

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca
PRIN: PROGETTI DI RICERCA DI RILEVANTE INTERESSE NAZIONALE

Research project title: **CoPInG - Contrasting Poverty through Inclusive Governance.**
A study on the local implementation of the national minimum income scheme in Northern Italy.

Duration: 36 months

WP1 – Reconstructing the territorial contexts of the NMI's implementation



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Dipartimento di Sociologia
e Ricerca Sociale

WP1- La ricostruzione dei contesti territoriali dell'implementazione: rapporto sui casi regionali

La Provincia Autonoma di Trento

Cristiano Gori e Francesco Campana

Trento, il 31 ottobre 2020

Indice

1. La ricostruzione del contesto socio-economico regionale.....	3
1.1. <i>I cambiamenti socio-demografici</i>	3
1.2. <i>Le evoluzioni del mercato del lavoro regionale</i>	6
1.3. <i>La pressione funzionale e le sue tendenze.....</i>	10
2. La ricostruzione del contesto di policy e il sistema di governance regionale multi-livello.....	17
2.1. <i>Le politiche regionali di contrasto alla povertà: la strategia di policy e gli schemi di intervento</i>	17
2.1.1. <i>La lunga tradizione degli aiuti economici in Trentino</i>	17
2.1.2 <i>Altri interventi a contrasto della povertà</i>	26
2.2. <i>Le relazioni verticali nell'ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà</i>	29
2.3. <i>Le relazioni orizzontali nell'ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà</i>	33
3. La ricostruzione della dimensione sub-regionale: la variabilità dei contesti territoriali e la distribuzione territorializzata del RdC/PdC	37
3.1. <i>L'analisi dei sistemi locali di welfare e la variabilità territoriale sub-regionale</i>	37
3.2. <i>Il RdC/Pdc a livello territoriale: l'analisi della distribuzione sub-regionale</i>	42
3.3. <i>Configurazione dei sistemi locali di welfare e distribuzione RdC/PdC: un confronto</i>	44
4. Considerazioni conclusive e ipotesi di selezione dei contesti locali per l'indagine sul campo	46
APPENDICE - Griglia di sintesi	47
ALLEGATI	48
BIBLIOGRAFIA.....	59

1. La ricostruzione del contesto socio-economico regionale

In questo paragrafo vengono ricostruite ed analizzate, da un punto di vista macro, le caratteristiche e le tendenze del contesto regionale del Trentino, da un punto di vista socio-economico e in un'ottica di medio periodo.

Dopo aver osservato i principali cambiamenti socio-demografici, si analizzano le evoluzioni del mercato del lavoro regionale e gli elementi salienti caratterizzanti il fenomeno della povertà in Provincia di Trento in termini di pressione funzionale e sue tendenze.

1.1. I cambiamenti socio-demografici

Al 1° gennaio 2020 la popolazione residente in Trentino ammonta a 542.739 persone, con un aumento assoluto rispetto al 1° gennaio 2019 di 1.477 unità, equivalente ad un incremento del 2,7 per mille¹. A fronte di una popolazione che a livello nazionale è in continua decrescita, soprattutto nel Meridione (al 1° gennaio 2020 i residenti ammontano a 60 milioni 317mila, 116mila in meno su base annua), la Provincia di Trento e quella di Bolzano mostrano al contrario uno sviluppo demografico con rispettivamente tassi di variazione pari a +3,6 e +5 per mille². Dal 2008 si registra infatti in Trentino un trend in crescita che ha mostrato segni di rallentamento solamente a partire dal 2014³.

La popolazione tuttavia aumenta non a causa di una ripresa delle nascite ma esclusivamente grazie al saldo sociale (o migratorio) positivo. Il saldo naturale, infatti, ha nel 2019 segno lievemente negativo (-836 unità) a conferma dell'interruzione, nel 2015, dell'andamento positivo, che era in atto dalla seconda metà degli anni Novanta. Il saldo sociale ha un valore positivo di 3259 persone, superiore a quello del 2018, per effetto di una crescita delle iscrizioni dall'estero superiore all'aumento delle cancellazioni per l'estero.

Il leggero incremento della popolazione non si presenta uniforme su tutto il territorio provinciale, per effetto di saldi naturali e migratori diversificati. Le aree in cui si assiste all'incremento percentuale maggiore di popolazione sono le Comunità della Valle dei Laghi (8,0 per mille), dell'Alto Garda e Ledro (5,5 per mille), della Paganella (5,1 per mille) e il Territorio Val d'Adige (5,1 per mille). I decrementi maggiori si registrano, invece, nelle Comunità di Primiero (-6,2 per mille) e della Valle di Sole (-3,5 per mille)⁴.

La struttura demografica, in linea con quanto avviene nel resto del Paese, continua a registrare un progressivo invecchiamento della popolazione, con evidenti conseguenze sia sul mercato del lavoro sia sul sistema socio-sanitario.

L'analisi della serie storica della popolazione per fasce d'età mostra infatti un aumento costante dell'incidenza percentuale della popolazione oltre i 65 anni su quella totale. Nel 2018 questo valore raggiunge quota 22,1%, in linea con il dato nazionale (22,8%). Coerentemente è diminuita la quota di popolazione fino a 14 anni che, nel lasso di tempo 2008-2017, è scesa al 14,7% (-0,7 p.p.). Sempre nel 2017 si è registrata una flessione dal 65,4% al 63,9% della quota di popolazione residente in età

¹ Ispat, *Annuario statistico 2018*, Edizione 2019.

² Report Istat, *Indicatori demografici anno 2019*. Anche la Lombardia e l'Emilia-Romagna mostrano una crescita di popolazione.

³ L'incremento è stato di 5,8% tra il 1 gennaio 2008 e il 1 gennaio 2017. Provincia Autonoma di Trento, *Report di ricerca, L'analisi del contesto, Aprile 2018, Servizi connessi all'attuazione del progetto di ricerca-azione destinato al sostegno dell'INNOVAZIONE SOCIALE E INCLUSIONE IN CONTESTI LAVORATIVI - CUP C62C17000030001 - CIG 70749777B6*.

⁴ Ispat, *Annuario statistico 2018*, cit.

lavorativa (15-64 anni), a fronte invece di un incremento di 1,1 p.p. della popolazione tra i 55 e i 64 anni⁵.

Aumenta anche l'incidenza percentuale della popolazione oltre gli 80 anni passando dal 2,5% del 1981 al 6,9% del 2018. Ad inizio 2019 su 541.098 residenti l'11,2% era over 75, un dato leggermente inferiore alla media italiana (11,7 per cento). Questa incidenza è mediamente più elevata in alcuni comuni periferici di montagna, tra cui i comuni di Castello Tesino (17,5 per cento) e di Pieve Tesino (16,6 per cento).

La piramide della popolazione che si delinea in tal modo - e che riproduce, in base alla distribuzione dei valori assoluti, la struttura per età e per sesso della popolazione - si contraddistingue per una elevata presenza di persone over 45 e di persone in età post lavorativa (over 65 anni), soprattutto donne.

La struttura di popolazione che emerge da questi dati è di tipo "regressivo", dove la fascia di popolazione 0-14 anni si attesta come nettamente inferiore a quella over 65 anni.

