	73,1
Emilia-Romagna	83	78	78,3	80	81,3		79,3	78,5	77,9
Nord-ovest	82,3	67,9	69,1	70	76,1		70,7	72,4	71,2
Nord-est	79,4	63,7	60,5	62	65,9		55,1	56,5	51,3
ITALIA	74	62,9	62,7	62,5	67,2		60,2	60,5	55,4

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

La Regione - influenzata anche dalla cosiddetta “stagione delle riforme” (Madama 2010) intrapresa a livello nazionale (si pensi ad esempio alla tanto attesa legge 328/2000 sul riordino del sistema socio-assistenziale) - nel 2003 approva la legge regionale sull’assistenza “*Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*” in cui si assumono i principi della legge 328/2000 e, per quel che concerne i trasferimenti monetari, al suo interno si riconosce la validità dello strumento del Reddito Minimo di Inserimento come misura di politica per il contrasto alla povertà e si afferma l’esigenza di una sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (art.13 della Legge regionale 2/2003). Per tale finalità, nel 2003 la Regione realizza uno studio per valutare la fattibilità dell’introduzione di un reddito minimo regionale⁸. Per l’occasione si ricostruiscono le caratteristiche della povertà nella Regione ed il quadro degli interventi nazionali e locali di sostegno al reddito, si analizzano i requisiti di efficacia del Reddito minimo di inserimento e se ne studiano, appunto, le condizioni di fattibilità. Il report finale evidenzia gli elevati costi che avrebbe comportato l’eventuale introduzione di un reddito minimo regionale e, quindi, sottolinea l’irrealizzabilità della misura in assenza dell’intervento economico dello Stato centrale. Ciò, tuttavia, non si traduce in un disinteressamento della Regione per il settore delle politiche di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale: nel novembre 2003 (con delibera consiliare n. 514), infatti, è approvato un programma specifico finalizzato al contrasto della povertà e dell’esclusione sociale, con uno stanziamento di risorse pari a 2.500.000 euro.

Per la comprensione del contesto di *policy* emiliano-romagnolo appare importante ricordare un ulteriore provvedimento, che precede di poco più di un anno l’introduzione di una misura strutturale regionale di sostegno al reddito: la legge regionale n.14 del 30 luglio 2015 “*A sostegno dell’inserimento lavorativo e dell’inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l’integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari*”⁹. Tale provvedimento è destinato a persone non inserite nel mercato del lavoro (disoccupati o inoccupati), che presentano una condizione sociale e/o sanitaria fragile e la cui inclusione è perseguita attraverso l’inserimento lavorativo, generalmente attraverso programmi personalizzati. La legge 14/2015 ha promosso la creazione di un metodo di lavoro finalizzato all’integrazione tra area sociale, area del

⁸ Lo studio “Analisi di fattibilità finanziaria e organizzativa per l’introduzione sperimentale del RMI in Regione Emilia Romagna” è stato curato da IRS (Istituto per la Ricerca Sociale).

⁹ La legge non comporta oneri aggiuntivi per la Regione ed utilizza le risorse dell’asse “Inclusione” del Fondo Sociale Europeo, del Fondo Sociale Regionale e del Fondo Sanitario Regionale.

lavoro e area della sanità che si condensa nell'attivazione di un'équipe multi-professionale¹⁰ per la realizzazione di una presa in carico integrata. L'équipe multi-professionale, grazie ad uno strumento finalizzato alla valutazione multidimensionale del bisogno (profilo di fragilità), analizza gli elementi che caratterizzano la condizione di fragilità di una persona¹¹ ed elabora un progetto personalizzato in base ai bisogni emersi.

La prima misura strutturale di sostegno al reddito di livello regionale è stata introdotta con la Legge regionale del 19 dicembre 2016, n.24 “*Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito*”, successivamente modificata con la legge regionale 8 giugno 2018, n.7 “*Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 dicembre 2016, n.24*”.

Con la l.r. 24/2016 si istituisce il Reddito di Solidarietà, che - come recita l'articolo 1 - “costituisce una misura regionale diretta a contrastare la povertà, l'esclusione sociale e la disuguaglianza, nonché a promuovere la crescita sociale ed economica, la valorizzazione delle competenze e dei saperi delle persone, l'accesso al lavoro”¹². Inizialmente la misura mirava ad allargare la platea dei beneficiari Sia-Rei, con l'obiettivo di includere le persone ed i nuclei che non rientravano nei criteri piuttosto stringenti delle misure nazionali.

La scelta della Regione Emilia-Romagna di istituire il Reddito di Solidarietà è stata determinata prevalentemente dagli effetti della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 e dalle pressioni sui servizi sociali da parte delle persone e dei nuclei familiari caduti in povertà a seguito della crisi, nonché dalla elevata selettività del Sia/Rei.

In seguito alla trasformazione del Rei in una misura universale di reddito minimo con riferimento alla composizione familiare, a giugno 2018 la giunta regionale ha riformulato il ReS convertendolo da misura complementare - quindi rivolto ad una diversa platea di beneficiari - a misura integrativa del Rei (denominata ReS2) rivolta alla stessa platea di beneficiari tramite una maggiorazione del beneficio (reso, quindi, più generoso). Come si evince dal testo della Legge regionale 7/2018, il ReS2 è “una misura regionale diretta ad integrare la misura nazionale, incrementandone l'ammontare del beneficio così come previsto all'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 147 del 2017, e può prevedere, sulla base della valutazione multidimensionale, specifiche ed ulteriori misure per l'inserimento lavorativo e l'attivazione sociale, anche mediante il raccordo con associazioni di volontariato”.

In riferimento ai criteri di accesso, al ReS1 potevano accedere tutti i nuclei familiari, anche quelli unipersonali, con Isee uguale o inferiore a 3.000 euro¹³, residenti in Emilia-Romagna da

¹⁰ L'équipe è composta degli operatori dei servizi che risultano utili in funzione delle problematiche rilevanti che la persona manifesta. Più specificamente, sono presenti: un operatore del Centro per l'impiego (sempre presente) in funzione dell'obiettivo dell'inserimento lavorativo da perseguire; un operatore del servizio sociale e/o uno del servizio sanitario, in base alle problematiche rilevate della persona.

¹¹ Le aree prese in considerazione nel profilo di fragilità (denominate ‘domini’) sono 5: *il funzionamento personale*, riguardante aspetti connessi all'integrità psico-fisica e agli impatti di eventuali limitazioni sul funzionamento delle persone nei diversi contesti di vita; *il funzionamento sociale*, riguardante aspetti relativi al rapporto tra la persona e i diversi ambienti di vita, con riferimento specifico ai comportamenti e alle abilità sociali; *la condizione sociale*, riguardante aspetti relativi al benessere materiale e al contesto-rete di relazioni significative in cui le persone sono inserite e l'eventuale sostegno che possono offrire; *la condizione economica*, riguardante aspetti relativi alla situazione economico-reddituale e alla sua qualità; *l'occupabilità*, riguardante aspetti che concorrono a definire la ‘spendibilità’ di una persona nella prospettiva dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale.

¹² L'erogazione della misura è partita a settembre 2017, raggiungendo, al 31.12. 2018, 22.696 beneficiari: per più di un terzo (43%) riguardano la prima versione del ReS, per il solo 2% il SIA e per i restanti 12.290 casi l'insieme composto dal Rei e dalla sua integrazione regionale (ReS2).

¹³ Si ricorda che il Sostegno di Inclusione Attiva, invece, si rivolgeva ai nuclei in cui era presente un minore, un disabile o una donna in stato di gravidanza accertata.

almeno 24 mesi continuativi. Quanto alla componente straniera, erano ammessi anche i cittadini stranieri che avevano un permesso di breve soggiorno.

Nel caso di godimento, da parte di componenti del nucleo familiare, di altri trattamenti economici, anche fiscalmente esenti, di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, a qualunque titolo concessi dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni, il valore complessivo per il nucleo familiare dei medesimi trattamenti percepiti nel mese antecedente la richiesta o le erogazioni doveva essere inferiore a 600 euro mensili. L'accesso al ReS1 era inoltre incompatibile con la fruizione da parte di ciascun membro del nucleo familiare della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), ovvero dell'Assegno di disoccupazione (ASDI).

Al ReS2, la cui ultima possibilità di fare domanda è coincisa con la fine del ReI e l'inizio del RdC, potevano accedere i nuclei familiari, ammessi alla misura nazionale di cui al decreto legislativo n. 147 del 2017 (il ReI), residenti in Emilia-Romagna da almeno 24 mesi continuativi; aveva la stessa durata della misura nazionale, pari a diciotto mesi, superati i quali il sostegno non poteva essere richiesto se non trascorsi almeno sei mesi dall'ultimo beneficio percepito.

Le domande accolte dal 18 settembre 2017 (data di avvio del ReS1) al 28 febbraio 2019 (data di fine del ReS2) sono 22.696 e riguardano per più di un terzo (43%) la prima versione del ReS, per il solo 2% il SIA e per i restanti 12.290 casi l'insieme composto dal ReI e dalla sua integrazione regionale (ReS2).

L'ammontare del beneficio per il ReS1 era determinato in base alla numerosità del nucleo familiare, ma in 'modo fisso': 80 € moltiplicati per il numero dei componenti fino ad un massimo di 400€ a famiglia. Con il passaggio a ReS2 il beneficio regionale variava al variare del numero dei componenti della famiglia in base alla scala di equivalenza ISEE corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare.

Di seguito, si evidenziano i principali cambiamenti sopraggiunti nel passaggio dal ReS1 al ReS2:

- Con il ReS1 vi era solo un regolamento specifico per l'attuazione della misura, mentre con l'introduzione del ReS2 si istituisce un *Piano regionale per la lotta alla povertà*, che definisce i rafforzamenti del sistema dei servizi necessari per il contrasto alla povertà finanziabili con fondi europei, nazionali e regionali;
- Quanto alla durata della misura, il ReS1 durava 12 mesi rinnovabili dopo 6, con il ReS2 la durata è equiparata al ReI (18 mesi); superati tali limiti, non poteva essere rinnovato se non trascorsi almeno 6 mesi da quando ne era cessato il godimento. In caso di rinnovo, la durata era fissata, in sede di prima applicazione, per un periodo non superiore a 12 mesi;
- Al ReS1 potevano accedere anche i titolari di soggiorno non di lungo periodo, con il ReS 2 soltanto i lungo-soggiornanti;
- Il ReS1 finanziava soltanto le carte acquisti per i beneficiari, mentre con il ReS2 si è introdotta la possibilità di finanziare i Comuni per interventi e servizi a contrasto della povertà da inserire nel progetto ReI/ReS e/o interventi e servizi (sia in *cash* che in *kind*) per coloro che non sono beneficiari della misura regionale o nazionale (esclusi dal ReS/ReI).

Gli elementi che restano immutati nel passaggio dal ReS1 al ReS2 sono relativi al progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo concordato e sottoscritto dai cittadini beneficiari della misura finalizzata al superamento della condizione di povertà o dal rischio di marginalità; il percorso di accesso è unico (i beneficiari fanno domanda ReS-ReI); l'erogazione del beneficio in entrambi i casi è tramite carta prepagata; non muta il ruolo dei Comuni e dell'INPS ed in generale

l'intera architettura di *governance*, che si analizzerà in seguito.

L'entrata in vigore del Reddito di cittadinanza con la Legge nazionale n. 26/2019 del 28 marzo 2019, ha determinato l'interruzione del ReI e, conseguentemente, della misura regionale ReS.¹⁴

In coerenza con l'obiettivo strategico previsto nel Piano sociale e sanitario 2017-2019 di promuovere la lotta all'esclusione, alla fragilità e alla povertà, la Regione Emilia-Romagna continua a garantire, per coloro che ne sono divenuti beneficiari entro il 28 febbraio 2019 e per i successivi 18 mesi, la prosecuzione del ReS e delle misure correlate.

In riferimento alla *definizione del percorso di presa in carico*, in analogia con il ReI, per tutti i nuclei richiedenti che avevano avuto esito positivo circa la verifica dei requisiti per l'accesso al beneficio economico¹⁵, il servizio sociale procedeva con l'analisi preliminare (o *pre-assessment*), ovvero una prima valutazione con lo scopo di raccogliere informazioni sul nucleo, sulle sue risorse, su servizi e supporti già attivi, sull'eventuale presenza di fattori di vulnerabilità dei singoli componenti e del nucleo nel suo complesso. Qualora emergesse una situazione di bisogno complesso del nucleo, ovvero non legata alla sola dimensione lavorativa, veniva attivata la fase di valutazione multidimensionale o *assessment* effettuata dall'équipe multidisciplinare: era così condotta un'analisi più approfondita delle risorse e dei fattori di vulnerabilità del nucleo, al fine di individuare bisogni e risposte da attivare per intraprendere un percorso tendenzialmente finalizzato all'autonomia. Il progetto personalizzato di attivazione sociale (servizi e sostegni non monetari) veniva definito e sottoscritto dal beneficiario e dai servizi coinvolti, con il sostegno di una rete integrata di interventi, individuati dai servizi sociali dei Comuni coordinati a livello di Ambiti distrettuali, in rete con gli altri servizi del territorio (centri per l'impiego, servizi sanitari, scuole...), con i soggetti del Terzo settore e, dove possibile, con il coinvolgimento della comunità.

La sottoscrizione del progetto costituiva una condizione necessaria per l'erogazione del beneficio economico, ciò comportava che i beneficiari erano tenuti al rispetto degli impegni presi nel progetto. In caso contrario, il meccanismo della condizionalità prevedeva fino all'interruzione della misura. La condizionalità era quindi riferita al mantenimento degli impegni indicati nel progetto personalizzato, tra cui il mantenimento di un contatto periodico con il servizio sociale ai fini del monitoraggio della situazione e per la comunicazione tempestiva di eventuali variazioni delle condizioni del nucleo beneficiario (ad esempio, cambio di residenza o della situazione economica). Gli impegni presi potevano essere di varia natura, in base a quanto concordato nel progetto personalizzato: ad esempio, la frequenza regolare di corsi di formazione o di tirocini, l'attivazione dei supporti educativi identificati per i minori presenti nel nucleo, ma anche l'utilizzo del beneficio economico per il pagamento in autonomia dell'affitto, delle utenze e, congiuntamente, l'impegno a non accumulare arretrati; la regolare presenza in attività di volontariato (Ambrosi *et al* 2019).

Anche alla luce dell'impianto del Reddito di Solidarietà, il Terzo settore diviene un attore sempre più rilevante nell'attuazione delle politiche di lotta alla povertà, in particolare per quel che concerne l'attivazione delle risorse 'comunitarie' finalizzate ad attività di inclusione e partecipazione sociale previste nel progetto personalizzato.

¹⁴ Il 28 febbraio 2019 è scaduto il termine di ultima possibilità di presentare le ultime domande del ReI/ReS2. Dal 6 marzo 2019 si è aperta la possibilità di presentare domanda per il Reddito di Cittadinanza.

¹⁵ Nel ReS1 la verifica dei requisiti economici era a carico del Comune.

Per tale ragione appare utile delinearne i principali aspetti e la sua diffusione in Emilia-Romagna in comparazione con le altre Regioni coinvolte nella ricerca.

2.1.1. Il settore non profit. Caratteristiche e diffusione

La presenza di istituzioni non profit nel settore dell'assistenza e della protezione civile in Emilia-Romagna (in termini di unità attive per 10000 residenti) presenta un numero leggermente inferiore nel 2015 (4,3) sia rispetto alla media nazionale sia rispetto a quella del Nord-est (v. Tab. 13). In riferimento alle caratteristiche occupazionali di questo settore, la percentuale di lavoratori esterni risulta tra le più basse (9,1%) in Emilia-Romagna, mentre si registra una tendenza opposta se, al numero dei lavoratori esterni, si aggiungono anche i dipendenti. Quanto al numero dei volontari per 10000 residenti, per l'Emilia-Romagna si osserva un numero inferiore tanto rispetto alla media nazionale, quanto rispetto a quella del Nord-est. Inoltre, se nelle altre Regioni considerate, ad eccezione della Provincia Autonoma di Trento, aumenta il numero di volontari dal 2011 al 2015, in Emilia-Romagna esso rimane pressoché invariato.

Tab 13 - Istituzioni non profit, settore assistenza e protezione civile

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

* per "esterni" si intendono i collaboratori e altri lavoratori atipici. La categoria dei dipendenti comprende invece tutti i lavoratori con contratto di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato.

Dalla lettura dei dati sulle istituzioni non profit nel settore della filantropia e del volontariato, si registra una diminuzione delle unità attive per 10000 residenti dal 2011 al 2015 per tutte le Regioni considerate. Un'analoga tendenza si registra per l'andamento occupazionale del settore (diminuzione di dipendenti e lavoratori esterni). Al riguardo, si segnala che in Emilia-Romagna l'incidenza di lavoratori esterni sul totale dei lavoratori è la più alta: quasi 6 lavoratori su 10 sono esterni. In ordine al numero dei volontari, l'Emilia-Romagna vede un aumento considerevole passando dal valore di 23,4 a 31,1 e presenta un numero di volontari in questo settore più elevato rispetto al Nord-est.

TAB 14 - Istituzioni non profit, settore filantropia e promozione del volontariato

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

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

Le istituzioni non profit nel settore dell'assistenza e protezione civile, con prevalenza di finanziamenti pubblici, tra il 2011 e il 2015 sono aumentate in Emilia-Romagna, analogamente alle altre Regioni del Nord-est. Mentre le istituzioni non profit nello stesso settore con prevalenza di attività market, considerando lo stesso periodo (2011-2015), in Emilia-Romagna sono diminuite, passando dal 46,3% al 41,8% (TAB 15).