La continua riduzione di popolazione in età lavorativa, congiuntamente all'aumento del numero di anziani, comporta un aumento degli oneri per le persone in età lavorativa, che dovranno provvedere a crescenti spese sociali per garantire una serie di servizi ad una popolazione sempre più vecchia. Considerando poi le difficoltà di accesso al mercato del lavoro della popolazione più giovane, specie tra i 15 e i 24 anni, l'onere si concentra maggiormente sulle fasce più adulte (35-54 anni) della popolazione in età lavorativa.

Le stime dicono che nel 2030 la popolazione anziana trentina over 65 rappresenterà il 30 per cento della popolazione. Il calo delle nascite, l'incidenza della popolazione anziana in percentuali sempre superiori, la trasformazione sociale e demografica della famiglia e una minore disponibilità di risorse economiche pubbliche per il mantenimento dei servizi impongono un ripensamento delle politiche di welfare provinciali⁶.

L'invecchiamento della popolazione è confermato anche da altri indicatori della struttura della popolazione per età: l'età media cresce e passa dai 42,3 nel 2008 ai 44,2 anni nel 2017, mentre l'indice di vecchiaia (rapporto tra popolazione over 65 anni e popolazione di età 0-14 anni, moltiplicato per 100) aumenta di circa 22 punti percentuali, raggiungendo un valore pari a 145,9. Nel concreto, ciò significa che più della metà della popolazione provinciale nel 2017 ha superato i 45,4 anni (età mediana), con un incremento di 3,1 anni rispetto al 1 gennaio 2008 (quando l'età mediana era pari a 42,3 anni)⁷.

L'indice di invecchiamento provinciale nel 2019 è del 22,4, se consideriamo entrambi i generi, con un aumento di 3 punti percentuali dal 2010 (19,4); se si prendono in considerazione i generi in modo separato esso è di 20,2 per gli uomini e 24,6 per le donne.

Per quanto riguarda la variabilità intra-provinciale, la comunità degli Altipiani Cimbri mostra l'indice più elevato con 26, seguita da quella del Primiero (23,9) e delle Giudicarie (23,8).

Le comunità dall'indice più basso sono rispettivamente Rotaliana-Koenisberg (20,2) e Comune General de Fascia (20,5)⁸.

La speranza di vita cresce o è stabile: per i maschi si attesta a 82 anni, con un incremento di 0,4 anni rispetto al 2017, mentre quella femminile risulta in leggera flessione a 86,1 anni (0,1 anni in meno). Per entrambe le componenti si tratta dei valori più elevati nel contesto nazionale, a testimonianza dei significativi livelli di qualità della vita raggiunti in Trentino.

⁵ Report di ricerca, *L'analisi del contesto, Aprile 2018, Servizi connessi all'attuazione del progetto di ricerca-azione destinato al sostegno dell'INNOVAZIONE SOCIALE E INCLUSIONE IN CONTESTI LAVORATIVI*, cit.

⁶ Provincia Autonoma di Trento, *Relazione della Quarta Commissione permanente riferita all'indagine sul tema della vulnerabilità sociale in Trentino al fine di individuare le modalità di intervento più opportune, in attuazione della mozione n. 124 del 10 maggio 2016*.

⁷ Report di ricerca, *L'analisi del contesto, Aprile 2018, Servizi connessi all'attuazione del progetto di ricerca-azione destinato al sostegno dell'INNOVAZIONE SOCIALE E INCLUSIONE IN CONTESTI LAVORATIVI*, cit.

⁸ Istat- Ispat.

In crescita anche l'età media alla morte: nel 1980 l'età media alla morte era pari a 71,2 anni, mentre nel 2018 è pari a 81,4 anni, con differenze tra i due generi.

Il tasso di fecondità nel 2018 è pari a 1,5 figli per donna, in leggero calo rispetto al 2017. Il dato è leggermente superiore a quello calcolato a livello italiano (pari a 1,32 per il 2018). L'età media al parto delle donne è pari a 32,1 anni (il dato nazionale per il 2018 è pari a 32,0). L'età media al primo parto è di 30,1 anni, dove si registra, come a livello nazionale, una differenza tra italiane e straniere.

Il numero delle famiglie nel 2018 è di 236.620, in crescita rispetto all'anno precedente; si tratta in ogni caso di nuclei molto piccoli, visto che il numero medio di componenti è di 2,3 persone. Il 33% di tutte le famiglie è costituito da coppie con figli, mentre 22% è la percentuale di quelle senza figli. Il 35% delle famiglie è rappresentato da single. Infine, il 10% è dato da famiglie con un solo genitore e figli. Queste ultime due categorie (single e genitori single) hanno visto crescere il loro peso negli ultimi anni.

Le famiglie anagrafiche con almeno un componente in età 0-14 rappresentano il 21,56% del totale delle famiglie anagrafiche in Provincia di Trento e il 19,65% di quelle residenti nel comune di Trento⁹.

Un aspetto interessante da monitorare è la percentuale dei giovani adulti che convivono con i genitori sino a 35 (e più) anni, indice della difficoltà per le nuove generazioni di acquisire autonomia e fondare una nuova famiglia. I giovani tra i 25 e 34 anni in provincia di Trento che vivono con i genitori sono il 39,7% (dato del 2016) a fronte del 50,6% a livello nazionale. Se consideriamo la fascia d'età 18-34 sale al 62,7% (a fronte del 67,3% a livello nazionale).

A inizio 2019 sono residenti in Provincia di Trento 47.393 stranieri, una percentuale pari all'8,8% della popolazione residente complessiva, con un calo notevole rispetto al 2014 quando essi erano 50.833 (9,5% della popolazione totale). L'incidenza percentuale è in linea con la media nazionale (8,7%), ma inferiore alla media del Nord-est (10,8%) e del vicino Alto Adige (9,5%). Rispetto all'anno precedente la crescita di popolazione straniera è stata pressoché nulla (1%)¹⁰.

Sino al 2014 la popolazione straniera in Trentino ha mostrato una dinamica espansiva, per poi calare dal 2015 al 2018. I motivi della diminuzione della componente straniera è da imputare in larga misura al fenomeno del passaggio alla cittadinanza italiana di numeri crescenti di cittadini stranieri, rafforzatosi velocemente dopo il 2014¹¹.

I nati residenti con cittadinanza straniera a fine 2018 sono 694 (4 in meno rispetto al 2017). La quota di nati stranieri sul totale dei nati è in crescita e ammonta nel 2018 al 15,9% (15,5% nel 2017). Il loro tasso di natalità è pari a 14,7 nati per mille residenti stranieri, in diminuzione sia rispetto all'anno precedente (14,9 nati per mille residenti stranieri), sia rispetto ai valori di alcuni anni fa (24,2 nel 2000). Il tasso di natalità degli stranieri residenti pertanto è il doppio di quello degli italiani (pari a 7,4 nati ogni mille residenti italiani) e poco meno del doppio di quello della popolazione residente complessiva (con 8,1 nati per mille residenti)¹².

Per quanto riguarda la stratificazione della popolazione per fasce d'età e per nazionalità, si registra che la componente straniera si contraddistingue per una presenza relativamente più marcata di bambini di età inferiore ai 10 anni, per una distribuzione tendenzialmente spostata verso le fasce di età più giovani dell'età lavorativa e per una presenza marginale di persone anziane. Il 21,4% della popolazione straniera è infatti minorenni, mentre solo il 5,2% è over 65.

Proprio a causa di questa distribuzione delle fasce d'età, la popolazione straniera è molto più giovane di quella italiana ed è quindi soggetta ad una mortalità inferiore: il numero dei morti stranieri residenti ammonta, infatti, a sole 87 unità (63 nel 2017), con un tasso di mortalità del 1,8 per mille.