TAB 15 - Incidenza di istituzioni non profit attive, settore assistenza e protezione civile, con prevalenza di finanziamenti pubblici

	2011	2015
Italia	32,8%	33,4%
Nord-ovest	28,3%	23,2%
Piemonte	27,5%	25,2%
Lombardia	28,7%	21,9%
Nord-est	34,5%	38,8%
Provincia Autonoma Trento	70,6%	70,1%
Veneto	32,1%	38,9%
Emilia-Romagna	26,8%	31,2%

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

TAB 16 - Incidenza di istituzioni non profit attive, settore assistenza e protezione civile, con prevalenza di attività market

	2011	2015
Italia	43,6%	44,9%
Nord-ovest	42,4%	41,1%
Piemonte	39,7%	40,4%
Lombardia	44,2%	41,1%
Nord-est	43,6%	44,4%
Provincia Autonoma Trento	44,4%	29,5%
Veneto	43,5%	54,6%

Emilia-Romagna	46,3%	41,8%
----------------	-------	-------

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

Le istituzioni non profit attive nel settore della filantropia e del volontariato con prevalenza di finanziamenti pubblici subisce un calo significativo tanto nella ripartizione geografica del Nord-est (- 11,7%) quanto in Emilia-Romagna (-7,2%), andamento in controtendenza con l'area del Nord-ovest e l'Italia, dove - invece - si registra un aumento (vedi tab. 17).

TAB 17 - Incidenza di istituzioni non profit attive, settore filantropia e promozione del volontariato, con prevalenza di finanziamenti pubblici

	2011	2015
Italia	13,3%	16,8%
Nord-ovest	8,7%	14,4%
Piemonte	8,6%	8,2%
Lombardia	9,0%	14,6%
Nord-est	16,8%	5,1%
Provincia Autonoma Trento	14,5%	8,3%
Veneto	18,2%	3,5%
Emilia-Romagna	10,2%	3,0%

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

Anche l'incidenza di istituzioni non profit attive nel settore della filantropia e della promozione del volontariato con prevalenza di attività market subisce un calo per la regione Emilia-Romagna passando dal 21,4% nel 2011 al 15,1% nel 2015, mentre l'area del Nord-est registra un dato pressoché invariato, attestandosi sul 23%.

TAB 18 - Incidenza di istituzioni non profit attive, settore filantropia e promozione del volontariato con prevalenza di attività market

	2011	2015
Italia	20,0%	22,0%
Nord-ovest	17,4%	21,3%
Piemonte	16,2%	22,4%
Lombardia	18,8%	18,9%
Nord-est	23,0%	23,6%
Provincia Autonoma Trento	21,1%	52,8%
Veneto	26,7%	19,3%
Emilia-Romagna	21,4%	15,1%

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

In chiusura di questo breve resoconto sulla diffusione ed alcune caratteristiche dell'ampio e differenziato mondo 'non profit', appare interessante riportare quanto i Comuni favoriscano e supportino gli interventi del Terzo settore. Considerando quindi i contributi destinati ad interventi del Terzo settore sul totale della spesa dei Comuni, l'Emilia-Romagna presenta il dato più basso (0,5%) rispetto alle Regioni considerate nello studio.

TAB 19 - Contributi per favorire interventi del terzo settore sul totale spesa dei comuni (2016)

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

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

2.1.2. Il quadro delle risorse e gli aspetti programmatori per la lotta alla povertà in Emilia-Romagna

Al fine di dar conto della complessa composizione delle risorse messe in campo per il finanziamento delle politiche di contrasto alla povertà, appare utile ricostruire in sintesi il quadro complessivo, tenendo conto del livello nazionale e di quello regionale. Per quanto riguarda il primo, si ricorda l'istituzione del "Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale" con la legge 28 dicembre 2015, n.208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge di stabilità 2016)¹⁶ finalizzato all'attuazione del ReI. Nell'ottica dell'attuazione dei livelli essenziali, una quota di tale Fondo (al 2018 definita del 20%) è attribuita agli ambiti distrettuali per il finanziamento del sistema di interventi e servizi per la povertà, in base alla seguente distinzione:

- a) Una quota per il finanziamento dei servizi per l'accesso al ReI, per la valutazione multidimensionale finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e per i sostegni da individuare nel progetto personalizzato del ReI;
- b) Una quota per il finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora;
- c) Una quota riservata al finanziamento di interventi, in via sperimentale, in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, volti a prevenire condizioni di povertà e permettere di

¹⁶ Si precisa che è parte integrante della strategia di contrasto alla povertà anche il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-2020. Tale Piano si riferisce alla cornice istituzionale dello schema di reddito minimo precedente al Reddito di cittadinanza, ovvero al Reddito di inclusione, attuato con il d.lgs. n. 147 del 15 settembre 2017 e in vigore sino al 28 febbraio 2019, ultimo giorno per poterne fare richiesta. In regime di vigenza del RdC subentrano alcune novità: si genera un asse innovativo con la previsione di un "Patto per il lavoro" gestito dai Servizi per l'Impiego, laddove le problematiche di povertà siano da ricondursi prevalentemente a difficoltà occupazionali, mentre la logica di inclusione attiva predisposta dal ReI viene assunta sostanzialmente nell'asse del "Patto per l'inclusione", gestito dai Servizi sociali dei Comuni; rispetto alle risorse viene istituito il Fondo per il reddito di cittadinanza, con una dotazione pari a 7.100 milioni di euro per l'anno 2019, a 8.055 milioni di euro per l'anno 2020 e a 8.317 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021, mentre il precedente Fondo Povertà viene ridotto ad una quota interamente dedicata ad alimentare i programmi, i servizi e i percorsi di presa in carico del Patto per l'Inclusione, conservando una quota residua pari a 347 milioni per il 2019, 587 milioni per il 2020 e 615 milioni a decorrere dal 2021 (v. Dossier Anci "Reddito di Cittadinanza. Il percorso e l'impegno dei Comuni", <https://www.fondiwelfare.it/wp-content/uploads/2019/12/Dossier-welfare-2019.pdf>).

completare il percorso di crescita verso l'autonomia.

La quota per il finanziamento dei servizi per l'accesso al ReI, per la valutazione multidimensionale finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e per i sostegni da individuare nel progetto personalizzato del ReI, era ripartita tra le regioni sulla base di criteri definiti nel Piano nazionale¹⁷. Per la Regione Emilia-Romagna è stato previsto, per il triennio 2018-2020, la seguente ripartizione delle risorse: 12.566.400 euro; 14.876.400 euro e 20.559.000 euro.

Il quadro completo dei finanziamenti (nazionali e regionali) destinati al contrasto alla povertà per l'anno 2018 è stato pari a 75.313.007 euro: la quota nazionale era pari a 22.313.007¹⁸, mentre quella regionale pari a 53.000.000, di cui 33.000.000 per l'attuazione del ReS e 20.000.000 per POR Inclusione l.r. 14/2015 per l'inclusione socio-lavorativa.

La spesa annuale regionale stanziata per l'attuazione del ReS2 per l'anno 2019 è stata pari a 34.700.000 euro, mentre per l'anno 2020 sono stati stanziati 35.000.000 di euro. A seguito dell'entrata in vigore del Reddito di Cittadinanza, che ha determinato la cessazione del ReS, il bilancio del fondo povertà regionale è stato assegnato a due principali aree di intervento: i nidi d'infanzia e il fondo per l'affitto.

Si precisa, inoltre, che per il finanziamento del Reddito di Solidarietà non era prevista una quota di partecipazione da parte dei Comuni.

Con Delibera della Giunta regionale (1001/2018), oltre a stabilire l'ammontare del ReS2 per i beneficiari, fu fissata una somma aggiuntiva da destinare ai Comuni e alle loro Unioni per la realizzazione di interventi e servizi sociali a contrasto della povertà destinati a coloro che, pur trovandosi in condizioni di povertà, non rientravano nei criteri di accesso previsti dal ReI/ReS2. Per l'anno 2018 tale somma è stata pari a 6.000.000 di euro: l'88% di questa somma è stata dedicata ad interventi e servizi di inclusione sociale e lavorativa¹⁹, che - a seconda delle scelte di ciascun Comune - poteva essere utilizzato per azioni di integrazione al reddito o per il finanziamento di servizi (ad esempio, interventi socio-educativi).

Tra i punti di attenzione della Regione Emilia-Romagna nel settore della povertà e dell'esclusione sociale vi è anche la lotta alla povertà alimentare. In tale ottica assume un ruolo importante la rete degli empori solidali dell'Emilia-Romagna, soprattutto in riferimento alle azioni di recupero alimentare e alla lotta allo spreco. Sono 22 gli Empori solidali attualmente attivi in Regione²⁰ che, come riconosciuto nel Piano Povertà 2018-2020 della Regione Emilia-Romagna, "rappresentano una risorsa fondamentale in questo settore per la loro capacità di coniugare azioni legate al cibo con azioni di tipo relazionale, di supporto quindi alla componente della povertà connessa alla deprivazione relazionale". Sempre sul versante del recupero alimentare e del diritto

¹⁷ 20% popolazione residente, 20% povertà assoluta, 20% beneficiari SIA, 20% grave deprivazione materiale, 20% rischio povertà.

¹⁸ Comprende oltre alla quota servizi, anche una quota per senza dimora, le risorse PON avviso 3 e avviso 4. Queste ultime utilizzate in particolare per il potenziamento dell'organico.

¹⁹ Il rimanente 12% è stato così ripartito: l'1,10 % per il rafforzamento sportelli/punti di accesso; l'1,12% per il rafforzamento del Servizio Sociale Professionale; il 9,38% per il rafforzamento del Servizio Sociale Territoriale attraverso altre figure professionali; lo 0,33% per interventi a favore delle persone senza dimora e in condizioni gravi di emarginazione.

²⁰ Per approfondimenti sulla Rete degli Empori Solidali si rimanda al sito web: <http://www.emporisolidaliemiliaromagna.it/>.

al cibo²¹, la Regione promuove, con finanziamenti *ad hoc*, le attività del Banco Alimentare Emilia-Romagna Onlus al fine di supportarne l'azione di sistema a livello regionale²².

Ulteriore ambito di attenzione da parte della Regione Emilia-Romagna è la grave emarginazione, a tal proposito si cita il progetto INSIDE - Interventi Strutturati e Innovativi per contrastare la grave emarginazione adulta senza Dimora in Emilia-Romagna, che tramite risorse dedicate²³ ha consentito, oltre che di erogare ulteriori risorse a favore dei Comuni capoluogo già partner del progetto INSIDE, anche di ampliare a tutti i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti la rete degli Enti impegnati in interventi a favore di queste categorie.

In riferimento agli aspetti programmatori, appare rilevante sottolineare che la Regione Emilia-Romagna è stata pioniera con il primo progetto sperimentale del piano di zona 2002-2004; i piani di zona sono poi entrati a regime nel triennio 2005-2007. In concomitanza con la crisi del 2008 si assiste ad un processo di procrastinazione e poi di arresto del ciclo programmatorio zonale, che riprende soltanto con il Piano sociale e sanitario regionale 2017/2019 e con i piani di zona distrettuali 2018-2020. Nel corso dell'evoluzione della pianificazione zonale si passa da un approccio programmatorio orientato a specifici *target* di bisogni ad un approccio orientato a funzioni trasversali al fine di superare la frammentarietà nella lettura e nella risposta ai bisogni sociali, mettendo a sistema azioni e prospettive di intervento.

Quanto allo specifico della programmazione regionale, il Piano Sociale e Sanitario della Regione (PSSR) Emilia-Romagna 2017-2019 si articola su tre principali obiettivi strategici. Il primo riguarda la lotta all'esclusione, alla fragilità e alla povertà. Tale obiettivo è perseguito con l'introduzione di tre strumenti: la legge regionale sull'inclusione socio-lavorativa (L.R. 14/2015), la legge regionale sul Reddito di solidarietà (L.R. 24/2016) e l'attuazione del Sostegno per l'inclusione attiva introdotto dal Governo centrale. Il secondo obiettivo riguarda l'architettura di *governance*, con la conferma del Distretto quale "snodo strategico e punto nevralgico" dell'integrazione sanitaria, sociale e socio-sanitaria. Il Distretto è l'ambito territoriale che orienta, su un bacino specifico di popolazione, la lettura dei bisogni e delle risorse e la programmazione degli interventi, e al contempo rappresenta l'attore istituzionale "composito" e complesso costituito dagli Enti locali associati nell'esercizio delle funzioni sociali e socio-sanitarie e dall'Azienda UsI

²¹ Si ricorda che la Regione Emilia-Romagna si è dotata di una legge per la "Promozione dell'attività di recupero e distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale" (L.R. 6 luglio 2007, n. 12).

²² Più precisamente, nel 2018 la Regione ha deliberato un finanziamento, pari a 20.000 euro, a Banco Alimentare per la realizzazione del progetto "Contrasto alla povertà e diminuzione dello spreco alimentare: sviluppo del sistema banco alimentare sul territorio regionale", finalizzato ad aumentare le donazioni delle eccedenze da parte delle aziende emiliano-romagnole a fini di solidarietà e a fidelizzare la relazione con le aziende già donatrici (DGR n.1635/2018). Nel 2019 è stato invece cofinanziato il progetto denominato "Sviluppo del recupero alimenti da GDO e Industria per una redistribuzione a fini sociali in Emilia-Romagna", che ha tra i suoi obiettivi generali lo sviluppo delle collaborazioni con la GDO (grande distribuzione organizzata) secondo le possibilità previste dalla legge 166/16, la sensibilizzazione delle aziende alimentari per la cessione dei prodotti non inseriti sul mercato ma idonei al consumo umano, il recupero, lo stoccaggio e la distribuzione degli alimenti alle strutture caritative convenzionate sul territorio regionale.

²³ Il progetto è stato finanziato, tramite l'Avviso 4/2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, al 50% con fondi PON Inclusione e per il restante 50% con il FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti), per un ammontare complessivo sul triennio 2017-2019 di 2.899.300 euro. A queste azioni e risorse si sono aggiunte quelle attivate tramite il Piano nazionale povertà (decreto Ministeriale del 18/5/2018 - "Interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora"), pari a 1.181.600 €.

nella sua articolazione territoriale²⁴. È la sede della regolazione, programmazione, verifica e realizzazione del sistema dei servizi sociali, socio-sanitari e sanitari territoriali. A seguito di questa visione, tutti i nodi della rete istituzionale e dei servizi fanno perno sull'ambito distrettuale (il Servizio sociale territoriale, l'Azienda pubblica di servizi alla persona, ecc.) al fine di perseguire adeguatezza gestionale, qualità ed integrazione dei servizi. Il quadro più ampio di riferimento è quello del territorio dell'Azienda Sanitaria locale e del livello di coordinamento politico della Conferenza territoriale sociale e sanitaria. In Emilia-Romagna, circa la metà dei Distretti è caratterizzata dalla presenza di Unioni della stessa estensione, come forma privilegiata per l'esercizio associato delle funzioni sociali e socio-sanitarie degli Enti locali in quel territorio. A tal proposito, l'obiettivo strategico del PSSR 2017-2019 prevede la coincidenza fra distretti socio-sanitari ed Unioni, anche attraverso la piena attuazione della L.R.12/2013²⁵.

Il terzo obiettivo trasversale riguarda la nascita e lo sviluppo di strumenti nuovi di prossimità e di integrazione dei servizi sanitari e sociali. Tale obiettivo assume particolare rilevanza nell'area dell'assistenza territoriale sia sanitaria che sociale per l'utenza che si connota come portatrice di bisogni sanitari e sociali inscindibilmente legati tra loro, per l'utenza che alle caratteristiche socio-sanitarie associa la previsione di lunga-assistenza e per la popolazione che ha bisogno di prestazioni socio-sanitarie ad alta integrazione.

Oltre ai tre macro-obiettivi indicati, il PSSR individua cinque aree di intervento: 1) Domiciliarità e prossimità; 2) Prevenzione delle disuguaglianze e promozione della salute; 3) Promozione e autonomia; 4) Partecipazione e responsabilizzazione; 5) Qualificazione dei servizi.

Il PSSR ha previsto la creazione di un Tavolo di monitoraggio e valutazione del Piano stesso che periodicamente verifica lo stato di attuazione degli interventi a livello regionale e a livello distrettuale attraverso i Piani di zona triennale per la Salute e il Benessere Sociale 2018-2020. Quanto alle priorità programmatiche individuate da ciascun distretto, si evidenzia che il 42% dei Distretti ha scelto di impostare il Piano di Zona seguendo le tre priorità generali indicate nel PSSR 2017-2019; il 21% dei Distretti ha deciso, invece, di dare particolare risalto alle cinque aree di intervento del PSSR 2017-2019; il 13% dei Distretti individua le priorità realizzando una sorta di mix con selezione ragionata, in base alle caratteristiche del territorio di riferimento, tra le tre priorità del PSSR e le 5 aree di intervento. Pochi territori, pari al 3% dei Distretti, articolano i propri obiettivi strategici facendo riferimento anche alle aree-target utilizzate in prevalenza nella precedente programmazione zonale. Un'altra casistica (13% dei Distretti) si concentra sullo sviluppo di azioni comunitarie, di welfare generativo, di interventi di/per la prossimità. Infine, l'8% dei Distretti esprime un'unica priorità legata al tema dell'organizzazione del sistema di welfare in riferimento alla *governance* e all'integrazione socio-sanitaria, con particolare attenzione all'unificazione del Servizio sociale territoriale o al conferimento ad ASP della gestione associata del SST (Regione Emilia-Romagna, 2019).

Quanto alla programmazione specifica sulle politiche di lotta alla povertà, la Regione Emilia-Romagna ha approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa n.157 del 6 giugno

²⁴ In Emilia-Romagna i distretti sono 38. Per maggiori informazioni si rimanda al seguente link web: <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/piano-sociale-e-sanitario-2017-2019/piani-di-zona-triennali-per-distretto/lista-dei-38-distretti-coi-piani>.

²⁵ Legge regionale 12/2013 "Disposizioni ordinarie e di riordino delle forme pubbliche di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari. Misure di sviluppo e norme di interpretazione autentica in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona".

2018 il *Piano Regionale per lotta alla povertà 2018-2020*. Il Piano si articola su due principali assi tematici e programmatici. Il primo asse è dedicato ad un approfondimento sul fenomeno della povertà in Emilia-Romagna e agli strumenti messi in campo - a livello nazionale e regionale - per farvi fronte (le dimensioni del fenomeno dalla povertà relativa alla grave emarginazione; le politiche di contrasto alla povertà: strumenti nazionali e regionali; gli interventi per il contrasto alla grave marginalità; il lavoro di comunità ed il lavoro di rete; il diritto al cibo, recupero alimentare, lotta allo spreco). Il secondo asse approfondisce gli aspetti relativi al coordinamento dei servizi (ambito distrettuale unitario; azioni di reciproco riconoscimento; *governance* regionale e distrettuale), al rafforzamento di interventi e servizi per garantire i livelli essenziali delle prestazioni (obiettivi da raggiungere per il servizio sociale territoriale e progetto personalizzato; la collaborazione tra servizi: équipe multidisciplinare e presa in carico integrata; gli interventi e servizi in favore di persone in condizioni di povertà estrema e senza dimora), al quadro delle risorse a livello nazionale e regionale per il finanziamento delle politiche di contrasto alla povertà, alle indicazioni per i piani di zona per la salute e il benessere sociale triennali e, infine, ad azioni di sistema a livello regionale (formazione, sistemi informativi, monitoraggio e assistenza tecnica)²⁶. Il Piano è stato interpretato dalla regione Emilia-Romagna come lo strumento programmatico di livello regionale finalizzato all'individuazione di obiettivi, criteri e risorse per la programmazione e la qualificazione degli interventi territoriali destinati a contrastare la povertà. In tal senso, il Piano regionale povertà 2018-2020 definisce gli interventi di rafforzamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali per il contrasto alla povertà finanziati attraverso le risorse del fondo nazionale povertà, integrando quanto già indicato attraverso il Piano sociale e sanitario regionale 2017-2019. Fornisce infatti anche le indicazioni per la programmazione territoriale tramite i piani di zona. Infine, il Piano indica attraverso quali azioni di sistema la Regione ha deciso di accompagnare l'attuazione delle norme di contrasto alla povertà nazionali e regionali, ovvero coordinamento e supporto ai territori, assistenza tecnica, formazione e monitoraggio.

La Regione Emilia-Romagna ha reagito alla crisi sanitaria, sociale ed economica provocata dalla pandemia Covid19 con lo stanziamento di misure straordinarie per far fronte all'emergenza. I settori interessati sono la *sanità*, con un riconoscimento economico aggiuntivo per gli operatori sanitari dipendenti della Regione (65.000.000 di euro, v. delibera n.326 dell'8/04/2020) e la realizzazione sul territorio regionale di un *Hub* nazionale di terapia intensiva in partnership con il Governo centrale (27.000.000 di euro, v. delibera n.368 del 20/04/2020); le *imprese*, con lo stanziamento di risorse per credito a tasso zero per piccole e medie imprese e per piccole e medie società cooperative (18.000.000 di euro), il sostegno a tirocinanti in aziende private (11.000.000 di euro), il sostegno alla sicurezza delle strutture alberghiere per dotarsi di impianti di sanificazione (3.000.000 di euro, v. delibera n.391 del 24/04/2020), un finanziamento di 5.000.000 di euro per progetti innovativi per la messa in sicurezza Covid degli ambienti di lavoro (v. delibera n.342 del 14/04/2020 e delibera n.381 del 24/04/2020), il bando per il dimezzamento o l'azzeramento dell'Irap per aziende, esercizi commerciali, artigiani e professionisti nei comuni montani e del basso ferrarese (14.000.000 di euro, v. delibera n.319 del 08/04/2020) e lo stanziamento di

²⁶ Per ulteriori approfondimenti si rimanda al link web: <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/prodotti-editoriali/2018/il-contrasto-alla-poverta-in-emilia-romagna-il-piano-regionale-per-la-lotta-alla-poverta-2018-2020-e-il-nuovo-reddito-di-solidarieta-res>.

2.000.000 di euro per il sostegno agli enti pubblici per avvio e consolidamento dello *smart working*. Per la *scuola* sono stati stanziati 5.000.000 di euro (per l'acquisto di schede SIM prepagate per la connessione Internet, pc e tablet) per far fronte al *digital divide* e consentire anche agli studenti provenienti da background socio-economici più svantaggiati di accedere alla didattica a distanza. Altri ambiti di intervento riguardano misure ed incentivi per l'agricoltura, mentre misure per il sostegno abitativo sono in via di approvazione o in corso di perfezionamento²⁷.

Sul fronte del contrasto alle disuguaglianze, la delibera n. 695/2020 (ri)programma il fondo sociale regionale e approva una ulteriore scheda attuativa di intervento denominata "*Azioni di contrasto alle disuguaglianze e alla crisi economico sociale generatesi in seguito all'epidemia COVID-19*". Con tale azione, la Regione Emilia-Romagna ha deciso di dedicare un'attenzione particolare all'emergenza sociale determinatasi, ri-orientando una parte della programmazione zonale degli ambiti distrettuali al contrasto delle disuguaglianze con l'idea di promuovere una risposta sistemica, tentando di proteggere coloro che sono rimasti esclusi dalle misure attivate a livello nazionale. La successiva delibera regionale n. 1184/2020 stanziava risorse *ad hoc* ad integrazione della precedente delibera (n. 695/2020) per un ammontare di Euro 6.315.000,00. Tra le azioni di programma da finanziare spicca l'attenzione al contrasto alla povertà minorile, educativa, relazionale, con un esplicito richiamo al fenomeno del ritiro sociale di pre-adolescenti e adolescenti.

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

Tra le caratteristiche prevalenti del sistema regionale di lotta alla povertà, emerge con chiarezza una buona sinergia tra i diversi attori e livelli di governo impegnati nelle politiche di contrasto alla povertà. Tale aspetto è messo in luce tanto dal punto di vista delle referenti regionali intervistate quanto da parte dei testimoni privilegiati facenti parte di realtà sindacali e di Terzo settore, che lo riconoscono come il frutto di un '*fortissimo patto*' con gli ambiti distrettuali. Le azioni realizzate nel settore delle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale precedentemente descritte sono state realizzate anche grazie al fatto che ci si muoveva in un contesto di welfare 'maturo', con una robusta tradizione di *governance* nel rapporto tra Regione ed enti locali. Anche i modelli organizzativi regionali e sub-regionali, grazie ad un lavoro strutturatosi nel tempo ed a prassi operative ormai consolidate, sono giudicati tendenzialmente in maniera positiva. Tuttavia, le continue riforme che si sono succedute a livello del governo nazionale nel settore delle politiche di contrasto alla povertà, pur introducendo rilevanti innovazioni di *policy*, hanno avuto un impatto pesante sul lavoro nei territori, in particolare sui servizi sociali territoriali. Tale aspetto si evince tanto dalla narrazione delle referenti regionali intervistate quanto dagli altri testimoni privilegiati, che hanno visto nella 'frettolosità' con la quale è stato introdotto il Reddito di Cittadinanza un'occasione persa per fare tesoro dell'esperienza maturata con l'implementazione del ReI e del ReS2.

Quanto all'articolazione locale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale, in riferimento alle relazioni verticali, Regioni ed enti locali assicurano omogeneità al governo del sistema di interventi a contrasto della povertà tramite la *Cabina di regia regionale per le politiche sanitarie e sociali*, istituita dall'art. 59 della LR 13/2015 quale sede di confronto, coordinamento

²⁷ Per maggiori dettagli si rimanda al link web: <https://www.regione.emilia-romagna.it/coronavirus/misure-straordinarie>.

ed integrazione tra la Regione e il sistema delle Autonomie locali in materia di politiche sanitarie e sociali. In particolare, la Cabina di regia è sede di confronto per gli atti di programmazione generale e per ogni altro atto di indirizzo. Inoltre, assolve la funzione di articolazione regionale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 21 D.Lgs. 147/2017). In termini operativi, la Cabina di regia per le politiche sociali e sanitarie o il suo Ufficio di presidenza, quando operano come articolazione della Rete, sono integrati dall'Assessore regionale competente in materia di politiche per il lavoro, la formazione e l'istruzione. La funzione di istruttoria tecnica e supporto alla Cabina di regia è svolta da apposito Comitato tecnico, composto da esperti dei Comuni, delle AUSL e della Regione.

A fronte dei repentini mutamenti, che hanno prodotto un effetto di 'smarrimento' e forti carichi di lavoro per i servizi sociali territoriali (sia per i programmatori e coordinatori dei servizi e degli interventi, sia per gli operatori socio-assistenziali e socio-educativi), la Regione ha avuto un ruolo importante di supporto, confronto ed accompagnamento, anche grazie all'organizzazione di momenti di formazione. A tal proposito, a titolo di esempio, si ricorda un'iniziativa di formazione laboratoriale, dal titolo "Accompagnare il lavoro sociale che cambia", sviluppatasi tra il 2017 e il 2018 e finalizzata ad accompagnare gli operatori dei servizi sociali territoriali dei 38 distretti della Regione²⁸ nel percorso di attuazione del ReS e del ReI.

Come già anticipato, nell'implementazione del ReS i Comuni hanno avuto un ruolo centrale: ai Comuni spettava raccogliere le domande da parte dei nuclei, verificando la sussistenza del requisito della residenza in regione da almeno 24 mesi e verificando l'importo di eventuali trattamenti economici di natura indennitaria e assistenziale ad esclusione del contributo aggiuntivo. Sempre i Comuni avevano il compito di coordinare, gestire e monitorare l'attuazione dei progetti di attivazione sociale e di inserimento lavorativo ed il rispetto degli impegni presi da parte del nucleo beneficiario. Ai Comuni, inoltre, spettava procedere con eventuali sanzionamenti (fino alla revoca del beneficio economico) in caso di mancata sottoscrizione del Progetto o di inadempimento degli impegni sottoscritti nel progetto.

Con l'entrata in vigore del Reddito di Cittadinanza, il 'baricentro' si è spostato dal settore socio-assistenziale a quello del lavoro. In tal senso, la già citata l.r. 14/2015 aveva anticipato il tema della relazione e (auspicata) integrazione tra settore sociale e lavorativo.

La Regione, per quel che concerne il settore 'sociale', ha attualmente un ruolo che, dai testimoni privilegiati intervistati, è stato definito 'di mediazione e di portavoce' sia tra i diversi attori del welfare locale (a livello comunale e distrettuale) sia tra i servizi sociali territoriali e i centri per l'impiego.

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

Per il rafforzamento delle relazioni tra diversi attori e istituzioni che a livello regionale si occupano di politiche per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, nel giugno 2017 è stato istituito, su proposta del Servizio politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e il Terzo settore (Direzione Generale Cura della persona, salute e welfare), un *Coordinamento inter-istituzionale* ed un *tavolo tecnico inter-istituzionale in materia di lavoro ed esclusione sociale*. Il

²⁸ Il percorso laboratoriale è stato organizzato in collaborazione con IRESS Bologna ed ha visto la partecipazione, nel corso di 5 workshop, di più di 200 operatori dei servizi sociali territoriali.

Coordinamento è composto da dirigenti regionali e collaboratori con diversificate competenze (tecniche e specialistiche) individuati presso i Servizi regionali della Direzione Generale Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa, dell'Agazia Regionale per il lavoro e dei servizi regionali della Direzione Generale Cura della persona, salute e welfare, oltre che da un rappresentante dell'Anci Regionale²⁹, mentre il tavolo tecnico inter-istituzionale, che svolge una funzione consultiva, propositiva e di supporto al Coordinamento inter-istituzionale, è composto da esperti dei servizi sociali designati dall'Anci Regionale, da esperti delle Aziende Usl e da esperti dei Centri per l'impiego. Il *Coordinamento inter-istituzionale* ha come obiettivo principale il coordinamento della programmazione, della valutazione e del monitoraggio degli interventi previsti dalle singole leggi regionali nel settore della lotta alla povertà e dell'inclusione di persone fragili e di garantire il costante raccordo con la normativa nazionale. Coordinamento inter-istituzionale (vedi successivo par. 2.3.). Nel gennaio 2020 il Coordinamento inter-istituzionale ha messo a punto un documento, in collaborazione tra l'Assessorato al welfare e l'Agazia Regionale per il lavoro, con prime indicazioni operative per la presa in carico dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza da parte del servizio sociale in connessione con i centri per l'impiego.

In riferimento al ruolo del Terzo settore, come detto attore sempre più rilevante nel quadro delle politiche di welfare, le referenti regionali intervistate pongono tuttavia l'accento sul carattere di frammentarietà di quest'attore, spesso costituito da piccole realtà di enti non profit scarsamente strutturate, con le quali risulta complesso entrare in dialogo o confrontarsi per costruire un approccio ed una riflessione condivisi per la lettura dei bisogni e per azioni di co-progettazione, ancor prima che per l'erogazione operativa di servizi. Dal canto loro, i referenti delle realtà di Terzo settore intervistati, pur testimoniando un buon rapporto con il livello regionale, sembrano sottolinearne una tendenza alla 'centralizzazione' e all'auto-referenzialità che, talvolta, può presentare il rischio di 'neutralizzare' le differenze territoriali e le diversità di bisogni emergenti da specifiche realtà, soprattutto nelle aree più periferiche della Regione.

Tra le esperienze più interessanti del Terzo settore, in relazione al contrasto alla povertà, è stata già citata l'esperienza della rete degli Empori Solidali, apprezzabile anche per la capacità di tessere una rete e di mettere a sistema conoscenze e prassi operative che altrimenti non sarebbero state note le une alle altre.

A livello regionale, la collaborazione tra ente pubblico ed altri attori impegnati nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale in Emilia-Romagna è stata formalizzata, nel settembre 2017, con la firma di un Protocollo "*per l'attuazione del Reddito di Solidarietà e delle misure a contrasto di povertà ed esclusione sociale in ER tra RER e Terzo settore*". I firmatari di tale protocollo sono

²⁹ Fanno parte del Coordinamento inter-istituzionale: il Responsabile del Servizio Programmazione delle Politiche dell'istruzione, della Formazione, del Lavoro e della Conoscenza; il Direttore Generale Agazia per il Lavoro; il Responsabile Servizio gestione e liquidazione degli interventi, delle politiche educative, formative e per il lavoro e supporto all'autorità di gestione F.S.E.; due referenti per il Servizio Attuazione degli interventi e delle politiche per istruzione, formazione e il lavoro; un Dirigente professionale area Salute mentale e dipendenze patologiche; la responsabile Servizio Politiche Sociali e Socio Educative; la responsabile Servizio Politiche per l'integrazione, il contrasto alla povertà e il terzo settore; una referente per l'Agazia regionale per l'impiego; una referente del Servizio Politiche Sociali e socio educative; due referenti per il Servizio Politiche per l'integrazione, il contrasto alla povertà e il terzo settore; due referenti per il Servizio Assistenza territoriale; un rappresentante Anci Regionale.

rappresentanti affiliati alle seguenti realtà: ANCI, CGIL, CISL e UIL, il Forum del Terzo settore, la Delegazione Regionale Caritas Emilia-Romagna, la Fondazione Banco Alimentare Emilia-Romagna Onlus e la FioPSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora). L'obiettivo generale del Protocollo è quello di favorire la collaborazione, a livello regionale, tra soggetti pubblici ed altre realtà (sindacali e del Terzo settore più in generale) negli interventi di contrasto alla povertà. Come evidenziato nel documento, tale Protocollo rappresenta una sorta di 'patto' tra varie esperienze e 'sensibilità' impegnate nell'inclusione sociale dei soggetti più fragili, anche oltre la misura specifica del Reddito di Solidarietà.

Quanto alla relazione tra ente pubblico e privato for profit, le valutazioni dei testimoni privilegiati intervistati sono tendenzialmente negative. Fatte alcune eccezioni (ad esempio, il coinvolgimento di alcune aziende del settore agroalimentare nelle azioni intraprese dagli empori solidali), le sinergie tra ente pubblico e privato for profit nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale sembrano essere, per la gran parte, ancora da costruire. A tal proposito, appare emblematico il punto di vista dell'attore sindacale quando sostiene che *"le aziende preferiscono pagare multe piuttosto che fare inclusione"*. Per agevolare la relazione tra pubblico e privato sarebbe opportuno, a parere degli intervistati, individuare le forme regolative idonee per coinvolgere in maniera più convinta il tessuto produttivo, o addirittura 'costringere' le aziende ad avere un ruolo più attivo sui temi della responsabilità sociale di inclusione dei più fragili.

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

La ricognizione del contesto di *policy* regionale dell'Emilia-Romagna e delle dinamiche di *governance* multi-livello sin qui analizzate mette in luce un quadro complessivo caratterizzato da elementi di evidente attenzione ed impegno del *policy-maker* regionale per interventi volti a contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Come ricordato, l'azione regionale si avvale del contributo di una rete locale di attori pubblici e del non profit che presenta carattere di stabilità ed elementi di 'vivacità', che chiaramente hanno un impatto positivo sul sistema di *governance* complessivo e sui cittadini, nel rispondere ai loro bisogni sociali. Tra i punti di forza sottolineati dalle referenti regionali intervistate, più volte è stata sottolineata la forte coesione con gli enti territoriali, che ha retto anche con i Comuni che, a seguito di elezioni, hanno cambiato di segno politico. *"Il patrimonio di concertazione è un aspetto fondamentale e cruciale nella nostra Regione"*(*cit.*).

Dal punto di vista degli intervistati provenienti dalle realtà del Terzo settore (prevalentemente Empori solidali e Caritas), tra i punti di forza è riconosciuto ed è valutato come generalmente positivo il fatto che l'amministrazione regionale abbia saputo tener conto della vivacità della cosiddetta 'società civile' ed è giudicata positivamente la relazione con il livello regionale.