⁹ Istat - a misura di comune.

¹⁰ Provincia Autonoma di Trento, *Rapporto Immigrazione 2019, Dossier statistico immigrazione 2019*, IDOS Centro Studi e Ricerche, p. 373.

¹¹ Agenzia del Lavoro della Provincia di Trento, *34° Rapporto sull'occupazione in provincia di Trento*, 2019.

¹² Istat, *Annuario statistico 2018*, Edizione 2019.

In conseguenza all'alta natalità e alla bassa mortalità, il saldo naturale (eccedenza o deficit di nascite rispetto ai decessi) è chiaramente positivo, anche se in leggero calo di rispetto al 2017. Il saldo migratorio tra gli stranieri (calcolato come differenza fra le iscrizioni per immigrazione e le cancellazioni per emigrazione) presenta un valore positivo pari a 2.218 persone e risulta inferiore di 392 unità rispetto a quello dell'anno precedente, per effetto di un calo delle iscrizioni ed un contemporaneo aumento delle cancellazioni¹³.

Per quanto riguarda la distribuzione degli stranieri per cittadinanza nel corso degli anni si è assistito ad un cambiamento sostanziale: mentre, infatti, all'inizio degli anni Novanta i cittadini appartenenti ai 28 Paesi dell'Unione Europea costituivano circa la metà degli stranieri residenti, ora la loro quota si è ridotta a circa un terzo. Anche la macroarea europea (che comprende sia i paesi dell'Unione Europea sia quelli del continente Europa ma non aderenti all'Unione) continua ad assottigliarsi passando dal 63,6% dell'anno precedente al 62,7% della fine 2018. Segue la componente di paesi africani con un 17,9%, gli asiatici con 13,7% e le Americhe (5,6%).

Nel particolare, i cittadini rumeni costituiscono il gruppo più numeroso in Trentino (22,1% del totale degli stranieri), seguito da quello degli albanesi, marocchini e pakistani. Questa ultima nazionalità è quella che maggiormente ha registrato un incremento (+5,8%) legato agli arrivi di richiedenti protezione internazionale e ai ricongiungimenti familiari di nuclei già insediati da tempo¹⁴.

Per quanto riguarda la distribuzione della popolazione straniera nelle comunità di valle, il Territorio Val d'Adige accoglie il maggior numero di stranieri seguito dalla comunità della Vallagarina e dall'Alto Garda e Ledro¹⁵.

1.2. Le evoluzioni del mercato del lavoro regionale

Negli ultimi anni anche il mercato del lavoro trentino ha mostrato una ripresa economica, come nel Nord Est, contrassegnata da occupazione crescente e disoccupazione in calo. Il numero degli occupati in provincia tra il 2008 e il 2017 è aumentato del 4,9% a fronte di un numero di occupati rimane sostanzialmente stabile a livello nazionale. Le ragioni di questo incremento delle forze lavoro occupate sono da trovare nell'aumento (sino al 2017) degli occupati tra le donne (+12,2%) e nella crescita degli occupati over 45 (+41,6%) che ha compensato il calo degli occupati con meno di 45 anni (-16,5%). Sotto i 45 anni in particolare il numero degli occupati è calato del 20% tra i 15 e i 34 anni e del 13,1% tra i 35 e i 44 anni. I giovani e coloro che si trovano nelle fasce centrali del ciclo di vita sono quelli che incontrano quindi le maggiori difficoltà occupazionali¹⁶.

Nel 2017, nella Provincia Autonoma di Trento, il tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa (15- 64 anni) si è attestato al 67,6%, in linea con quello media della UE28 e superiore al dato medio nazionale (58%). Il tasso di occupazione 20-64 è stato del 73%, in crescita rispetto al 71,1% del 2008, leggermente superiore a quello della UE28 (72,1%) e più alto di quello nazionale (il 62,3%)¹⁷.

Sino al 2017 l'aumento del tasso di occupazione è dovuto alla crescita di quello femminile, che si è attestato al 62,1%, in linea con la media europea (62,4%). Quello maschile, invece, è diminuito di 2,5 punti percentuali rispetto al 2008, attestandosi al 73%, un dato comunque in linea con quello medio europeo (72,9%).

Nel 2018 l'incidenza occupazionale sulla popolazione sale ulteriormente al 68,2%. Tuttavia, dopo un 2017 dominato dalla dinamica positiva delle donne, nel 2018 è l'occupazione maschile a

¹³ Ispat, *Annuario statistico 2018*, Edizione 2019.

¹⁴ Provincia Autonoma di Trento, *Rapporto Immigrazione 2019, Dossier statistico immigrazione 2019*, cit.

¹⁵ Istat - Ispat.

¹⁶ Agenzia del Lavoro della Provincia di Trento, *34° Rapporto sull'occupazione in provincia di Trento*, cit.

¹⁷ *Report di ricerca, L'analisi del contesto, Aprile 2018, Servizi connessi all'attuazione del progetto di ricerca-azione destinato al sostegno dell'INNOVAZIONE SOCIALE E INCLUSIONE IN CONTESTI LAVORATIVI*, cit.

fare da traino: il tasso di occupazione cresce tra gli uomini sino al valore del 74,6%, il più elevato dal 2010¹⁸. Per le donne l'indice è in leggera flessione scendendo al 61,7%, valore che comunque supera il livelli del 2008.

Nonostante il costante divario nell'accesso al mercato del lavoro tra i due sessi, nel lungo periodo le donne siano riuscite a diminuire parte della distanza che le separava dagli occupati di sesso maschile dai quasi 18 punti del 2008 ai 13 punti del 2018.

Come accennato prima, si riscontrano tuttavia andamenti differenziati anche per le diverse fasce di età della popolazione in età lavorativa.

Nelle fasce di età giovanili (15-24 e 25-34 anni) il tasso di occupazione è diminuito tra il 2008 e il 2016, per tornare a crescere di poco nel corso del 2017. Invece, il tasso di occupazione è progressivamente aumentato nella fascia di età tra i 55 e i 64 anni, attestandosi al 57,5% (+25,3 p.p.) sia a causa di effetti demografici, cioè la diminuzione in termini assoluti della popolazione più giovane, sia a causa dell'innalzamento dell'età pensionabile con la riforma Fornero.

Per gli altri territori italiani il recupero nel tasso di occupazione ha avuto inizio prima (a partire dal 2014) ed è stato caratterizzato da maggiore gradualità, rispetto al territorio della Provincia di Trento, che invece ha recuperato nel corso degli ultimi tre anni raggiungendo infine un risultato paragonabile¹⁹.

Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, l'indice è passato dal 3,3% del 2008 al 5,7% del 2017 (con il valore massimo nel 2014, 6,9%), risultando sempre inferiore a quello nazionale (11,2%). Nel 2018 è diminuito al 4,8%.

Se si osserva il dato nel lungo periodo, l'abbassamento del tasso si manifesta in misura importante solo negli ultimi due anni e non riporta in ogni caso l'indice ai livelli pre-crisi (nel 2008 si attestava, come detto, al 3,3%).

A livello nazionale nel 2018 il tasso di disoccupazione si attesta al 10,6%, con una decrescita di 0,6 punti su base annua e di 1,1 punti rispetto al 2016, a dimostrazione di come l'Italia, pur rimanendo distante dai risultati degli altri territori europei, condivide un percorso di recupero che dura ormai da quattro anni.