Tuttavia, entro tale cornice, non mancano alcuni nodi critici rilevanti che emergono a partire dal punto di vista dei soggetti intervistati.

Da parte dell'attore regionale, è innanzitutto sottolineata la problematica relazione verticale tra livello nazionale (nella fattispecie, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'INPS) e ambiti territoriali, che - probabilmente anche a causa dell'assenza di prassi e modelli operativi già esperiti per un confronto diretto tra livello nazionale e distrettuale - rappresenta un punto certamente critico. In tal senso, l'aspettativa, da parte degli ambiti territoriali, è quella di essere

supportati da parte della Regione, anche in virtù del fatto che il ruolo della Regione Emilia-Romagna, nel corso degli anni, è sempre stato molto attivo in termini di supporto e accompagnamento. Tuttavia, con l'introduzione del Reddito di Cittadinanza la Regione ha un ruolo marginale sia nella gestione della misura sia nell'accesso a molte informazioni, non da ultimo il sistema informativo messo a punto per la presa in carico dei beneficiari (Piattaforma GEPI). La problematica del non accesso alle informazioni dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza è molto sentita anche dagli assistenti sociali dei Comuni, poiché tali informazioni sono reperibili soltanto dal responsabile del caso (*case manager*). Da qui l'insorgere di una tensione tra il livello regionale, che pur avendo fatto richiesta al governo centrale di poter accedere alla piattaforma messa a punto (GEPI) non ha ottenuto un esito positivo (per il momento), e gli enti locali che richiedono un ruolo più attivo della Regione anche nell'azione di negoziazione con il livello nazionale.

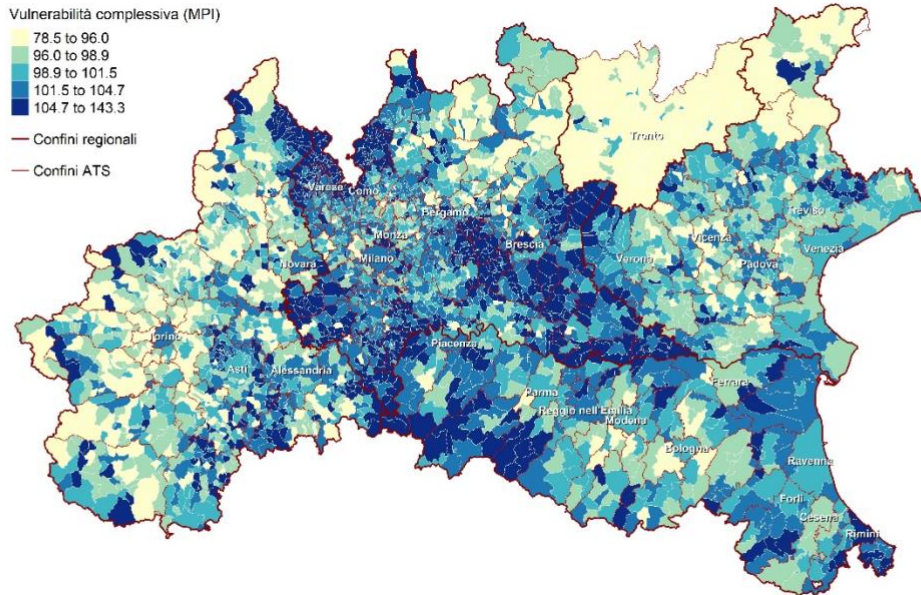
Con l'entrata in vigore del Reddito di Cittadinanza, il ruolo della Regione in Emilia-Romagna è essenzialmente quello di *'promotrice'* delle relazioni tra i diversi territori emiliano-romagnoli. In tal senso, le sopracitate esperienze di formazione rivolte agli operatori dei servizi sociali, al di là del pur rilevante aspetto contenutistico, rappresentano spazi di confronto importanti, oltre che uno strumento di *'manutenzione'* della stessa relazione tra attore regionale ed enti locali.

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

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

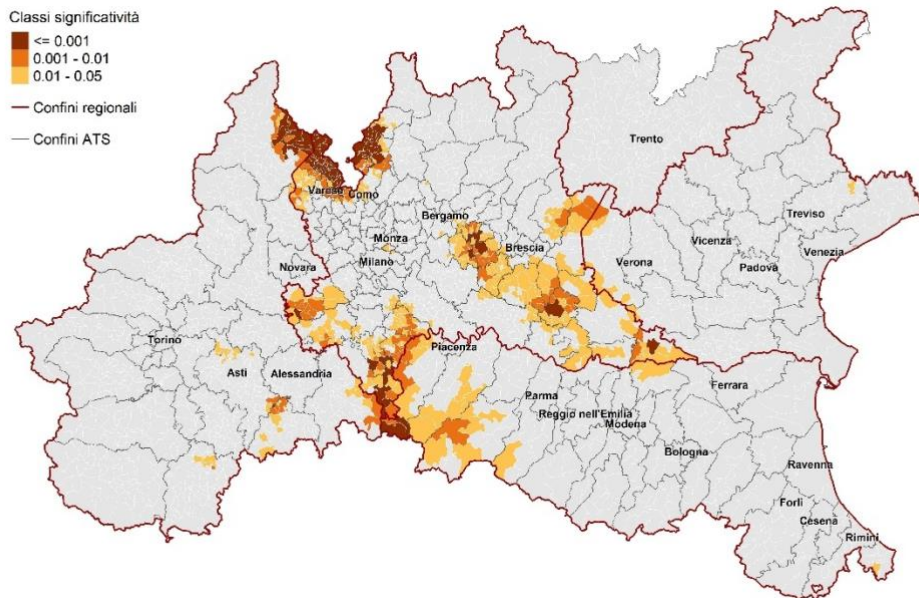
In termini comparati, i 3 indicatori di vulnerabilità dimensionale (socio-demografico, socio-economico, politico-istituzionale) consentono di descrivere le peculiarità dell'Emilia-Romagna. Il quadro emergente delinea una regione abbastanza appesantita da una vulnerabilità di ordine socio-demografico, che appare relativamente più attenuata nel territorio ferrarese costiero, nel circondario piacentino e nei comuni della fascia appenninica parmense, reggiana, modenese, bolognese e riminese, verosimilmente poiché in questa fascia il pur noto e diffuso processo di invecchiamento viene controbilanciato da una contenuta presenza di famiglie con componenti tra 0 e 14 anni. La vulnerabilità socio-economica non caratterizza in modo particolare il territorio, eccezion fatta per la zona pre-appenninica e appenninica del piacentino, del parmense, del forlivese-cesenate, del riminese, nonché per l'area ferrarese verso la costa. La vulnerabilità politico-istituzionale emerge in modo più diffuso nelle province piacentina e parmense, ancora una volta con maggior evidenza nella fascia appenninica, dove sporadicamente anche i territori bolognese, forlivese-cesenate e riminese registrano difficoltà; qualche criticità emerge anche nel capoluogo ferrarese (distretto centro-nord). L'indicatore sintetico complessivo (v. Fig. 3.4) riflette la connotazione brevemente illustrata in riferimento alle 3 dimensioni, con l'aggiunta di alcuni ulteriori punti di vulnerabilità che emergono come effetto combinato dei diversi indicatori nel loro complesso.

Figura 3.4 – Distribuzione territoriale dell'indicatore sintetico complessivo



Applicando la prospettiva comparata ai valori dell'indicatore di vulnerabilità standardizzati rispetto a media e deviazione standard calcolati considerando tutti i 3.765 comuni (v. Fig. 4.3), l'analisi dei cluster mostra come la regione presenti poche zone ad elevata vulnerabilità: per effetto della prospettiva sovraregionale, anzi, di fatto emerge come zona ad alta problematicità quella dell'appennino piacentino, con un 'effetto alone' che racconta di un cluster sovra-regionale in cui sono coinvolti anche Comuni di Piemonte e Lombardia, oltre che dell'Emilia-Romagna. Un altro caso di cluster sovra-regionale, pur su livelli di vulnerabilità più lievi, si registra tra Comuni delle province di Modena e Mantova.

Figura 4.3 – Comuni appartenenti ai cluster “Alto – alto” per classe di significatività delle local Moran statistic



Se si utilizza invece la base dati regionale, per la quale la standardizzazione è stata fatta utilizzando media e deviazione standard dei comuni appartenenti alla regione (v. Fig. 4.13 e Fig. 4.12), dunque salvaguardando la possibilità di mappare la distribuzione della vulnerabilità al netto di differenze interregionali sistematiche che possono mascherare la variabilità interna, si possono apprezzare con maggior dettaglio le peculiarità emiliano-romagnole.

Figura 4.13 – Comuni appartenenti ai cluster “Alto – alto” per classe di significatività delle local Moran statistic. Emilia Romagna

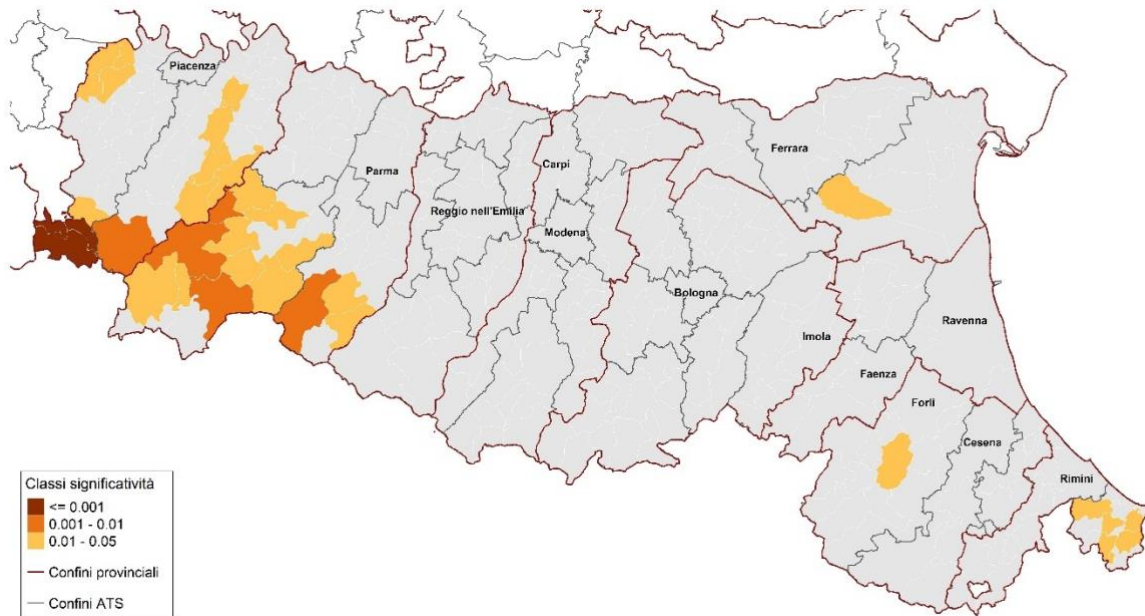
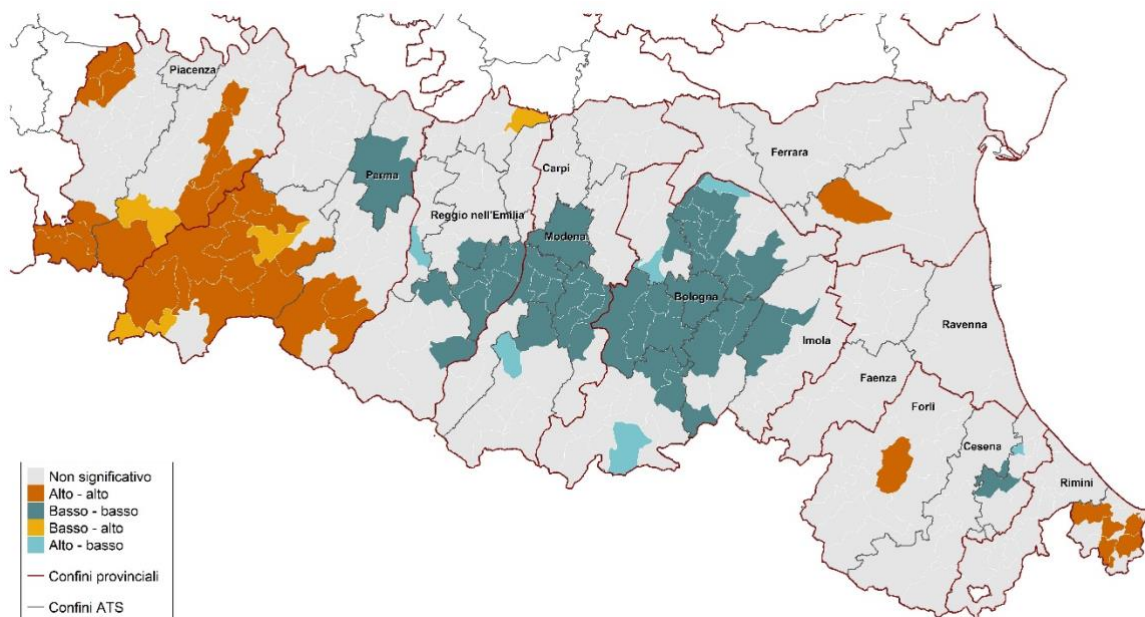


Figura 4.12 – Cluster e outlier territoriali (livello di significatività 0,05). Emilia - Romagna



Vulnerabilità più elevate si rintracciano nei territori collocati ad ovest, a ridosso della fascia appenninica; ad est, all'interno di vallate che dalla collina giungono alla catena appenninica; a nord, nella zona ferrarese. Inoltre, rispetto ad una popolazione comunale media che vede l'Emilia-Romagna su valori largamente superiori a quelli delle altre regioni (13.596 abitanti contro 6.460 dell'intera macro-area oggetto di studio, v. Tabella 2.1 – Numero di comuni, popolazione totale e popolazione media del Report PoliMi), i livelli più elevati di vulnerabilità si registrano in Comuni di dimensioni molto ridotte (in Val Tidone, Val d'Arda, Val di Nure e Val di Trebbia - PC, Val di

Taro e Val di Parma - PR, Val di Rabbi – FC (Predappio, Ats di Forlì), Valle del Conca – RN (Ats di Riccione), nella zona ferrarese fra il capoluogo e la costa, in particolare a Portomaggiore (Ats FE Sud-Est), che di questi Comuni è il più popoloso con più di 11.000 abitanti).

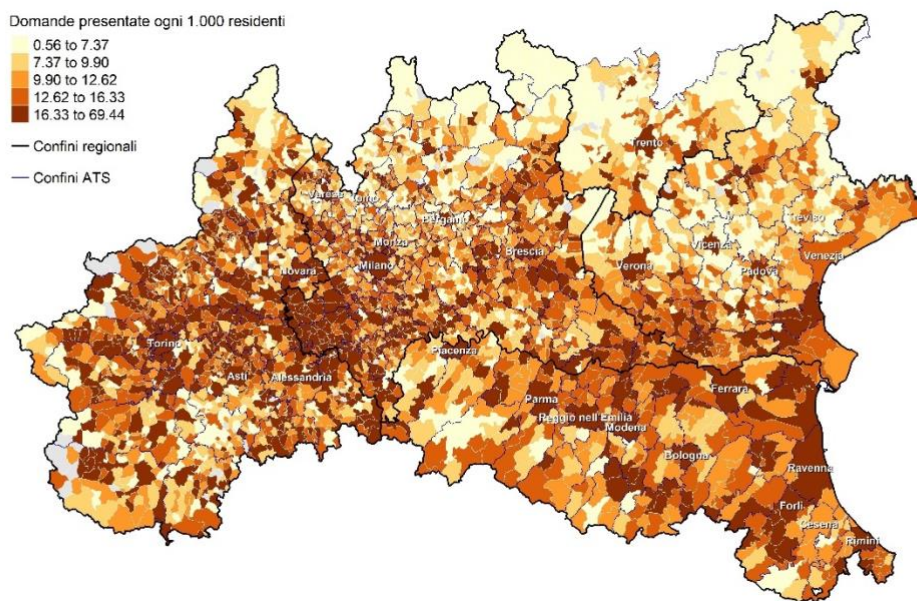
Per quanto riguarda situazione in cui la vulnerabilità combinata appare più contenuta (cluster 'basso-basso', v. Fig. 4.12), emergono in particolare i territori centrali e posizionati soprattutto nella zona di pianura appartenenti alla città di Parma e alle province di Reggio Emilia, Modena e Bologna, con una porzione di territorio anche nel Cesenate.

3.2 Il RdC/Pdc a livello territoriale: l'analisi della distribuzione sub-regionale

Per quanto riguarda la percentuale di domande di RdC presentate ogni 1000 residenti, a fronte di una media sui 3.765 comuni pari a 15,6, l'Emilia-Romagna presenta un dato del 15,3. Le domande accolte sono 8,2 su mille, anche in questo caso in linea con la media complessiva, pari a 8,9. In riferimento alla quota di domande accolte sul totale di quelle presentate, la media regionale di 53,8%, inferiore a quella complessiva di 57,4%, esprime una sintesi fra valori provinciali che oscillano tra il 49,7% di Modena e il 58,9% di Rimini.

Le indicazioni che si ottengono da un'analisi comparata complessiva consentono di apprezzare la *distribuzione infra-regionale delle domande presentate sul totale dei residenti* (v. Fig. 5.1): tra i territori contrassegnati da elevati livelli di vulnerabilità sulla base degli indicatori commentati nel paragrafo precedente, la percentuale di richieste di RdC risulta alta nelle zone appenniniche del piacentino e del riminese, a Portomaggiore nel ferrarese.

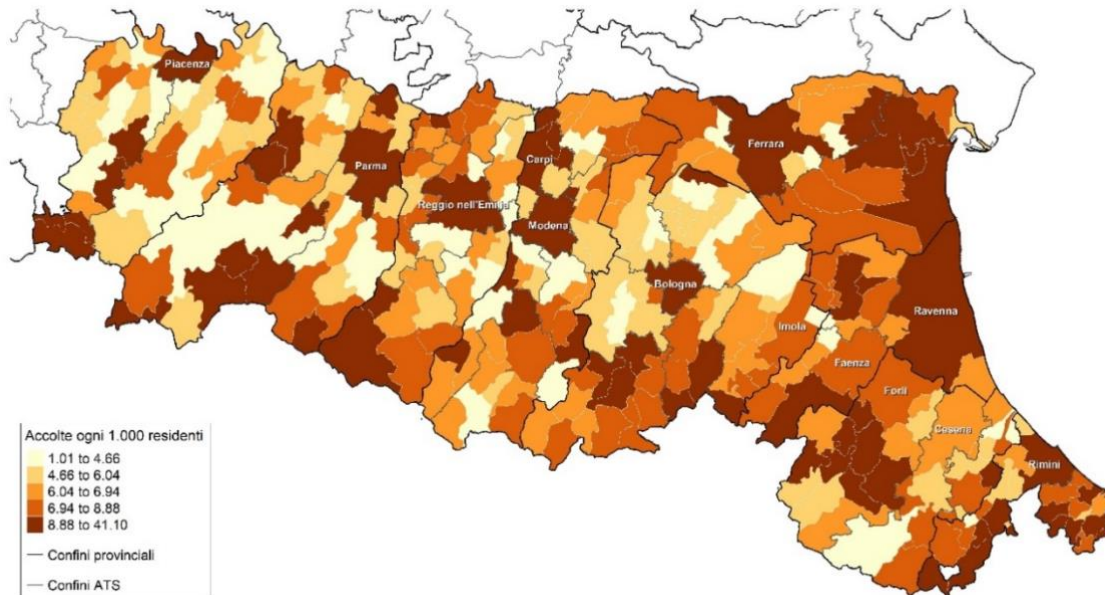
Figura 5.1 – Reddito di cittadinanza: domande presentate ogni 1.000 residenti



Inoltre, su alte percentuali si trovano tutti i capoluoghi di provincia ed alcune aree quali la fascia costiera ravennate e ferrarese, nonché alcune aree sia collinari sia di pianura del territorio modenese, bolognese, ferrarese e forlivese. La maggior propensione a fare domanda in aree non contrassegnate da così elevata vulnerabilità fa pensare a forme di promozione dell'accesso più incoraggianti, verosimilmente riconducibili a reti ed assetti di tipo tecnico-organizzativo del welfare pubblico e privato più consolidati e capillari.

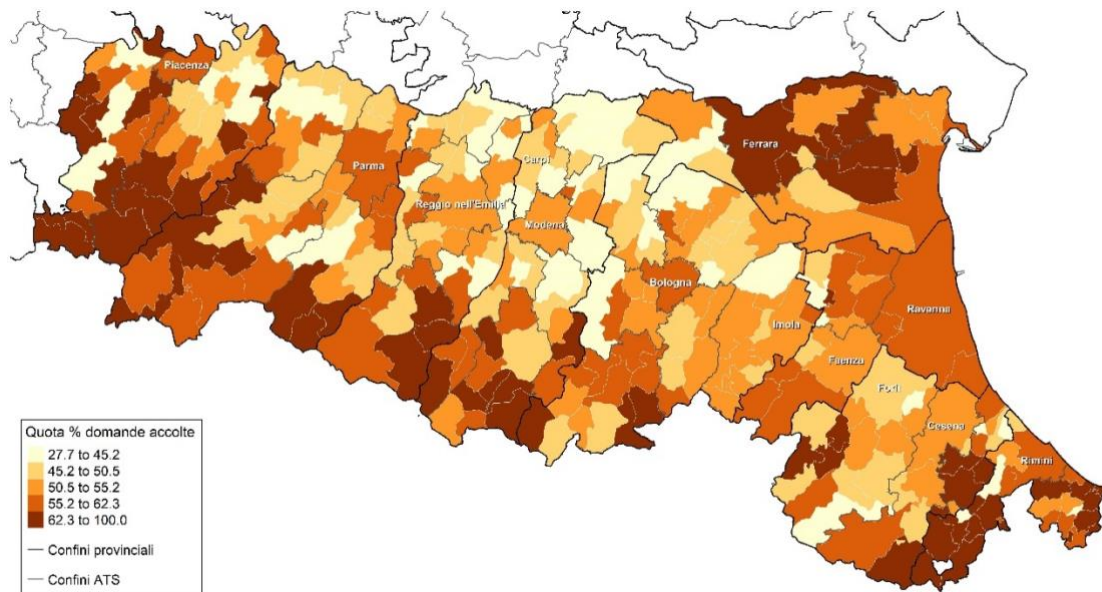
Una distribuzione territoriale analoga si registra se si osserva la *percentuale di domande accolte su 1000 residenti* (v. Fig 5.2), anche se si attenua l'incidenza in capoluoghi quali Forlì e Cesena.

Fig. 5.2. – Emilia-Romagna: domande accolte ogni 1000 residenti



La lettura del *rapporto fra domande presentate e domande accolte* (v. Fig. 5.3) restituisce invece una distribuzione che richiama in maniera più puntuale quella ricavata dall'analisi sulla vulnerabilità, di cui al Par. 3.1.: le percentuali più consistenti si rintracciano nelle zone là emerse come maggiormente problematiche nella combinazione fra aspetti socio-demografici, socio-economici e politico-istituzionali e si attenua (fatta eccezione per il capoluogo ferrarese) quello che prima è emerso come “effetto welfare urbano”, ovvero ad un'elevata propensione ad inoltrare domanda non corrisponde una altrettanto elevata percentuale di domande accolte sui residenti.

Fig. 5.3. – Emilia-Romagna: quota percentuale di domande accolte sulle domande presentate



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

Come evidenziato nel Report “Individuazione dei cluster di comuni a elevata vulnerabilità nell’ambito del progetto PRIN CoPInG. Costruzione di un indicatore sintetico di vulnerabilità e analisi della sua distribuzione spaziale finalizzata all’individuazione dei cluster” (p. 43), “l’indicatore di vulnerabilità ha natura multidimensionale, mentre il numero di domande RdC è legato prevalentemente alle difficoltà nella sfera economica. Alcune componenti dell’indicatore sintetico rilevano direttamente la diffusione delle situazioni di fragilità economico-monetaria, da cui presumibilmente origina un numero elevato di domande. Altre componenti fanno però riferimento a fenomeni la cui relazione con difficoltà economiche e domanda di sostegno al reddito è meno diretta”.

Questa distinzione trova conferma nel fatto che, per l’Emilia-Romagna (v. Tab. 20), una piena correlazione positiva fra indicatori sintetici e indicatori RdC si ha solo per l’indicatore sintetico della situazione socio-economica, in corrispondenza delle variabili che – appunto - misurano la difficoltà economica. La correlazione negativa per altri indicatori, ad esempio la diffusione di famiglie con componenti in età 0-14, si deve presumibilmente alle caratteristiche dell’impianto del RdC, che tra i suoi aspetti più critici ha proprio quello di una insufficiente ‘sensibilità’ al tema specifico.

TAB 20 – Emilia-Romagna: coefficienti di correlazione fra indicatori di vulnerabilità e indicatori sul take-up del Reddito di Cittadinanza

	presentate (ogni 1.000 residenti)	accolte (ogni 1.000 residenti)	quota domande accolte (%)
sociodemo01_over75	0,032	0,399	0,506
sociodemo02_stran	0,242	-0,077	-0,383
sociodemo03_fam_0_14	-0,031	-0,333	-0,544

vulnerabilità socio-demografica	0,204	0,109	-0,247
socioeco01_occ_nonstab	0,164	0,049	0,028
socioeco02_occ_20_64	0,384	0,599	0,372
socioeco03_bassa_intlav	0,324	0,662	0,542
socioeco04_sotto_assoc	0,210	0,395	0,424
vulnerabilità socio-economica	0,375	0,572	0,449
polist01_spesa_poprif	-0,100	0,070	0,260
polist02_quota_entiasso_adj03	-0,079	-0,024	0,084
polist03_quota_areapov	0,023	0,037	-0,024
vulnerabilità politico-istituzionale	-0,117	0,044	0,229
vulnerabilità complessiva	0,230	0,376	0,214

L'indicatore di vulnerabilità quantifica dunque l'esposizione alla fragilità della popolazione in termini potenziali, mentre il numero di domande RdC rileva la domanda di sostegno effettivamente espressa. "Il passaggio da una condizione di potenziale fragilità a una richiesta esplicita di sostegno non è né automatico né lineare. Inoltre, ci possono essere soggetti in condizione di effettiva difficoltà che per diversi motivi non esplicitano la propria domanda di sostegno" (ivi).

L'indicatore di vulnerabilità complessiva mostra con una certa congruenza una correlazione positiva con l'indicatore relativo alle domande accolte su 1000 residenti.

Va infine segnalato che le correlazioni riportate nelle tabelle da 5.3 a 5.8 sono calcolate utilizzando come unità di analisi il comune e non le famiglie o gli individui.

Rimane da interpretare l'andamento più 'urbano' delle domande accolte su 1000 residenti, rispetto a quello più coerente con i cluster di vulnerabilità che fa riferimento al rapporto fra domande inoltrate e accolte.

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

Il contesto emiliano-romagnolo è caratterizzato da una continuità di segno politico che ha permesso una certa coerenza nel disegno delle politiche sociali, all'interno di una Regione che è stata protagonista in tanti ambiti di *policy* e che si è affermata, nel corso della sua storia, come modello di sviluppo virtuoso riuscendo ad integrare “crescita economica e politiche sociali avanzate; dinamismo di mercato e regolazione pubblica; benessere privato e democratizzazione” (Bosco e Ramella, 2019). Da tale scenario scaturiscono alcuni ‘punti di forza’, che trovano espressione in un welfare ‘robusto’, con un sistema di *governance* consolidato, caratterizzato da una forte coesione del livello regionale con gli enti territoriali e da una buona sinergia tra Terzo settore ed attore pubblico regionale. Come precedentemente sottolineato, il ‘patto’ tra livello regionale ed enti locali si è costantemente rinnovato anche grazie alla propensione della Regione ad offrire sostegno e ‘ascolto’ agli enti locali, nella fattispecie coordinatori ed operatori dei servizi sociali, che hanno visto riconoscersi specificità identitarie sia in riferimento ai bisogni del territorio in cui operano sia in relazione ai modelli operativi ed organizzativi adottati per l’implementazione delle misure. È forse anche in relazione a tali aspetti che l’impatto della crisi economica iniziata nel 2008, pur avendo avuto effetti pesanti sulla situazione economico-occupazionale dei cittadini emiliano-romagnoli (e di questo occorre comunque tenere conto, nella prospettiva di percorsi di inclusione attiva), non ne ha drammaticamente accentuato le disuguaglianze sociali, come dimostrato - ad esempio - dalla lettura dell’indicatore relativo al rischio di povertà ed esclusione sociale (v. par. 1).

In un siffatto scenario non mancano, però, elementi di criticità che potrebbero mettere a rischio la tenuta del ‘modello emiliano’.

I ‘punti di debolezza’ rintracciabili nel caso emiliano-romagnolo sembrano essere prevalentemente legati all’impatto del Reddito di Cittadinanza: gli enti territoriali e gli operatori hanno vissuto il passaggio dal ReI al RdC con un senso di profondo smarrimento, seguito da un atteggiamento ‘difensivo’ nei confronti di un patrimonio prezioso di pratiche maturate a livello locale (anche attraverso la faticosa ibridazione fra esperienze di welfare locale e Reddito di Inclusione), con il timore che rischino di essere ‘spazzate via’ da una misura che sul piano dei suoi meccanismi regolativi e del processo di implementazione è percepita ancora come problematica. In tale contesto il livello regionale appare notevolmente affaticato soprattutto nel cercare di continuare a fornire risposte e supporto agli enti locali, a fronte della difficoltosa relazione tra livello distrettuale e centrale. Tale relazione evidenzia la mancanza di un livello di coordinamento intermedio tra enti territoriali e governo centrale, che tradizionalmente non hanno quasi mai interagito senza l’intervento di intermediari (la regione oppure la provincia) e che dunque necessita della costruzione di una forma di *governance* più efficace.

Tra gli aspetti critici emerge anche la difficile relazione tra enti pubblici e attori del mercato, che sono giudicati - dai testimoni privilegiati intervistati - come scarsamente sensibili e, dunque, non sufficientemente collaborativi. Tale aspetto risulta ancor più rilevante nel contesto di una Regione che ha investito con una legge *ad hoc* (la l.r. 14/2015, vedi box 2) sull’integrazione sociale, sanitaria e lavorativa, prevedendo il coinvolgimento degli attori di mercato come parte attiva nell’inserimento socio-lavorativo di persone caratterizzate da fragilità.

Sul piano dei profili di vulnerabilità, il contesto emiliano-romagnolo presenta comparativamente (sia in riferimento al contesto nazionale, sia in relazione al Nord e alle aree

ricomprese nel presente studio) una situazione non particolarmente grave, anche se alcune zone registrano condizioni tali da suggerire di effettuare approfondimenti. Allo stesso tempo, appare interessante analizzare i contesti caratterizzati da una più robusta tenuta e la città metropolitana. In questo senso si è ipotizzato di selezionare alcuni casi di studio.

Ipotesi di selezione dei contesti locali

I criteri di selezione per la scelta dei casi in cui studiare l'implementazione del Reddito di Cittadinanza in Emilia-Romagna tengono conto della metodologia concordata con le altre Unità di Ricerca.

Il Comune di Bologna è stato scelto come fulcro dell'area metropolitana, così come le altre Unità di ricerca hanno incluso le realtà metropolitane relative alla loro Regione di studio. L'individuazione degli altri due casi è stata determinata prevalentemente dall'utilizzo di due fonti: la lettura delle mappe di vulnerabilità della regione e gli esiti delle interviste con i testimoni privilegiati. In riferimento alla lettura delle mappe, sono stati considerati i cluster di Comuni che rientrano nell'area complessiva di vulnerabilità "basso-basso" e "alto-alto"³⁰. Inoltre, si è verificato che per questi Comuni l'indicatore di sintesi per la vulnerabilità "socio-economica" risultasse coerente con la direzione di 'verso' della vulnerabilità complessiva (MPI). Infine, è stata considerata l'incidenza dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza sulla popolazione residente ed il rapporto tra domande accolte/domande presentate (*take-up*).

La scelta di un contesto di 'avversità' e di uno di 'sviluppo' ha tenuto necessariamente conto anche delle caratteristiche 'geo-politiche' della regione Emilia-Romagna, in relazione alle quali si è ritenuto opportuno includere tanto l'area emiliana (a ovest della Regione) quanto quella romagnola (a est della Regione), come di seguito illustrato.

Contesto 'avverso' (ad alta vulnerabilità) - Il cluster dell'ATS di Riccione

In un confronto tra possibili 'candidati' per la scelta del 'caso di avversità' tra le aree interne del piacentino (distretti di Levante e Ponente) e del parmense (nell'Ambito delle Valli Taro e Ceno) e l'Ambito Territoriale di Riccione, le prime due presentano indubbiamente significativi elementi di vulnerabilità complessiva. Tuttavia, approfondendo le caratteristiche di vulnerabilità all'interno di ciascun indicatore sintetico, abbiamo privilegiato quelle caratteristiche che - in accordo con la letteratura - sono più probabilmente associate al fenomeno povertà: se prendiamo in analisi la vulnerabilità socio-demografica, ad esempio, le aree interne del piacentino e del parmense vedono una maggiore presenza di anziani over75, mentre l'ATS di Riccione è maggiormente caratterizzato da famiglie con figli in età 0-14 anni, aspetto maggiormente connaturato al modello italiano di povertà. Inoltre, l'ATS di Riccione, pur trovandosi in un contesto di riferimento relativamente più dinamico da un punto di vista socio-economico, risulta comunque segnato da elementi di vulnerabilità. All'interno dell'ATS convivono, infatti, situazioni maggiormente legate ad un

³⁰ Calcolati i percentili dell'indice MPI sulla totalità dei comuni dell'Emilia Romagna, e suddivisi in cinque classi, le cui soglie superiori coincidono con il 20esimo (98,3833), il 40esimo (100,4820), il 60esimo (102,7074), l'80esimo (104,7540) percentile e con il valore più alto (128,64), i Comuni etichettati come "Alto-alto" sono quelli che rientrano nelle classi dell'indicatore 4 e 5, mentre i Comuni etichettati con "Basso-basso" sono quelli che rientrano nelle classi di indicatore 1 e 2.

modello economico e di sviluppo basato prevalentemente sulla stagionalità e sul turismo balneare, ed altre maggiormente riconducibili ad attività agricole e ad un turismo meno tradizionale ed intensivo.

Il caso cosiddetto ‘avverso’ è individuato nei 5 Comuni del cluster ‘alto-alto’ interno all’Ambito Territoriale Sociale di *Riccione*: Montefiore Conca, San Clemente e Saludecio, raggruppati nell’Unione dei Comuni della Valconca³¹, mentre San Giovanni in Marignano e Coriano non ne fanno parte.

Nel loro insieme, i Comuni emiliano-romagnoli “più vulnerabili”, secondo la metodologia adottata (vedi nota 1) sono 35: seppure i Comuni scelti per l’approfondimento siano ‘soltanto’ 5, essi rappresentano il 28% (30942 su 108922) della popolazione più vulnerabile. Mentre, a livello complessivo, i comuni riminesi rappresentano solo l’8% circa dei Comuni emiliano-romagnoli (25 su 328)³².