Come per il tasso di occupazione, si registrano forte differenze tra le fasce d'età. Tra il 2008 e il 2017, si è registrato un forte aumento dei tassi di disoccupazione nelle classi di età giovanili (+ 11,7 punti percentuali tra i 15 e i 24 anni e + 4,3 punti percentuali tra i 25 e i 34 anni), a fronte di un forte calo della partecipazione al mercato del lavoro come visto sopra.

Per quanto riguarda la componente di genere, se nel 2008 il tasso di disoccupazione femminile era più alto di quello maschile in tutte le fasce di età (specie quelli giovanili tra i 15 e i 34 anni), nel 2017 il tasso di disoccupazione femminile si è attestato come inferiore di quello maschile per le fasce d'età 15-24, 25-34 anni e tra i 55 e i 64 anni. Solo nella fascia centrale tra 35 e i 44 anni e i tra i 45 e i 54 anni il tasso di disoccupazione femminile è stato superiore a quello maschile²⁰.

Dopo tre anni nei quali gli uomini presentavano più disoccupati rispetto alle donne, la dinamica nel 2018 si è riequilibrata: ora si contano 5.800 persone in cerca di occupazione tra gli uomini (48,8% del totale) e 6.100 tra le donne (51,2%). La riduzione del tasso di disoccupazione nel 2018 ha visto infatti la componente maschile come quella che ha apportato i maggiori contributi con una riduzione del 25,6% rispetto al 2017 mentre quella femminile è stata solo del 5,8%.

Nel 2018 il tasso di disoccupazione maschile è al 4,2% mentre quello femminile al 5,4%.

Questo calo della disoccupazione si riflette anche sulla disoccupazione di lunga durata (superiore ai 12 mesi). Il numero dei "disoccupati di lunga durata" è cresciuto costantemente dal 2008 al 2016, per scendere nel 2017 (-22,4%) e nel 2018 (-23,7%). Dal 2016 al 2018 la quota della

¹⁸ Agenzia del Lavoro della Provincia di Trento, *34° Rapporto sull'occupazione in provincia di Trento*, cit.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ *Report di ricerca, L'analisi del contesto, Aprile 2018, Servizi connessi all'attuazione del progetto di ricerca-azione destinato al sostegno dell'INNOVAZIONE SOCIALE E INCLUSIONE IN CONTESTI LAVORATIVI*, cit.

disoccupazione di lunga durata sul totale delle persone disoccupate si è abbassata dal 35,3% del 2016 al 34,6% del 2017, per attestarsi al 31,7% nel 2018.

In provincia di Trento il lavoro alle dipendenze è quello maggiormente diffuso; in particolare, negli ultimi dieci anni la sua incidenza ha conosciuto una crescita costante passando dal 77,8% del 2008 al 80,2%.

La prevalenza del lavoro alle dipendenze è sia in termini di valori assoluti sia di contributo alla crescita: nel periodo 2008-2018 i lavoratori dipendenti sono cresciuti del 9,2% mentre gli indipendenti sono scesi del 5,4%.

I rapporti di lavoro alle dipendenze rivestono un peso relativo in agricoltura (mediamente il 29,7% nel decennio) e sono invece diffusi nei settori dell'industria e del terziario, dove l'occupazione dipendente pesa rispettivamente per l'80,5% e l'81,0% (media del decennio).

In questa disanima è importante considerare anche la stabilità del lavoro, a tempo determinato o indeterminato. Nel parlare di lavoro dipendente bisogna ricordare il fatto che la struttura occupazionale in provincia di Trento risente, più di altri territori, dell'apporto dato dai lavori stagionali che contribuiscono a spiegare la particolare incidenza nel mercato del lavoro del lavoro temporaneo.

Rispetto alla totalità dell'occupazione dipendente, nel 2017 il lavoro determinato ha presentato l'incidenza più alta dell'ultimo decennio (22,6%). Rispetto all'anno 2008 il suo peso è cresciuto di quasi sette punti percentuali. In particolare gli ultimi tre anni sono stati caratterizzati dalla crescita del lavoro temporaneo che ha visto un aumento del 35,5% tra il 2016 e il 2018 di questa tipologia di lavoro, soprattutto nella componente femminile della forza lavoro, dove il lavoro temporaneo è salito dal 18,7% del 2016 al 24,5% del 2018. Nel 2018 si è potuti però assistere ad una riduzione del numero di persone a tempo determinato, sia in valori assoluti sia in termini percentuali, sull'occupazione complessiva. Si registra infatti una leggera flessione che ha riportato il numero al 21,5%.

Complessivamente, il peso del lavoro a tempo pieno, nel corso del decennio, ha perso di peso passando dall'81,3% del 2008 al 78,5% del 2018.

L'aumento del lavoro temporaneo pare in particolare legato alla congiuntura del mercato del lavoro dove la attuale fase di ripresa economica vede una tendenza delle imprese ad assumere forza lavoro in misura superiore al passato, ma soprattutto nella forma del lavoro a tempo determinato, dove la maggior parte dei contratti a tempo determinato si riscontrano nell'agricoltura e nel terziario. Come sempre, esso rimane un fenomeno che coinvolge prevalentemente le donne, le quali rappresentano stabilmente una quota superiore all'80% di tutti i part-timer.

Quello che è importante sottolineare in questo contesto è che la componente involontaria del lavoro a tempo determinato, costituita da coloro che lavorano a termine non per libera scelta, ma per non aver trovato un'occupazione a tempo indeterminato, si mantiene consistente. Questa considerazione vale soprattutto per le donne che hanno sempre evidenziato percentuali di "involontarietà" più significative. Nel 2018, la crescita della componente involontaria del part-time (dal 9,5% al 10,2% di tutta l'occupazione) è da ricondurre proprio alla dinamica femminile, che ha visto aumentare la percentuale di due punti percentuali.

Tra le note positive dell'economia trentina è da annoverare la ripresa dell'occupazione delle persone giovani, iniziato nel 2017 e che nel 2018, per la fascia di età tra i 15 e i 34 anni, ha fatto registrare una variazione annua del +4,7%. Questo incremento arriva dopo un andamento che è stato decrescente fino al 2014, che si è stabilizzato per i successivi tre anni e a partire dal 2018 ha iniziato a crescere.

Anche i soggetti di fascia d'età over 55 hanno registrato un aumento dell'occupazione nell'ordine del 2,2%, mentre le persone occupate tra i 35 e 54 anni sono diminuite del 1,1%. Tuttavia, questa componente ha sempre gli indici di occupazione più elevati, come è lecito attendersi, con un tasso nel 2018 del 84,4%.

Nonostante questa nota positiva, complessivamente si può dire che giovani trovano sempre meno lavoro e partecipano sempre meno al mercato del lavoro. Anche a causa di questa dinamica si rileva il fenomeno dei NEET, soggetti giovani in età attiva che non lavorano ne studiano.

Complice la crisi economica negli anni 2008 - 2014 si è assistito ad un incremento dei NEET in fascia d'età 15-34 anni quando il loro numero è salito del 57,5%, cui è seguito un triennio 2014 - 2017 di sostanziale stazionarietà (-5,1%). Solo nel 2018 si è assistiti ad una diminuzione del 14,4% su base annua del fenomeno. In numeri, si parte dai 12.500 NEET registrati nel 2008, per arrivare al livello massimo di 19.700 del 2014, e poi ridiscendere a 16.000 nel 2018. L'incidenza sulla popolazione giovanile 15-34 anni è così passata al 14,1% del totale nel 2018. La variazione tuttavia è quasi tutta a carico dei maschi, che in un anno hanno visto diminuire la percentuale dal 14,6% al 9,9%; le ragazze hanno confermato il livello del 2017, pari al 18,5%.