La ricerca di sfondo che precederà il *fieldwork* del WP2 comprenderà tutto l’ATS di Riccione³³ (provincia di Rimini). Appare infatti molto interessante studiare le caratteristiche dei Comuni caratterizzati da alta vulnerabilità in un contesto, quello dell’ATS di Riccione, in cui sono presenti anche Comuni che non registrano livelli elevati, al fine di rintracciare quegli elementi che ‘fanno la differenza’ in un caso e nell’altro. Altrettanto interessante è il fatto che soltanto tre Comuni scelti su cinque facciano parte dell’Unione della Valconca, che ha delegato all’Unione soltanto alcune funzioni dell’area sociale: i servizi extra-scolastici per minori, l’ufficio di piano e i servizi associati per anziani.

I Comuni che fanno parte dell’Unione della Valconca sono simili per struttura demografica, essendo caratterizzati da un lento processo di invecchiamento e una minore presenza di stranieri in un contesto di tendenziale decrescita, diversamente da quanto accade a livello provinciale (provincia di Rimini), dove invece si registra una maggiore dinamicità demografica. L’elemento di maggiore disomogeneità tra i Comuni è relativo alle diverse vocazioni economiche. Rispetto all’ambito Rimini Nord Valmarecchia, in cui vi è una maggiore concentrazione di imprese agricole, la Valconca presenta un settore terziario più sviluppato, con la presenza di importanti imprese. Il turismo rappresenta una ricchezza, ma in modo differenziato e disomogeneo fra i comuni dell’Unione. La coesistenza di Comuni di pianura a vocazione prettamente turistica e montani di piccole dimensioni determina una profonda diversificazione interna all’Unione. La dotazione territoriale dei servizi dell’Unione presenta alcune importanti criticità. In riferimento alla presenza dei servizi per la prima infanzia, ad esempio, l’indice di presa in carico degli asili nido (iscritti ogni 100 residenti 0-2 anni) registra il secondo dato più basso dell’intera Regione, con solo tre Comuni che erogano il servizio. Sul fronte dell’offerta scolastica la situazione non è migliore, con tre Comuni che non hanno scuole primarie di I grado.

Ulteriore elemento di cui abbiamo tenuto conto nella scelta è la variabilità, all’interno del cluster, della classificazione urbana: sono infatti presenti tre Comuni di “Cintura” (area periurbana) e due Comuni “Intermedi”³⁴.

³¹ Fanno parte dell’Unione della Valconca anche i Comuni di Gemmano, Mondaino, Montegridolfo, Montescudo-Monte Colombo.

³² I Comuni dell’ATS di Riccione rappresentano il 4% dei Comuni emiliano-romagnoli (13 su 328)

³³ Oltre ai Comuni presenti nel cluster, fanno parte dell’ATS di Riccione anche i Comuni di Cattolica, Gemmano, Misano Adriatico, Mondaino, Morciano di Romagna, Riccione e Montescudo-Montecolombo.

³⁴ Si tratta di Comuni classificati come ‘area interna’. Se un comune è classificato come ‘intermedio’, segnala la distanza di 20 minuti dal polo più vicino. Un ‘polo’ è caratterizzato come la realtà che offre contemporaneamente: 1)

Tale variabilità interna, evidenziabile anche dai valori degli indicatori di sintesi e dallo scostamento di un Comune (San Giovanni in Marignano) relativamente all'incidenza delle domande RdC presentate (v. Tabella 21), rende il caso dell'ATS di Riccione particolarmente interessante da approfondire con la ricerca sul campo prevista nel WP2.

Tab. 21 Selezione dei Comuni ad alta vulnerabilità

Emilia-Romagna (legenda: **Alto=4 e 5**; **Intermedio=3**; **Basso=1 e 2**)

Comune	Prov.	ATS	pop	classificazione urbana	Sintesi Socio-demo	Sintesi socio-eco	Sintesi politiche	MP I	Presentate ogni 1.000 res.	Accolte ogni 1.000 resid.	% domande accolte/domande presentate
San Giovanni in Marignano	RN	Riccione	9.452	C - Cintura	Alto 4	Medio 3	Alto 4	Alto 4	Basso 2	Medio 3	Alto 5
Montefiore Conca	RN	Riccione	2.233	D - Intermedio	Basso 2	Alto 5	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Alto 5	Alto 4
Coriano	RN	Riccione	10.595	C - Cintura	Medio 3	Alto 5	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Alto 5
San Clemente	RN	Riccione	5.603	C - Cintura	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Alto 5	Alto 4	Alto 4	Medio 3
Saludecio	RN	Riccione	3.059	D - Intermedio	Medio 3	Alto 5	Alto 4	Alto 5	Alto 4	Alto 5	Alto 5

un'offerta scolastica secondaria superiore completa (cioè almeno un liceo, un istituto tecnico e un istituto professionale); 2) almeno un ospedale sede di d.e.a. I livello; 3) una stazione ferroviaria almeno di tipo silver. Per ulteriori dettagli: https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19.

Provincia di Rimini



*La cartina mostra la suddivisione della provincia di Rimini in Ambiti ottimali (considerati cioè come ‘ottimali’ per la gestione associata dei servizi), distretti socio-sanitari e Unioni di Comuni.

Contesto ‘di sviluppo’ (a bassa vulnerabilità) - Il Cluster dell’Unione dei Comuni Tresinaro Secchia (ATS di Scandiano)

La scelta del caso di studio in un contesto cosiddetto ‘di sviluppo’ ha portato all’individuazione dell’ambito di Scandiano, che è ricompreso nell’Unione dei Comuni del Tresinaro Secchia³⁵. L’Unione si era costituita nel 2008, tra i Comuni di Casalgrande, Castellarano, Rubiera e Scandiano, a seguito della trasformazione dell’omonima Associazione intercomunale Tresinaro Secchia, costituita nel 2001³⁶. Nel 2013 l’Unione si è ampliata con l’ingresso dei Comuni di Baiso e Viano.

In questo caso, i Comuni caratterizzati da bassi livelli di vulnerabilità riguardavano anche i distretti di Vignola e Sassuolo, che non sono stati scelti prevalentemente per favorire un maggiore distanziamento dall’area di Bologna, già oggetto di approfondimento come area metropolitana, e per salvaguardare una diversità interna al cluster che appare più marcata nell’ATS di Scandiano (ad esempio, rispetto alla classificazione urbana). Quest’ultimo - pur comprendendo Comuni classificabili come ‘aree interne’ - rientra in un cluster caratterizzato complessivamente da bassa

³⁵ L’unico Comune dell’Unione Tresinaro Secchia che non fa parte del cluster ‘basso-basso’ è il Comune di Rubiera.

³⁶ La popolazione complessiva (al 2019) è pari a 81.751 abitanti.

vulnerabilità, soprattutto in relazione alla vulnerabilità socio-economica. Tuttavia, se ci concentriamo sull'indicatore di sintesi riguardante la vulnerabilità socio-demografica si registrano valori alti e medi per tutti i cinque comuni, ad eccezione di Viano e, affinando ancora di più l'analisi, si rileva la presenza importante di famiglie con figli in età 0-14 anni. Appare quindi interessante approfondire quali siano i volti della vulnerabilità in un contesto tendenzialmente meno problematico e come un tale contesto si 'attrezzi' per farvi fronte.

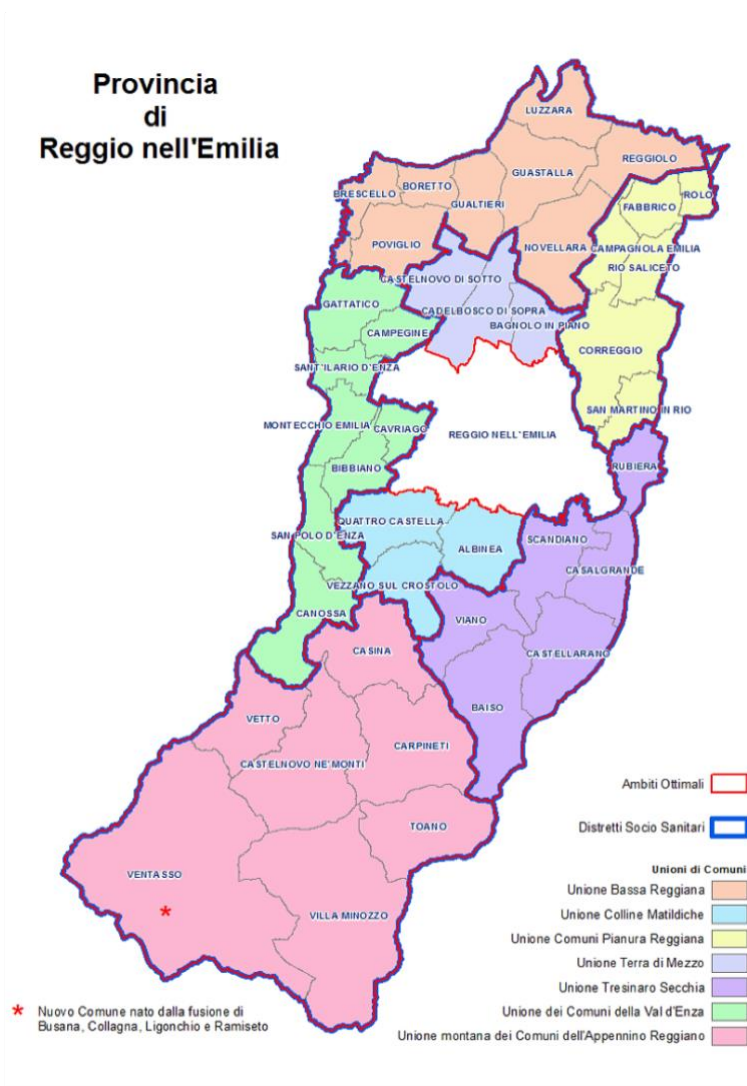
Ulteriore elemento di interesse è rappresentato dall'andamento non 'piatto' dell'incidenza delle domande per RdC e del tasso di *take-up*, che per il Comune di Baiso registra un valore 'alto' (vedi tab. 22). Tale variabilità interna rende il cluster certamente interessante per gli ulteriori approfondimenti previsti per lo studio dell'implementazione dell'RdC.

Dal punto di vista del welfare locale, l'Unione dei Comuni Tresinaro Trecchia coordina e gestisce, attraverso il Servizio Sociale Territoriale, tutti i servizi sociali. Come accennato, l'Unione ha una storia relativamente 'lunga', il che fa ipotizzare che si sia sviluppata nel tempo una prassi consolidata di confronto e di gestione condivisa dei bisogni sociali e delle risposte per farvi fronte. In tal senso, dalle interviste ai testimoni privilegiati emerge con chiarezza che la gestione associata dei servizi sociali influirebbe positivamente sull'implementazione delle politiche sociali in generale e, più nello specifico, in quelle di lotta alla povertà, dove si è reso particolarmente necessario diminuire la 'frammentazione' delle prassi operative e dei modelli organizzativi, anche a fronte delle continue riforme a livello nazionale che hanno significativamente impattato sui servizi sociali territoriali.

TAB 22 - Selezione dei comuni a 'bassa' vulnerabilità

Emilia-Romagna (legenda: **Alto=4 e 5**; **Intermedio=3**; **Basso=1 e 2**)

Comune	Prov	ATS	pop	classificazione urbana	Sintesi Soc-demo	Sintesi soc-eco	Sintesi pol-ist	MPI	Presentate ogni 1.000 res.	Accolte ogni 1.000 resid.	% domande accolte/domande presentate
Castellarano	RE	Scandiano	15.346	D - Intermedio	Medio3	Basso 1	Medio3	Basso 1	Basso 2	Basso 1	Basso 1
Viano	RE	Scandiano	3.325	D - Intermedio	Basso 2	Basso 2	Medio3	Basso 1	Medio3	Basso 1	Basso 1
Scandiano	RE	Scandiano	25.770	C - Cintura	Medio3	Basso 2	Basso 2	Basso 1	Medio3	Medio3	Medio3
Casalgrande	RE	Scandiano	18.982	C - Cintura	Alto 4	Basso 1	Medio3	Basso 2	Medio3	Basso 2	Basso 2
Baiso	RE	Scandiano	3.242	D - Intermedio	Alto 4	Basso 1	Medio3	Basso 2	Medio3	Medio3	Alto 4



*La cartina mostra la suddivisione della provincia di Reggio nell'Emilia in Ambiti ottimali (considerati cioè come ottimali per la gestione associata dei servizi), distretti socio-sanitari e Unioni di Comuni.

La zona di Scandiano si caratterizza per la presenza del polo industriale della ceramica, che in poco più di un decennio ha visto profonde trasformazioni sociali, attraversando le fasi di una piena occupazione e di sviluppo crescente, l'emergere delle nuove povertà ed infine il dilagare della crisi economica e sociale.

Il Servizio sociale ha così modulato la propria programmazione seguendo l'evoluzione dei bisogni sociali. Dal piano di zona distrettuale per la salute e il benessere sociale 2018-2020 si ricavano con chiarezza 'tre' fasi relative alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale:

Fase di piena occupazione e sviluppo: all'esordio della programmazione secondo la legge quadro 328/2000, l'istituente tavolo tematico per le povertà ed esclusione sociale definiva il disagio sociale soprattutto in termini soggettivi (frustrazione nell'autodeterminazione, mancanza di auto realizzazione, non accettazione della diversità). Fra le manifestazioni del disagio descritte nel primo Piano Sociale di Zona di Scandiano nell'anno 2004, troviamo fenomeni "che appartengono a un'altra epoca" (cit.): il gruppo tecnico tematico descriveva una comunità in cui si lavorava troppo, si cambiava spesso lavoro, si spendeva male, non esisteva disoccupazione giovanile. La

povertà era soprattutto ‘povertà culturale’ e ‘povertà relazionale’. Il budget complessivo del programma povertà rappresentava un quarto rispetto a quello attuale. I progetti del primo programma povertà agivano prevalentemente sulla povertà relazionale, si faceva lavoro di ricostruzione di reti comunitarie, e si lavorava sulla genitorialità, assorbendo il 70% circa delle risorse dedicate. Il rimanente era dedicato all’inserimento lavorativo di soggetti molto fragili e già in carico ai servizi (disagio conclamato, povertà estrema e cronica).

Fase dell'emergere delle nuove povertà: fino all’anno 2008, fattori di crescita e di benessere si intersecavano con altri di rischio e disagio sociale creando uno scenario complesso e ambivalente. Il comprensorio ceramico nei decenni scorsi e fino al 2008, ha garantito crescente offerta di lavoro, ma spesso con redditi bassi, contratti di lavoro precari, costo della vita elevato, scarsa qualità delle relazioni sociali. Il territorio inoltre era caratterizzato da forti flussi migratori e da un aumento costante della popolazione.

Fase del dilagare della crisi economica e sociale: con il conclamarsi della crisi economica, per la prima volta nella storia del servizio sociale della zona di Scandiano, chi lavora sul fronte del disagio ha impattato un problema sociale nuovo: gli esiti della disoccupazione diffusa³⁷. Le fasce di età più interessate sono i giovani e gli over 50. Continuano a risentire di una condizione di accentuato svantaggio le donne, le persone con storie di vita caratterizzate da processi migratori, e da significative rotture di legami famigliari sia italiani che stranieri, le persone con bassa scolarità. Secondo quanto riportato dal piano di zona distrettuale per la salute e il benessere sociale 2018-2020, tale varietà di bisogni sfida i Servizi Sociali sul piano dell’investimento delle risorse economiche ma soprattutto sul piano del rinnovamento metodologico e strumentale. Il piano evidenzia una fase ‘nuova’ di lenta ripresa dell’occupazione, in cui tuttavia le persone uscite dal mercato del lavoro faticano a ricollocarsi e le famiglie impoverite faticano a ritrovare autonomia.

Nota metodologica

I testimoni privilegiati intervistati da febbraio ad aprile 2020 sono stati: Angela Artusi (referente Rete degli Empori Solidali Emilia-Romagna); Sauro Bandi (ex-delegato Caritas Emilia-Romagna); Marina Balestrieri (segreteria CGIL Emilia-Romagna); Mario Galasso (Delegato Caritas Emilia-Romagna); Fabrizia Paltrinieri (Referente Servizio Politiche sociali e socio-educative, Regione Emilia-Romagna); Maria Chiara Patuelli (Area Contrasto alla povertà, Città Metropolitana di Bologna); Monica Raciti (Servizio Politiche per l’integrazione sociale, il contrasto alla povertà e Terzo settore della Regione Emilia-Romagna).

Riferimenti bibliografici

- Ambrosi A., Gallo G. e Ghetti V. (2019), “La progettazione personalizzata nelle nuove misure di contrasto alla povertà (ReS-Rei) in Emilia-Romagna: ottanta studi di caso”, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, n.1/2019, pp. 69-88.
- Bertin G. (2012), *Welfare regionale in Italia*, Edizioni Ca’ Foscari, Venezia.

³⁷ I “disoccupati iscritti ai Centri per l’impiego” ovvero coloro che, essendo privi di lavoro hanno formalizzato la propria condizione di “disoccupati” iscrivendosi ai Centri per l’impiego, sono più che triplicati passando da 1801 unità al 31/12/2007 a 5863 unità al 31/12/2015. La disoccupazione giovanile (15 - 24 anni) nello stesso periodo di riferimento è quadruplicata passando dal 8,9% al 33,5%.