La componente maggiormente interessata al fenomeno NEET è infatti quella femminile che rappresenta quasi due terzi del numero complessivo. Nel 2018 le giovani NEET tra i 15 e i 34 anni erano 10.300 e rappresentavano il 64,3% del totale dei NEET (nel 2008 arrivavano al 74,9%).

Per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro della componente straniera, gli ultimi tre anni sono stati caratterizzati da una crescita degli occupati e un calo dei disoccupati, sia sul fronte italiano che su quello straniero.

Il tasso di occupazione straniero (che nel 2018 raggiunge una percentuale del 59,7%) è salito di 4,7 punti rispetto al 2016; lo stesso indicatore riferito ai soli italiani (nel 2018 al 69,2%) è cresciuto invece di 1,8 punti sul 2016. Nonostante questo, il differenziale tra le due componenti della popolazione si mantiene alto, soprattutto sotto il profilo della capacità occupazionale, con quasi dieci punti di separazione.

La percentuale degli stranieri sull'occupazione complessiva, dopo il punto di massima raggiunto nel 2014 (10,1%) e la diminuzione dei due anni successivi (8,8% nel 2016), ha fatto registrare un modesto recupero, passando all'8,9% nel 2017 e quindi al 9,0% nel 2018.

Se guardiamo all'indice della disoccupazione, questa è più diffusa tra gli stranieri. Le persone straniere in cerca di lavoro sono il 23,4% del totale di quelle disoccupate, benché esse siano solo l'8,8% della popolazione complessiva.

L'indicatore di disoccupazione tra gli stranieri si attesta all'11,5% del 2018 mentre tra gli italiani è del 4,8% quindi quasi tre volte superiore a quello italiano.

Per quanto riguarda i settori di occupazione, permangono le differenze con la componente italiana della popolazione dove il terziario conferma la più bassa percentuale di presenza straniera, anche a motivo della limitata occupabilità degli stranieri nell'ambito della pubblica amministrazione.

Rispetto alla stabilità lavorativa le condizioni sono molto differenti per i due gruppi. L'aumento della percentuale dell'occupazione a tempo determinato registrata dal 2016 al 2018 (dal 17,0 al 22,0% in generale) segue dinamiche differenti: cresce infatti di circa nove punti tra gli stranieri, ma solo di 3,4 punti tra gli italiani. Il peso dell'occupazione a tempo determinato sul lavoro dipendente è del 34,4% per gli stranieri e del 20,6% per gli italiani. Questo significa che tra i dipendenti lavora a tempo determinato uno straniero su tre e un italiano su cinque.

Sintetizzando, si può dire che ci sono tendenze diverse per le differenti fasce d'età in età lavorativa. Gli effetti negativi della congiuntura economica si abbattano soprattutto sulla componente giovanile della forza lavoro. Proprio per questo motivo è importante che vi sia un'adeguata politica economica e scolastica per evitare eventuali rischi di depauperamento del capitale sociale e umano con l'aumento, tra i giovani, della disoccupazione di lunga durata e dei NEET. Sul lungo periodo l'aumento dei NEET potrebbe incidere sulle prospettive di crescita e competitività dell'intero sistema economico, e aumentare la spesa per far fronte agli effetti sociali negativi dell'esclusione.

Anche nelle fasce centrali d'età (35-55) cresce la disoccupazione, a fronte di un aumento della partecipazione al mercato del lavoro (per effetto del calo del numero di popolazione in questa fascia

d'età). Tenuto conto dei problemi di accesso al mercato del lavoro dei giovani 15-35, è su questa fascia della popolazione in età lavorativa che si concentra sempre più l'onere di provvedere alle spese sociali generate dall'invecchiamento della popolazione.

I contratti a tempo determinato rappresentano circa i 4/5 degli avviamenti al lavoro e si registrano soprattutto nella fascia di età compresa tra i 30 e i 54 anni (poco più del 86%). I contratti a tempo indeterminato sono invece una quota limitata degli avviamenti, specie tra i lavoratori fino ai 29 anni (2,9%). La quota maggiore di avviamenti di rapporti di lavoro a tempo indeterminato è tra gli over55 (11% nel 2017, comunque in calo rispetto al 14,6% del 2015).

Il *gap* di *gender* permane in quanto le donne sono più penalizzate degli uomini nell'accesso al e nella permanenza nel mercato del lavoro: tra il 2008 e il 2017, i differenziali di genere nel tasso di occupazione e nel tasso di attività sono diminuiti ma rimangono comunque rilevanti, specie nelle fasce di età centrali del ciclo di vita.

Tuttavia bisogna considerare il seguente fatto: le persone che prossimamente usciranno dal mercato del lavoro per motivi di età sono molte di più di quelle che vi entreranno. Se il trend demografico sopra illustrato rimanesse invariato, per evitare il calo delle forze di lavoro, oltre che dall'aumento dell'età pensionabile (attuato con la Riforma Fornero), sarà necessario accrescere sempre più la partecipazione femminile al mercato del lavoro e/o attingere dall'immigrazione di forze lavoro.

1.3. La pressione funzionale e le sue tendenze

Nell'ultimo decennio la provincia di Trento ha visto aumentare la quota di persone che si trovano a rischio di povertà ed esclusione sociale. Questo dato è in qualche modo in controtendenza con la dinamica nazionale dove gli indicatori di vulnerabilità sono rimasti più o meno stabili sul lungo periodo mentre il Trentino ha registrato un incremento importante.

Non solo: la provincia di Trento è anche a livello europeo la regione dove il rischio di povertà è aumentato di più nel lasso di tempo 2013 - 2016. Circa il 13 per cento degli abitanti era a rischio di povertà nel 2013, mentre nel 2016 la percentuale è salita al 23 per cento²¹.

Nel 2007 l'indice del rischio di povertà o di esclusione sociale per il Trentino era del 7,5%, mentre il dato nazionale si attestava al 26% e per le regioni del nord-est era del 14,6%. Nel 2015 il medesimo indice è raddoppiato nel Trentino, raggiungendo il 15,8% (aumento di 8,3 punti percentuali) mentre in Italia era del 28,7% (+ 2,7 punti percentuali) e nelle regioni del nord est del 15,9% (+ 1,3 punti percentuali). Questa tendenza non ha avuto un'inversione e ha portato l'indicatore nel 2018 a 20,6%, un dato più che doppio rispetto al livello pre-crisi a fronte di un dato in Italia che è leggermente migliorato attestandosi al 27,3% (-1,4 punti percentuali)²².

Scendendo nel particolare, in Trentino il rischio di povertà di reddito è aumentato di 10 punti percentuali tra il 2008 e il 2018 passando dal 5% al 15,3%; la grave deprivazione materiale, dopo una crescita continua ed un'impennata nel 2016, nel 2018 è ritornata ad un livello quasi pari a quello del 2008 con 1,6%. Per quanto riguarda l'indicatore della bassa intensità lavorativa anche questa è aumentata di 5 punti percentuali passando dal 2,8% al 7,7%²³.

Operando un confronto a livello sovraregionale e nazionale, si vede come il rischio di povertà di reddito è del 11,5% nel Nord Est e del 20,3% in Italia. Il tasso di rischio di povertà è quindi superiore in Trentino rispetto alla media del Nord Est e di 5 punti percentuali inferiore a quello

²¹ "Il Trentino sta diventando più povero?", <https://www.ilpost.it/2018/02/12/trentino-poverta/>, ultimo accesso 26/08/2020.

²² *Volti di comunità. Persone, incontri e responsabilità. X rapporto 2018 sulle povertà incontrate nei servizi Caritas e Fondazione Comunità Solidale.*

²³ Le famiglie a intensità lavorativa molto bassa sono le famiglie dove le persone in età lavorativa (18-59 anni, con esclusione degli studenti 18-24) hanno lavorato, nell'anno precedente, per meno del 20 per cento del loro potenziale.

italiano. In condizione di grave deprivazione materiale si trova il 3,4% delle persone nel Nord Est e l' 8.5% degli abitanti in Italia. Per quanto riguarda la bassa intensità lavorativa, il 6,4% delle famiglie si trova in tale condizione nel Nord Est e l' 11.3% in Italia²⁴. Anche in questo caso il dato trentino è superiore a quello della media del Nord Est ed inferiore di 3,6 punti percentuali rispetto alla media italiana²⁵.

In linea con la tendenza nazionale, ad essere a rischio non sono più esclusivamente le classi sociali svantaggiate, ma il fenomeno si è progressivamente esteso anche alla classe media.

Tab.1 - Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale, popolazione a rischio di povertà, popolazione gravemente deprivata e persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa (2004-2018).

Anni	Rischio di povertà o esclusione sociale	Rischio di povertà	Deprivazione materiale grave	Intensità lavorativa molto bassa (a)
2004	11,4	9,3	0,5	2,9
2005	10,4	6,4	1,7	3,7
2006	10,1	6,1	0,5	5,1
2007	7,5	5,3	0,7	2,9
2008	8,3	5,0	1,9	2,8
2009	10,1	7,5	1,1	3,2
2010	10,8	7,8	3,6	4,9
2011	14,4	10,3	2,5	6,8
2012	19,2	12,2	6,2	7,1
2013	13,2	9,5	4,8	3,4
2014	13,6	10,0	2,8	6,8
2015	15,8	10,2	5,1	5,1
2016	23,5	15,7	9,9	9,0
2017	19,3	12,6	5,9	7,1
2018	20,6	15,3	1,6	7,7

Fonte: Istat - ISPAT, Istituto di statistica della provincia di Trento

Le difficoltà economiche nell'affrontare la vita quotidiana sono evidenziate anche dalla quota percentuale di famiglie che non riescono a risparmiare che è aumentata di ben 31 punti percentuali passando dal 41,9% del 2008 al 73,1% nel 2018.

Tab.2 - Capacità di risparmio e capacità di far fronte a spese impreviste (2004-2018)

Anni	Famiglie che non riescono a risparmiare	Famiglie che non riescono a far fronte a spese impreviste
2004	57,0	13,6
2005	50,5	14,9
2006	39,6	16,3
2007	44,1	21,5

²⁴ Italian data for UN.SDGs, Istat.

²⁵ Italian data for UN.SDGs, Istat.

2008	41,9	20,4
2009	37,5	19,2
2010	43,6	22,8
2011	51,5	20,5
2012	59,7	31,7
2013	56,3	25,6
2014	52,9	24,4
2015	54,0	25,1
2016	63,5	37,2
2017	62,9	37,2
2018	73,1	31,8

Fonte: Istat - ISPAT, Istituto di statistica della provincia di Trento

Se prendiamo invece in considerazione l'incidenza della povertà relativa familiare - cioè la percentuale di famiglie in situazione di povertà relativa²⁶ - essa si attesta al 8% nel 2018 a fronte dell'11,8% a livello nazionale, e al 6,8% per nel 2019 a fronte di una percentuale del 11,4% nel Paese. L'incidenza della povertà relativa individuale è del 9,6% contro il 15% in Italia²⁷.

Nonostante la situazione di generale benessere in Trentino, bisogna notare che diversamente da altre aree dell'Italia, che partivano da condizioni più svantaggiate e che durante gli anni della crisi, nel lungo periodo, si sono mantenute relativamente più stabili, il Trentino, nel lungo periodo, ha visto aumentare il rischio di povertà o di esclusione sociale e di grave deprivazione materiale, come dimostrano i dati riportati anche nella IV Commissione permanente riferita all'indagine sul tema della vulnerabilità sociale²⁸.

I dati evidenziano infatti una progressiva erosione dello stato di benessere economico e sociale che incide negativamente sulla qualità della vita delle persone.

L'indice di vulnerabilità elaborato dalla Giunta Provinciale (Legge provinciale sulle politiche sociali. Primo stralcio del programma sociale provinciale 2016-2018 e finanziamento delle attività socio assistenziali di livello locale" - deliberazione n. 1863 del 21 ottobre 2016) e che considera come indicatori l'essere straniero, l'essere persona iscritta al centro dell'impiego, la spesa di APAPI²⁹, il Reddito di Garanzia e l'abitazione presso l'edilizia pubblica, ha fatto individuare nelle Comunità Rotaliana-Königsberg, Vallagarina, Alto Garda e Ledro e il Territorio Val d'Adige un grado di vulnerabilità più elevato rispetto al resto della provincia. Non necessariamente, come si vede più sotto, questo comporta però un indice di spesa sociale pro capite maggiore in questi territori.

Dalla relazione della IV Commissione emerge come le difficoltà economiche legate alla perdita del lavoro o alla difficoltà nel trovare il lavoro sono la principale causa di vulnerabilità sociale che non trova un supporto in un sistema di prevenzione di queste situazioni. Alle difficoltà economiche si accompagnano problemi di tipo relazionale e di sfaldamento delle reti sociali che derivano da quelli economici o ne sono concausa.

La famiglia è la categoria più a rischio, venendo a convergere su di essa più fattori di vulnerabilità, alla quale si affiancano con crescente rilevanza quelle degli anziani e dei disabili, a causa dei profondi cambiamenti delle dinamiche economiche, sociali e familiari degli ultimi decenni, nonché

²⁶ La povertà relativa indica la percentuale di individui che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore ad una soglia di povertà convenzionale, data dal 60% della mediana della distribuzione del reddito familiare equivalente nel paese di residenza.

²⁷ I.Stat, *povertà nuove serie*.

²⁸ *Relazione della Quarta Commissione permanente riferita all'indagine sul tema della vulnerabilità sociale in Trentino al fine di individuare le modalità di intervento più opportune, in attuazione della mozione n. 124 del 10 maggio 2016.*

²⁹ *Infra*, p. 25.

quella dei giovani in relazione alle difficoltà che incontrano nel loro percorso di affermazione nel mondo del lavoro.

Secondo i report dell'Istat a livello nazionale nel 2017 la spesa sociale pro-capite da parte dei Comuni è stata pari a 119 euro (in leggero aumento rispetto al 2016 dove era di 116 euro) con differenze territoriali molto ampie. Nelle zone del Sud la spesa è molto inferiore rispetto al resto del Paese per un valore medio di 58 euro contro valori superiori ai 115 euro nelle altre ripartizioni e che toccano il massimo nel Nord-Est con 172 euro. Prendendo in considerazione le singole regioni, la spesa pro-capite varia dai 22 euro della Calabria ai 423 del Trentino Alto Adige.