- Bosco A., Ramella F. (2019), “Cosa resta del modello emiliano?”, in *il Mulino*, consultabile online: https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:4972.
- Dall’Agata C., De Luigi N. e Vanelli V. (2013), *Lavorare e guadagnare*, in R. Rettaroli e P. Zurla (2013), *Sviluppo sociale e benessere in Emilia Romagna*, FrancoAngeli, Milano: 136-169.
- Fellini I. e Reyneri E. (2019), *Com’è cambiata l’occupazione in Emilia Romagna durante e dopo la Grande Recessione*, in *Rapporto sulla Cooperazione. Edizione 2018/2019*, Legacoop Emilia Romagna, pp. 165-199.
- Impicciatore R. e Rettaroli R. (2019), *Dinamiche demografiche e capitale umano in Emilia Romagna*, in *Rapporto sulla Cooperazione. Edizione 2018/2019*, Legacoop Emilia Romagna, pp.151-163.
- Madama I. (2010), *Le politiche di assistenza sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Mazzocchetti A., Pasquini L. e Rettaroli R. (2013), *Evoluzione della popolazione*, in R. Rettaroli e P. Zurla (2013), *Sviluppo sociale e benessere in Emilia Romagna*, FrancoAngeli, Milano, pp. 17-42.
- Regione Emilia-Romagna (2019), *Monitoraggio sull’attuazione del Piano Sociale e Sanitario Regionale 2017/2019 e dei Piani di Zona per la Salute e il Benessere Sociale 2018-2020*, disponibile al link: <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/piano-sociale-e-sanitario-2017-2019/monitoraggio-pssr-luglio-2019>.
- Tosi F. (2017), *La partecipazione dei giovani al mercato del lavoro in Emilia-Romagna: ricostruzione e analisi delle serie storiche*, in in A.a.V.v., *Giovani, occupazione e lavoro autonomo in Emilia Romagna*, Rivista dell’Assemblea regionale, n° 20: 13-27.

BOX 1 - Il Reddito di Solidarietà

Regione	Regione Emilia-Romagna
Nome della misura	Reddito di Solidarietà (ReS) (avvio 18 settembre 2017/fine 28 febbraio 2019)
Obiettivi principali della misura	“Il ReS costituisce una misura regionale diretta a contrastare la povertà, l’esclusione sociale e la disuguaglianza, nonché a promuovere la crescita sociale ed economica, la valorizzazione delle competenze e dei saperi delle persone, l’accesso al lavoro”
Riferimenti normativi	Legge regionale 19 dicembre 2016, n. 24 “Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito” (avvio operativo con possibilità di fare domanda: settembre 2017) Legge regionale 8 giugno 2018, n. 7 “Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 dicembre 2016, n. 24 (misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito)”
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Diritto soggettivo con elementi selettivi Sia per ReS1 che per ReS2: Residenza di almeno 2 anni nella Regione Emilia-Romagna Per ReS1: stranieri breve soggiorno/per ReS2 soltanto stranieri con permesso di soggiorno di lungo periodo
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione sui diversi livelli di governo territoriale	“I Comuni, i Centri per l’impiego, e gli altri servizi pubblici eventualmente coinvolti, di concerto con i soggetti del terzo settore e della comunità all’interno della quale è inserito il nucleo, promuovono il superamento delle condizioni di difficoltà del nucleo tramite l’utilizzo coordinato di tutti gli strumenti di inclusione sociale, contrasto alla povertà e di politica attiva del lavoro previsti dalla vigente normativa statale e regionale, in coerenza anche a quanto previsto nelle <i>Linee guida per la predisposizione ed attuazione dei progetti di presa in carico del sostegno per l’inclusione attiva (SLA)</i> (11 febbraio 2016). Nel settembre 2017 è stato firmato un Protocollo “per l’attuazione del Reddito di Solidarietà e delle misure a contrasto di povertà ed esclusione sociale in ER tra RER e Terzo settore”. I firmatari sono: ANCI, CGIL, CISL e UIL, il Forum del Terzo settore, la Delegazione Regionale Caritas Emilia-Romagna, la Fondazione Banco Alimentare Emilia-Romagna Onlus e la FioPSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora).
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	Per l’anno 2018: 33.000.000 euro Per l’anno 2019: 34.700.000 euro Per l’anno 2020: 35.000.000* *a seguito dell’entrata in vigore del RDC il bilancio del fondo povertà regionale è stato assegnato a due principali aree: nidi d’infanzia e fondo per l’affitto Non è prevista una quota di compartecipazione comunale
Popolazione target Numero di beneficiari?	Residenti in Emilia-Romagna da almeno 24 mesi continuativi. Per l’anno 2018 (gennaio-dicembre) = 22696 beneficiari
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura Indicare se la soglia varia in casi particolari	Per ReS1: ISEE < 3000 euro Per ReS2: ISEE < 6000 euro Nel caso di godimento da parte di componenti il nucleo familiare di altri trattamenti economici, anche fiscalmente esenti, di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, a qualunque titolo concessi dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni, il valore complessivo per il nucleo familiare dei medesimi trattamenti percepiti nel mese antecedente la richiesta o le erogazioni deve essere inferiore a 600 euro mensili. L’accesso al ReS era incompatibile con la fruizione da parte di ciascun membro del nucleo familiare della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l’Impiego (NASpI), ovvero dell’Assegno di disoccupazione (ASDI)
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	ReS1: 80 euro ReS2 (ad integrazione della quota ReI): 110 euro
Scala di equivalenza	Per il ReS2 stessa scala di equivalenza del ReI
Voci integrative dell’ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	
Modalità di inoltro della domanda	La richiesta del ReS2, al pari di quella per ReS1, è presentata da uno dei componenti il nucleo familiare presso il Comune o l’Unione dei comuni territorialmente competente, mediante il modello di “domanda unica ReS - ReI” completo del requisito di residenza in un Comune dell’Emilia-Romagna da almeno ventiquattro mesi continuativi.
Tempo di attesa tra la domanda e l’effettiva erogazione	Stante la revisione delle misure più volte occorsa nell’arco temporale di vigenza, è difficile pensare di poter osservare ‘tempi’ di attesa standard.

Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	Nel ReS1 la verifica dei requisiti economici è a carico del Comune. Per tutti i nuclei richiedenti che abbiano avuto esito positivo circa la verifica dei requisiti per l'accesso al beneficio economico, il servizio sociale procede con l'analisi preliminare (o pre-assessment), ovvero una prima valutazione con lo scopo di raccogliere informazioni sul nucleo, sulle sue risorse, su servizi e supporti già attivi, sull'eventuale presenza di fattori di vulnerabilità dei singoli componenti e del nucleo nel suo complesso. Qualora emerga una situazione di "bisogno complesso" ³⁸ del nucleo, non legata alla sola dimensione lavorativa, viene attivata la seconda fase ovvero la valutazione multidimensionale o <i>assessment</i> effettuata dall'équipe multidisciplinare. Viene condotta un'analisi più approfondita delle risorse e dei fattori di vulnerabilità del nucleo, al fine di individuare bisogni e risposte da attivare per intraprendere un percorso finalizzato all'autonomia. La definizione del progetto personalizzato di attivazione sociale (servizi e sostegni non monetari), in analogia con il ReI, viene sottoscritto dal beneficiario e dai servizi coinvolti, sostenuto da una rete integrata di interventi, individuati dai servizi sociali dei Comuni coordinati a livello di Ambiti distrettuali, in rete con gli altri servizi del territorio (centri per l'impiego, servizi sanitari, scuole...) e con i soggetti del terzo settore e tutta la comunità.
Servizi e sostegni non monetari	Le attività proposte nel progetto personalizzato riguardano perlopiù i seguenti ambiti: il <i>lavoro</i> (con l'iscrizione al Centro per l'Impiego, la ricerca attiva del lavoro, l'attivazione di tirocinio e di corsi di formazione); l' <i>integrazione sociale</i> (con corsi di lingua per stranieri; aggancio ad altri progetti/interventi territoriali, servizi educativi/ricreativi per i minori, attività di volontariato); la <i>casa</i> (sostegno abitativo e ricerca alloggio); <i>salute</i> (ad esempio, sostegno all'accertamento di invalidità)
Eventuali incentivi	Non presenti
Sanzioni	Si decade o si è sospesi dal ReS2 se si decade o si è sospesi dalla misura nazionale prevista dal decreto legislativo n. 147 del 2017. Si decade dal solo ReS nel caso in cui si perda la residenza in un Comune dell'Emilia-Romagna. I Comuni comunicano al soggetto gestore (Poste italiane) il mancato rispetto degli impegni previsti nel Progetto di attivazione sociale ed inserimento lavorativo
Durata della prestazione	Il ReS1 aveva una durata massima di 12 mesi e poteva essere riavviato dopo una pausa di 6 mesi Il ReS2 aveva la stessa durata della misura nazionale prevista dal decreto legislativo n. 147 del 2017 pari a 18 mesi, superati i quali il sostegno non potrà essere richiesto se non trascorsi almeno sei mesi dall'ultimo beneficio percepito.
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	Non variazione della residenza in un Comune della Regione Emilia-Romagna
Sistema di monitoraggio	La Regione promuove forme di valutazione partecipata coinvolgendo i soggetti attuatori degli interventi previsti. I Comuni, in raccordo con i Centri per l'Impiego ed eventuali altri soggetti pubblici coinvolti nel Progetto, monitorano e verificano il rispetto degli impegni previsti dal Progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo Il CAPP di Modena ha realizzato uno studio sul monitoraggio del ReS/ReI. Il report è scaricabile al seguente indirizzo web: https://sociale.regione.emilia-romagna.it/notizie/2020/marzo/reddito-e-pensione-di-cittadinanza/3deg-rapporto-di-monitoraggio.pdf
Dibattito regionale	In occasione del passaggio a ReI2, le posizioni erano due: 1) uniformarsi all'architettura ReI2 ed integrare la somma di denaro trasferita ai beneficiari (opzione praticata); 2) aumentare la soglia di accesso ISEE-ISRE per allargare la platea di possibili beneficiari
Note eventuali	

BOX 2 - La Legge Regionale 14/2015

Regione	Regione Emilia-Romagna
Nome della misura	“Disciplina a sostegno dell’inserimento lavorativo e dell’inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l’integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari”.
Obiettivi principali della misura	Promuovere e sostenere l’inserimento al lavoro, l’inclusione sociale e l’autonomia, attraverso il lavoro, delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità
Riferimenti normativi	LEGGE REGIONALE 30 luglio 2015, n. 14 Entrata in vigore: 1 ottobre 2015 Febbraio 2016 “Approvazione dell’indice di fragilità. Strumento di valutazione della condizione di fragilità e vulnerabilità – art. 2 comma 2 della l.r. 14/2015 e l.r. 12/2014
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Diritto soggettivo con elementi discrezionali
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell’erogazione/ implementazione sui diversi livelli di governo territoriale	La legge prevede che i diversi servizi presenti sul territorio – sociali, sanitari, del lavoro e della formazione - operino insieme e in modo integrato per consentire alle persone fragili di uscire dalla condizione di vulnerabilità, caratterizzata dalla mancanza di lavoro e dalla presenza di ulteriori problematiche di tipo sociale o sanitario, attraverso l’inserimento lavorativo e il raggiungimento dell’autonomia. Tale obiettivo è perseguito con il coinvolgimento del sistema economico-produttivo e delle imprese del territorio. Per facilitare l’incontro con il mondo del lavoro, la legge 14/2015 ha introdotto una nuova tipologia di tirocinio - il tirocinio di orientamento, formazione e inserimento o reinserimento - finalizzato al rafforzamento dell’autonomia delle persone, alla loro riabilitazione e inclusione. L’inserimento lavorativo delle persone in azienda può avvenire utilizzando le diverse modalità e tipologie contrattuali esistenti. Sul piano istituzionale, a seguito dell’approvazione della Legge regionale 14/2015, con DGR 1230/2015 la Regione ha provveduto a ridefinire i territori di riferimento dei Centri per l’Impiego facendoli coincidere con quelli di competenza dei Distretti socio-sanitari, con l’obiettivo di assicurare il completo allineamento degli ambiti territoriali di intervento dei tre servizi coinvolti (per il lavoro, sociali e sanitari). Successivamente, con DGR 1959/2016, la Regione ha definito i requisiti che devono possedere i soggetti per essere accreditati a realizzare gli interventi di politica attiva del lavoro rivolti agli utenti presi in carico secondo la L.R. 14/2015.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	In attuazione della legge n. 14/2015 la Regione ha investito 20 milioni di euro del Fondo sociale europeo (per l’anno 2018). È prevista la compartecipazione del bilancio comunale, nella misura minima del 10% del totale di FSE assegnato ad ogni singolo ambito distrettuale. Rimane oggetto di una scelta locale l’entità di risorse, del Fondo Sanitario Regionale e del Fondo Sociale Locale, che ogni Distretto destina alla programmazione territoriale
Popolazione target Numero di beneficiari?	I destinatari di percorsi integrati L.R.14/2015 sono tutte le persone fragili e vulnerabili come emerge dalla valutazione multidimensionale del Profilo di Fragilità, a prescindere dal loro stato occupazionale e dal livello reddituale al momento della presa in carico. Residenza in un Comune della Regione E-R. Non è necessario aver maturato un’“anzianità” di residenza in un determinato Comune 16.676 (da ottobre 2017 al settembre 2018). Prevalenza di donne (55,6% del totale dei beneficiari). Sul totale di 16.676 persone che si sono rivolte ai servizi nell’ambito della L.14/2015, le persone prese in carico con un programma personalizzato sono state 5672.
Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura	Non è previsto un ‘limite’ di reddito: la condizione economica è valutata insieme ad altre dimensioni per la valutazione della condizione di fragilità
Indicare se la soglia varia in casi particolari	(I percettori di NASpI rientrano tra i dai destinatari degli interventi della L.R.14/2015).
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	L’indennità (del tirocinio), che costituisce un sostegno di natura economica finalizzata all’inclusione sociale, all’autonomia delle persone e alla riabilitazione indicata nel progetto personalizzato, è corrisposta, di norma, da parte dell’ente responsabile che ha preso in carico il tirocinante.
Scala di equivalenza	Non applicabile
Voci integrative dell’ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	Le risorse previste dalla L.R.14/2015 possono essere impiegate anche per trasferimenti monetari (Contributi per servizi alla persona; contributi economici per cure o prestazioni sanitarie; contributi economici per servizio trasporto e mobilità; buoni spesa o buoni pasto; contributi economici per i servizi scolastici; contributi economici erogati a titolo di prestito; contributi economici per alloggio; contributi economici a integrazione del reddito familiare)
Modalità di inoltro della domanda	Le persone potenzialmente destinatarie delle prestazioni integrate, erogate attraverso i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari, possono rivolgersi indifferentemente al centro per l’impiego, al servizio sociale territoriale o al servizio sanitario presso i quali si svolge il primo accesso. La condizione di fragilità e vulnerabilità viene accertata dagli operatori facenti parte di un’equipe multiprofessionale.

Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	<p>Per rendere disponibili le opportunità previste dalla legge, sono stati predisposti 38 Accordi di programma e altrettanti Piani integrati territoriali, che individuano il reale fabbisogno di misure di politica attiva per le persone fragili e vulnerabili in ciascun distretto sanitario dell'Emilia-Romagna.</p> <p>Per ogni destinatario, una équipe multiprofessionale - costituita dagli operatori dei servizi per il lavoro, del sociale e della sanità - definisce un programma personalizzato di interventi, che combina azioni utili all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale. Il programma viene riportato in un Patto di servizio, sottoscritto dall'utente. Per realizzare le misure previste dal proprio percorso, l'utente è indirizzato dagli operatori verso uno dei soggetti competenti a livello territoriale incaricati di erogarle.</p> <p>L'attuazione delle misure, finanziata con risorse del Fondo sociale europeo, è in capo a enti di formazione accreditati e soggetti privati accreditati per i servizi per il lavoro per l'ambito "Supporto all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili". Questi ultimi costituiscono, insieme agli operatori dei centri per l'Impiego, la Rete attiva per il lavoro, coordinata dall'Agenzia Regionale per il Lavoro dell'Emilia-Romagna. I percorsi di inclusione sociale per sostenere le persone fragili e vulnerabili possono comprendere: a) percorsi di formazione per il conseguimento di un certificato di competenze o di una qualifica professionale, formazione permanente e attività a supporto della partecipazione a percorsi formativi; 2) tirocini e attività a supporto dei processi di apprendimento nei contesti lavorativi; 3) orientamento specialistico, accompagnamento al lavoro e attività di sostegno alle persone nei contesti lavorativi.</p> <p>Il Piano integrato e i programmi di attuazione annuale a) stabiliscono una permanente interazione con le cooperative sociali del territorio; b) individuano le condizioni d'inserimento delle persone in condizioni di fragilità e vulnerabilità presso le cooperative sociali, in particolare di tipo B; c) verificano le possibilità di attribuzione e affidamento di servizi, da parte di soggetti istituzionali coinvolti nella elaborazione di entrambi, anche a beneficio delle cooperative sociali di tipo B.</p>
Servizi e sostegni non monetari	<p>Interventi che possono essere finanziati con le risorse della legge 14/2015: Orientamento; Accompagnamento al lavoro (Scouting delle opportunità occupazionali; Matching – incrocio domanda/offerta; Sostegno nella fase di inserimento lavorativo); Tirocini (Tirocinio di orientamento e formazione o di inserimento/reinserimento rivolto a persone con disabilità e in condizione di svantaggio; Tirocinio finalizzato all'autonomia delle persone e alla riabilitazione); Formazione (Formazione progettata con riferimento al Sistema Regionale delle Qualifiche; Formazione permanente; Formalizzazione e certificazione delle competenze; Servizio di formalizzazione degli esiti del tirocinio; Certificazione delle competenze comprese in una o più unità di competenze del Sistema Regionale delle Qualifiche; Certificazione delle competenze per l'acquisizione di una qualifica presente nel Sistema Regionale delle Qualifiche); Attività di servizio sociale di supporto alla persona, alla famiglia e rete sociale (Interventi di supporto per il reperimento di alloggi; Servizio di mediazione familiare; Interventi di sostegno alla genitorialità); Integrazione sociale (Corsi di lingua italiana per immigrati; Servizi di mediazione culturale); Interventi e servizi educativo-assistenziali (Sostegno socio-educativo territoriale; Sostegno socio-educativo domiciliare); Interventi volti a favorire la permanenza al domicilio in ottica conciliativa (Assistenza domiciliare socio-assistenziale Servizi di prossimità/buon vicinato/gruppi di auto-aiuto Telesoccorso e teleassistenza Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio); servizi di supporto (Mensa sociale; Trasporto sociale; Distribuzione beni di prima necessità; Servizi per l'igiene personale); Centri e servizi con funzione educativa, ricreativa (Centri di aggregazione sociali; Centri diurni di protezione sociale; Centri diurni estivi; Asili nido e servizi integrativi prima infanzia); Accoglienza abitativa finalizzata alla riacquisizione dell'autonomia (Soluzioni di accoglienza abitativa temporanea; Soluzioni abitative di reinserimento sociale e riacquisizione dell'autonomia; Strutture residenziali a minore intensità assistenziale)</p>
Eventuali incentivi	<p>La Regione prevede incentivi, nel rispetto della disciplina nazionale e dell'Unione europea, a beneficio dei datori di lavoro che stipulino contratti di lavoro con le persone in condizione di fragilità e vulnerabilità ove queste persone non possano fruire di altro adeguato sostegno di tipo economico alla loro occupazione. Al fine di consentire l'inserimento delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, vengono corrisposti contributi alle aziende in riferimento a: a) acquisti e adeguamenti strumentali atti a consentire l'inserimento di persone in condizione di fragilità e vulnerabilità; b) formazione e impiego di personale di esclusivo ausilio alle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità.</p>
Sanzioni	<p>Nel programma personalizzato d'interventi sono previste le modalità di verifica degli impegni assunti dalla persona. Il mancato rispetto, da parte di quest'ultima, degli impegni previsti può comportare la decadenza dalla fruizione dei servizi erogati dai soggetti coinvolti nell'elaborazione dei programmi di attuazione annuale</p>
Durata della prestazione	<p>La durata massima del tirocinio è di 24 mesi</p>