Nel 2017 la spesa per i servizi sociali sostenuta in Italia è stata di 7 miliardi e 234 milioni di euro, cioè lo 0,41% del Pil nazionale. Rispetto al 2016 vi è stato un aumento del 2,5%. Si tratta del quarto anno di crescita per la spesa sociale degli enti locali, che è progressivamente tornata a livelli precedenti il 2011-2013.

Per quanto riguarda le differenti aree di intervento, a livello nazionale nel 2017 il 38% è impiegato nel settore famiglie e minori, il 18% per gli anziani, il 26% per persone con disabilità. Il 7,4% è impiegato per l'area povertà e disagio adulti, il 5,5% alle attività generali e alla multiutenza (es. sportelli tematici e segretariato sociale), il 4,8% ai servizi per immigrati, Rom, Sinti e Caminanti; infine il restante 0,3% a interventi per le dipendenze da alcol e droga.

La spese rivolte ai diversi tipi di utenza hanno fatto registrare tassi d'incremento differenti. Se paragonata all'aumento della spesa complessiva (+2,5%) rispetto al 2016 l'area famiglie e minori ha registrato una crescita più contenuta (+1,1%), un incremento superiore ha invece interessato la spesa per l'assistenza ai disabili (+4,1%). Anche le spese per gli anziani, sono cresciute del 4,7% rispetto all'anno precedente. Sono invece leggermente diminuite (-0,1%) le spese per il contrasto alla povertà e per il disagio adulti, dopo un lieve incremento nel biennio precedente.

Quasi la metà della spesa comunale per la povertà e il disagio adulti riguarda i trasferimenti in denaro verso le famiglie, cioè contributi ad integrazione del reddito familiare e contributi economici per l'alloggio.

A fronte di un incremento complessivo a livello nazionale del 2,5% rispetto al 2016, nel Nord-est, la crescita della spesa sociale è dell'1,5% ma mostra notevoli differenze tra le regioni. Le Province Autonome di Bolzano e Trento registrano una crescita di spesa rispettivamente del 15,5% e del 10,4%.

In particolare, in Trentino nel 2016 su 135.824.164 euro di spesa sociale, 12.586.930 sono destinati alla spesa nell'area povertà, disagio adulti e senza dimora, che corrisponde al 9,3% della spesa complessiva, una percentuale superiore di quella a livello nazionale.

Tab.3 - Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per area di utenza e per regione e ripartizione geografica - Anno 2016

Regioni e ripartizioni geografiche	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti	Povertà, disagio adulti e senza dimora	Multiutenza	Totale
Trentino Alto Adige	28,7	21,1	0,6	34,8	6,2	5,6	3,0	100,0
Trento	38,2	24,3	-	19,2	0,1	9,3	8,9	100,0

Fonte: Istat

Nel 2017 su 136.336.177 euro di spesa sociale, 12.867.271 sono destinati alla spesa nell'area povertà, disagio adulti e senza dimora, che corrisponde al 9,4% della spesa complessiva, in linea con l'anno precedente.

Tab.4 - Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per area di utenza e per regione e ripartizione geografica - Anno 2017

Regioni e ripartizioni geografiche	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti	Povert�, disagio adulti e senza dimora	Multiutenza	Totale
Trentino Alto Adige	29,9	18,5	0,6	42,2	0,7	5,1	3,0	100,0
Trento	37,6	24,5	-	18,5	0,1	9,4	9,8	100,0

Fonte: Istat

Osservando il dato a livello di ripartizione intra-provinciale, al netto della spesa per i nidi, in Trentino la spesa sociale oscilla tra i 332 euro della Valle dell'Adige e i 149 euro della Comunit  della Paganella. Il Territorio Val d'Adige e la Comunit  della Vallagarina sono primi per spese e primi anche per dimensione demografica. La Comunit  Primiero, che si situa al tredicesimo posto per dimensione demografica,   invece al terzo posto per quanto riguarda la spesa sociale.

Tab.5 - Interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati, anno 2016, tutti i servizi/interventi, tutte le aree di utenza, spesa a carico dei comuni

Comunit�	Euro
Territorio Val d'Adige	332
Comunit� della Vallagarina	278
Comunit� di Primiero	247
Comunit� Valsugana e Tesino	238
Comunit� Alto Garda e Ledro	217
Magnifica Comunit� degli altipiani Cimbri	214
Comunit� delle Giudicarie	211
Comunit� di Cembra	210,14
Val di Sole	203,68
Comunit� delle Giudicarie	178,35
Comunit� della Rotaliana - Koenigsberg	176,48
Comunit� della Val di Non	172,09
Comunit� Alta Valsugana e Bernstol	166,32
Comunit� territoriale della Val di Fiemme	164,72
Comunit� della Val dei Laghi	159
Comune General de Fascia	153,45
Comunit� della Paganella	149,21

Fonte: Istat

A partire dall'ottobre 2009 la Provincia autonoma di Trento ha introdotto una misura di sostegno al reddito detto "Reddito di Garanzia" (RG) volta a ridurre i rischi di ingresso e di permanenza nella condizione di povertà attraverso un sussidio monetario a somma variabile. Il RG rappresenta una significativa innovazione nel sistema di *welfare* italiano, dato che introduce un reddito minimo garantito. A differenza di altre esperienze italiane sperimentate in altri comuni, il RG si configura come uno strumento di tipo strutturale e permanente e si configura come un cosiddetto *top-up scheme*, perché non si tratta di un sussidio ad importo fisso, bensì di un'integrazione economica pari alla differenza tra la soglia minima prefissata e il reddito familiare disponibile effettivo³⁰. Nel caso del Trentino la soglia minima di reddito familiare annuo disponibile è stata fissata in 6.500 euro.

Nei primi due anni dalla sua introduzione sono state presentate 21.133 domande idonee a ricevere il Reddito di Garanzia, di cui l'8% sono state gestite dai servizi sociali e le rimanenti 19.437 sono invece state assegnate mediante l'automatismo³¹.

Gli stessi dati mostrano che hanno beneficiato della misura almeno per quattro mesi quasi 7.000 famiglie. Nel solo 2010 le famiglie idonee sono state 5.389, cioè il 2,4% della totalità dei nuclei familiari trentini. Da quanto emerge da altri dati, però (Indagine sulle condizioni di vita delle famiglie trentine) le famiglie sotto la soglia di povertà - definita come il 50% della mediana dei redditi (fiscali) della popolazione resi equivalenti - erano del 10%³².

Emerge anche che tra le famiglie beneficiarie una su due risultava composta da almeno una persona straniera a fronte di una percentuale di cittadini stranieri inferiore al 9%. Inoltre, le famiglie il cui richiedente è straniero hanno avuto una permanenza maggiore all'interno del beneficio rispetto alle famiglie con richiedente italiano. Allo stesso modo le famiglie dove sono presenti minori sembrano permanere più a lungo nel programma rispetto alle famiglie di soli adulti.

Nel 2018 la Provincia di Trento ha riformato la disciplina del sostegno al reddito introducendo l'assegno unico provinciale in sostituzione delle diverse misure precedentemente esistenti per combattere la povertà e sostenere il reddito delle famiglie. In tal modo l'Assegno Unico va a ricomprendere tutte le forme di sussidio e benefici a favore delle famiglie, tra cui anche il reddito di garanzia, che viene quindi a scomparire.