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

Criteria per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	
Sistema di monitoraggio	La Regione realizza il monitoraggio periodico degli interventi di attuazione della presente legge e ne tiene conto ai fini dell'elaborazione delle linee di programmazione regionale integrata dei servizi pubblici del lavoro, sociale e sanitario
Dibattito regionale	Faticoso avvio dei tirocini e problematiche legate alla profilazione degli utenti; discussione in corso su sovrapposizioni virtuose/rischi di ridondanza tra "profilo di fragilità" e sistemi di valutazione del bisogno di altre misure (es. ReS, ReI/RdC); complementarietà fra L. 14/2015 e misure di contrasto alla povertà di livello nazionale e locale
Note eventuali	

ALLEGATO A - Tabella con selezione dei cluster 'alto-alto'

Metodologia adottata per l'individuazione del cluster 'alto-alto'

Calcolati i percentili dell'indice MPI sulla totalità dei comuni dell'Emilia Romagna, e suddivisi in cinque classi, le cui soglie superiori coincidono con il 20esimo (98,3833), il 40esimo (100,4820), il 60esimo (102,7074), l'80esimo (104,7540) percentile e con il valore più alto (128,64), i Comuni etichettati come "Alto-alto" sono quelli che rientrano nelle classi dell'indicatore 4 e 5.

Emilia-Romagna (legenda: **Alto=4 e 5**; **Intermedio=3**; **Basso=1 e 2**)

Comune	Prov	ATS	pop	classificazione urbana	Sintesi Socio-demo	Sintesi socio-economico	Sintesi politiche	MPI	Presentate ogni 1.000 res.	Accolte ogni 1.000 resid.	% domande accolte/domande presentate
San Giovanni in Marignano	RN	Riccione	9.452	C-Cintura	Alto 4	Medio 3	Alto 4	Alto 4	Basso 2	Medio 3	Alto 5
Montefiore Conca	RN	Riccione	2.233	D-Intermedio	Basso 2	Alto 5	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Alto 5	Alto 4
Coriano	RN	Riccione	10.595	C-Cintura	Medio 3	Alto 5	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Alto 5
San Clemente	RN	Riccione	5.603	C-Cintura	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Alto 5	Alto 4	Alto 4	Medio 3
Saludecio	RN	Riccione	3.059	D-Intermedio	Medio 3	Alto 5	Alto 4	Alto 5	Alto 4	Alto 5	Alto 5
Predappio	FC	Forlì	6.285	D-Intermedio	Alto 4	Alto 4	3/4	Alto 4	Alto 5	Alto 5	Medio 3
Portomaggiore	FE	Sud-Est	11.604	C-Cintura	Alto 5	Alto 5	Alto 4	Alto 5	Alto 5	Alto 4	Basso 2
Corniglio	PR	Sud-Est	1.842	E-Periferico	Basso 2	Basso 2	Alto 5	Alto 5	Alto 4	Alto 4	Alto 5
Palanzano	PR	Sud-Est	1.099	E-Periferico	Alto 4	Alto 4	Alto 5	Alto 5	Basso 2	Alto 4	Alto 5

Tizzano Val Parma	PR	Sud-Est	2.104	E - Periferico	Alto 5	Medio 3	Alto 5	Alto 5	Basso 2	Basso 2	Medio 3
Borgo Val di Taro	PR	Valli Taro e Ceno	6.849	B – Polo intercomunale	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Alto 5	Alto 4
Terenzo	PR	Valli Taro e Ceno	1.199	D - Intermedio	Alto 4	Basso 2	Alto 5	Alto 4	Basso 2	Basso 1	Basso 1
Varsi	PR	Valli Taro e Ceno	1.185	E - Periferico	Alto 4	Medio 3	Alto 5	Alto 4	Basso 1	Basso 1	Basso 2
Bedonia	PR	Valli Taro e Ceno	3.320	C - Cintura	Medio 3	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Alto 4	Alto 4	Alto 4
Pellegrino Parmense	PR	Valli Taro e Ceno	1.012	E - Periferico	Alto 4	Alto 4	Alto 5	Alto 5	Medio 3	Alto 4	Alto 5
Valmozzola	PR	Valli Taro e Ceno	515	D - Intermedio	Basso 2	Alto 4	Alto 5	Alto 5	Alto 4	Alto 5	Alto 5
Berceto	PR	Valli Taro e Ceno	1.990	C - Cintura	Basso 2	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Alto 4	Alto 5	Alto 4
Bore	PR	Valli Taro e Ceno	683	D - Intermedio	Alto 5	Alto 5	Alto 4	Alto 5	Basso 1	Basso 1	Alto 5
Bardi	PR	Valli Taro e Ceno	2.150	E - Periferico	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Basso 1	Basso 1	Alto 5
Compiano	PR	Valli Taro e Ceno	1.104	C - Cintura	Alto 4	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Basso 1	Basso 1	Alto 5
Lugagnano Val d'Arda	PC	Levante	3.927	C - Cintura	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Medio 3	Medio 3
Carpaneto Piacentino	PC	Levante	7.740	C - Cintura	Alto 4	Basso 2	Alto 5	Alto 4	Basso 2	Basso 1	Basso 2
Vernasca	PC	Levante	2.073	D - Intermedio	Basso 2	Medio 3	Alto 5	Alto 4	Medio 3	Medio 3	Alto 4

Cadeo	PC	Levante	6.066	C - Cintura	Alto 5	Basso 2	Alto 5	Alto 5	Alto 4	Alto 4	Medio 3
Ferriere	PC	Levante	1.197	E - Periferico	Alto 5	Alto 5	Alto 4	Alto 5	Basso 2	Basso 2	Alto 5
Morfasso	PC	Levante	957	D - Intermedio	Alto 4	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Basso 1	Basso 1	Alto 5
Corte Brugnatella	PC	Ponente	586	E - Periferico	Alto 4	Medio 3	Alto 4	Alto 4	Medio 3	Medio 3	Alto 4
Sarmato	PC	Ponente	2.847	C - Cintura	Alto 5	Medio 3	Alto 4	Alto 4	Alto 4	Basso 2	Basso 1
Castel San Giovanni	PC	Ponente	13.725	A - Polo	Alto 5	Medio 3	Basso 2	Alto 5	Medio 3	Medio 3	Medio 3
Borgonovo Val Tidone	PC	Ponente	7.999	C - Cintura	Alto 5	Medio 3	Alto 4	Alto 5	Medio 3	Alto 4	Alto 4
Cerignale	PC	Ponente	122	F - Ultraperiferico	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Alto 5
Ziano Piacentino	PC	Ponente	2.506	C - Cintura	Alto 5	Alto 4	Alto 5	Alto 5	Basso 2	Basso 2	Alto 5
Ottone	PC	Ponente	485	F - Ultraperiferico	Alto 5	Alto 5	Basso 2	Alto 5	Alto 4	Alto 5	Alto 5
Zerba	PC	Ponente	73	F - Ultraperiferico	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Alto 5	Alto 5
Varano de' Melegari	PR	Valli Taro e Ceno	2.625	D - Intermedio	Alto 4	Basso 1	Alto 5	Medio 3	Basso 1	Basso 1	Basso 2

Nota: i comuni segnati in verde (Predappio e Portomaggiore) sono nella mappa, ma non sono in un cluster, sono isolati.

Il comune segnato in azzurro (Varano) è in mappa, ma sull'indice MPI è nella classe 3 (intermedio).

I comuni in totale sono 34 (35 con caso anomalo).

ALLEGATO B - Tabella con selezione dei cluster ‘basso-basso’

Metodologia adottata per l'individuazione del cluster ‘basso-basso’

Calcolati i percentili dell'indice MPI sulla totalità dei comuni dell'Emilia Romagna, e suddivisi in cinque classi, le cui soglie superiori coincidono con il 20esimo (98,3833), il 40esimo (100,4820), il 60esimo (102,7074), l'80esimo (104,7540) percentile e con il valore più alto (128,64), i Comuni etichettati come “basso-basso” sono quelli che rientrano nelle classi dell'indicatore 1 e 2.

Emilia-Romagna (legenda: **Alto=4 e 5**; **Intermedio=3**; **Basso=1 e 2**)

Comune	Prov	ATS	pop	classificazi one urbana	Sinte si Soc- demo	Sinte si soc- eco	Sinte si pol- ist	MP I	Present ate ogni 1.000 res.	Accolt e ogni 1.000 resid.	% domande accolte/doma nde presentate
Bologna	BO	Città di Bologna	390.636	A - Polo	Alto 4	Alto 4	Basso 1	Bas so 2	Alto 5	Alto 5	Alto 4
Casalechio di Reno	BO	Reno, Lavino e Samoggia	36.512	C – Cintura	Alto 5	Basso 2	Basso 1	Bas so 2	Alto 4	Alto 4	Medio3
Sasso Marconi	BO	Reno, Lavino e Samoggia	14.909	C – Cintura	Alto 4	Basso 1	Basso 1	Bas so 1	Medio3	Basso 2	Medio3
Valsamoggia	BO	Reno, Lavino e Samoggia	31.209	missing	Alto 5	Basso 1	Basso 1	Bas so 1	Alto 4	Basso 2	Basso 1
Monte San Pietro	BO	Reno, Lavino e Samoggia	10.875	D - Intermedio	Basso 2	Basso 1	Basso 1	Bas so 1	Basso 2	Basso 1	Alto 4
Zola Predosa	BO	Reno, Lavino e Samoggia	19.015	C – Cintura	Medi o3	Basso 1	Basso 1	Bas so 1	Medio3	Basso 2	Medio3
Monzuno	BO	Appennino bolognese	6.361	D - Intermedio	Basso 2	Alto 4	Medi o3	Bas so 2	Alto 4	Alto 4	Alto 4
Marzabotto	BO	Appennino bolognese	6.834	C – Cintura	Medi o3	Medi o3	Medi o3	Bas so 2	Alto 5	Alto 5	Alto 4

San Lazzaro di Savena	BO	San Lazzaro di Savena	32.518	C – Cintura	Alto 4	Basso 2	Basso 1	Basso 1	Medio3	Medio3	Medio3
Ozzano dell'Emilia	BO	San Lazzaro di Savena	13.817	B – Polo intercomunale	Medio3	Basso 1	Medio3	Basso 1	Basso 2	Basso 2	Medio3
Pianoro	BO	San Lazzaro di Savena	17.608	C – Cintura	Alto 4	Basso 2	Medio3	Basso 2	Alto 4	Alto 4	Basso 2
Monghidoro	BO	San Lazzaro di Savena	3.698	E – Periferico	Medio3	Alto 4	Medio3	Basso 2	Alto 5	Alto 5	Alto 4
Castel Maggiore	BO	Pianura Est	18.424	C – Cintura	Medio3	Basso 1	Basso 1	Basso 1	Medio3	Medio3	Medio3
Argelato	BO	Pianura Est	9.834	C – Cintura	Alto 4	Basso 1	Basso 1	Basso 1	Basso 2	Basso 2	Alto 4
Bentivoglio	BO	Pianura Est	5.629	C – Cintura	Alto 4	Basso 1	Basso 1	Basso 1	Basso 2	Basso 2	Medio3
Pieve di Cento	BO	Pianura Est	7.128	C – Cintura	Alto 4	Basso 1	Basso 1	Basso 1	Medio3	Basso 2	Basso 1
Castenaso	BO	Pianura Est	15.545	C – Cintura	Medio3	Basso 1	Medio3	Basso 1	Basso 2	Basso 1	Basso 1
San Pietro in Casale	BO	Pianura Est	12.435	C – Cintura	Alto 4	Basso 2	Basso 1	Basso 1	Medio3	Basso 1	Basso 1
San Giorgio di Piano	BO	Pianura Est	8.820	C – Cintura	Alto 5	Basso 1	Basso 1	Basso 1	Medio3	Basso 2	Medio3
Granarolo dell'Emilia	BO	Pianura Est	12.130	C – Cintura	Medio3	Basso 1	Alto 4	Basso 1	Basso 2	Basso 1	Basso 2
Sala Bolognese	BO	Pianura Ovest	8.465	C – Cintura	Medio3	Basso 1	Alto 5	Basso 2	Basso 2	Basso 1	Basso 1
Castel Guelfo di Bologna	BO	Imola	14.537	C – Cintura	Medio3	Basso 1	Medio3	Basso 1	Medio3	Basso 2	Medio3
Castel San Pietro Terme	BO	Imola	20.984	C – Cintura	Alto 4	Basso 2	Basso 2	Basso 1	Medio3	Medio3	Medio3

Roncofreddo	FC	Rubicone	3.406	D - Intermedio	Alto 4	Alto 4	Basso 1	Basso 1	Basso 1	Basso 2	Alto 5
Montiano	FC	Cesena – Valle del Savio	1.722	C – Cintura	Alto 4	Alto 4	Basso 1	Basso 1	Alto 4	Medio 3	Basso 2
Formigine	MO	Sassuolo	34.559	C – Cintura	Medio 3	Basso 1	Basso 2	Basso 1	Basso 2	Basso 1	Basso 2
Fiorano Modenese	MO	Sassuolo	17.064	C – Cintura	Medio 3	Basso 1	Basso 2	Basso 1	Alto 4	Medio 3/2	Basso 1
Maranello	MO	Sassuolo	17.680	C – Cintura	Alto 4	Basso 1	Basso 2	Basso 1	Medio 3	Basso 2	Basso 2
Castelvetro di Modena	MO	Vignola	11.323	C – Cintura	Alto 5	Basso 1	Basso 1	Basso 1	Basso 2	Basso 1	Basso 1
Castelnuovo Rangone	MO	Vignola	15.083	C – Cintura	Alto 5	Basso 1	Basso 1	Basso 1	Basso 1	Basso 1	Basso 1
Marano sul Panaro	MO	Vignola	5.264	D - Intermedio	Alto 5	Basso 1	Basso 1	Basso 1	Alto 5	Alto 4	Basso 2
Guiglia	MO	Vignola	3.907	D - Intermedio	Alto 4	Basso 2	Basso 1	Basso 1	Alto 5	Alto 4	Medio 3
Savignano sul Panaro	MO	Vignola	9.251	D - Intermedio	Alto 5	Basso 2	Basso 1	Basso 2	Medio 3	Medio 3	Basso 2
Serramazzoni	MO	Pavullo nel Frignano	8.430	E - Periferico	Medio 3	Alto 4	Basso 2	Basso 2	Alto 5	Alto 5	Alto 4
Albinea	RE	Reggio Emilia	8.805	C – Cintura	Medio 3	Basso 1	Alto 4	Basso 1	Basso 1	Basso 1	Medio 3
Castellara Grotte	RE	Scandiano	15.346	D - Intermedio	Medio 3	Basso 1	Medio 3	Basso 1	Basso 2	Basso 1	Basso 1
Viano	RE	Scandiano	3.325	D - Intermedio	Basso 2	Basso 2	Medio 3	Basso 1	Medio 3	Basso 1	Basso 1
Scandiano	RE	Scandiano	25.770	C – Cintura	Medio 3	Basso 2	Basso 2	Basso 1	Medio 3	Medio 3	Medio 3
Casalgrande	RE	Scandiano	18.982	C – Cintura	Alto 4	Basso 1	Medio 3	Basso 2	Medio 3	Basso 2	Basso 2
Baiso	RE	Scandiano	3.242	D - Intermedio	Alto 4	Basso 1	Medio 3	Basso 2	Medio 3	Medio 3	Alto 4

Toano	RE	Castelnuovo ne' Monti	4.367	E - Periferico	Alto 4	Medio 3	Basso 2	Basso 2	Medio 3	Alto 4	Alto 5
-------	----	-----------------------	-------	----------------	--------	---------	---------	---------	---------	--------	--------

Nel reggiano, Casina è in mappa ma non presenta MPI 1 e 2.

Nel modenese, Sassuolo, Modena, Spilamberto, Vignola sono in mappa ma non presentano MPI 1 e 2.

Parma è in mappa ma non presenta MPI 1 e 2.

Nel bolognese, Budrio è in mappa ma per noi non è MPI 1 e 2. **Totale 7**