L'assegno unico non è cumulabile con altri interventi di sostegno al reddito, come ad esempio il ReI e successivamente il Reddito di Cittadinanza. Per questo, in caso di diritto ai sostegni di tipo statale, al nucleo familiare spetta la differenza fra l'intervento statale con la medesima finalità e la misura provinciale, se superiore.

Per i nuclei familiari presi in carico dai Servizi Sociali l'assegno unico è vincolato ad un progetto sociale che concorda obiettivi ed impegni tra i quali può essere anche la partecipazione ad attività di cittadinanza attiva. Per i nuclei non presi in carico dai Servizi Sociali, i componenti del nucleo idonei al lavoro sono sottoposti a profilazione presso i centri per l'impiego dell'Agenzia del Lavoro per stimare la loro difficoltà occupazionale.

Nel periodo ottobre 2017 - maggio 2018, le domande (41.691 presentate, di cui 36.849 accolte ovvero l'88%) hanno riguardato per la maggior parte dei casi (26.209 domande) una sola quota di sostegno, mentre 9.802 nuclei possono accedere a due diversi benefici (ad esempio sostegno al reddito e sostegno per i figli) e 826 di nuclei che hanno diritto a tutti e tre i sostegni principali (reddito, figli, invalidità).

³⁰ Zanini N., Girardi S., Mazzarella G. e Vergolini L. (2011). *Il Reddito di garanzia nella Provincia autonoma di Trento: alcune evidenze preliminari a due anni dalla sua introduzione*. Trento: Irvapp Progress Report, 2011-05.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

Nel periodo indicato l'assegno unico provinciale ha coinvolto 130.000 trentini, cioè il 25% della popolazione provinciale, mentre il 40% delle famiglie con minori riceve la parte di sussidio dovuta alla presenza dei figli.

Nel 2018, primo anno di applicazione dello strumento, le risorse stanziare sono ammontate a quasi 78,300 milioni di euro; nel 2017 la somma totale degli importi stanziati per le diverse misure di sostegno adesso accorpate nell'Assegno unico era pari a 57,700 milioni. I beneficiari sono stati per l'83% trentini (quasi 108.000), mentre per il 17% stranieri (22.000). Di questi il 12,5% extra Ue e il 4,5% comunitari³³.

I territori maggiormente interessati dal sostegno dell'Assegno Unico sono la Vallagarina, la valle dell'Adige e l'Alto Garda.

Rispetto al Rei, l'Assegno unico raggiunge una platea più ampia. A metà giugno 2018, le domande presentate per accedere al Rei sono state accolte per il 16%, pari al numero di 310; il 48% sono state respinte e il restante 35% era ancora in fase di elaborazione da parte dell'Inps.

Da marzo 2019 è stato introdotto in Italia un fondo per il "Reddito di Cittadinanza (RdC)", in sostituzione del precedente Reddito di Inclusione, con l'intenzione di essere una misura di politica attiva e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. Nel concreto si tratta di un sostegno economico a integrazione dei redditi familiari, volto a sostenere le famiglie in difficoltà, ed un percorso di reinserimento lavorativo e sociale dei soggetti a rischio di emarginazione. Per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più persone di età pari o superiore a 67 anni, esso assume la denominazione Pensione di Cittadinanza.

Da marzo 2019 a inizio gennaio 2020 i dati dell'Inps indicano che 1,6 milioni di nuclei hanno presentato una domanda di Reddito/Pensione di Cittadinanza: di queste, 1,1 milione (67%) sono state accolte, 88 mila (5%) sono in lavorazione e 457 mila (28%) sono state respinte o cancellate. Dei 1,1 milioni di nuclei le cui domande sono state accolte, 56 mila sono decaduti dal diritto. I nuclei restanti (1,041 milioni) sono costituiti per 916 mila nuclei percettori di Reddito di Cittadinanza - per un totale di 2,4 milioni di persone coinvolte - e per 126 mila nuclei da percettori di Pensione di Cittadinanza, con 143 mila persone coinvolte.

In Trentino, come si è visto per il Rei, questa misura non è cumulabile con l'Assegno Unico, che va ad integrare il Reddito/Pensione di Cittadinanza per i beneficiari. Secondo i dati pubblicati dall'INPS il Trentino è penultima per domande di Reddito di Cittadinanza dopo la Valle d'Aosta.

A inizio gennaio 2020 in Provincia di Trento sono state presentate 7926 domande di cui 3419 (lo 0,3% a livello nazionale) sono state accolte, 3403 respinte (0,7% a livello nazionale) e il restante 1104 si trovava in fase di elaborazione. L'importo medio mensile dei percettori di Reddito di Cittadinanza è stato di 391 euro, 157 euro invece per la Pensione di Cittadinanza³⁴.

³³ Comunicato stampa PAT n. 1538 Giovedì, 21 Giugno 2018, <https://www.agenzia lavoro.tn.it/Ultime-Notizie/Assegno-unico-provinciale-un-reddito-di-comunita-per-un-welfare-piu-equo-e-inclusivo>, ultimo accesso 01.09.2020.

³⁴ Report trimestrale Rei/RdC Aprile - Dicembre 2019, www.inps.it, ultimo accesso 01.09.2020.

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

In questo paragrafo sono state ricostruite ed analizzate le caratteristiche e le tendenze dell'assetto di governance regionale multi-livello della Provincia Autonoma di Trento.

Le pagine che seguono sono il risultato dell'analisi di materiale documentale (principalmente fonti normative e atti programmatici della Provincia di Trento) e delle informazioni raccolte in base a interviste semi-strutturate rivolte a testimoni qualificati secondo uno schema di intervista condiviso tra le diverse Unità Operative.

Le interviste ai testimoni qualificati sono state condotte all'inizio della seconda metà dell'anno 2020 e sono state rivolte a un mix di attori appartenenti all'Ente Pubblico e al Terzo Settore³⁵.

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

2.1.1. La lunga tradizione degli aiuti economici in Trentino

La storia degli aiuti economici in Trentino è una storia lunga e articolata, che passa attraverso numerose e complesse rielaborazioni politiche e normative, che hanno interessato le politiche sociali e i servizi socio-assistenziali in Provincia di Trento negli ultimi 30 anni.

I meccanismi di reddito minimo promossi in Provincia di Trento all'inizio degli anni '90 rappresentano tra le prime misure coerenti previste nell'ambito di sistemi di welfare locali in Italia, e si configurano come un processo anticipatorio di quello che sarebbe successo qualche anno più avanti in altri territori italiani e a livello nazionale con le varie e turbolente riforme dal RMI ad oggi. La loro "coerenza" è dovuta, oltre alla loro longevità, al fatto di non essere legate all'eventuale esaurimento di fondi pubblici disponibili; aspetto che gli ha permesso di garantire l'adeguata copertura a tutte le famiglie che si trovassero nella condizione di bisogno e ne facessero esplicita richiesta lungo l'arco di tutto questo tempo.

Non è lo scopo di queste pagine quello di ripercorrere l'intera vicenda, uscendo per giunta dal perimetro temporale di analisi definito dal gruppo di ricerca. Vista però la particolarità del contesto trentino, che si è realizzata in virtù della sua autonomia speciale, può risultare interessante ampliare di poco lo sguardo per comprenderne i meccanismi e le scelte che hanno orientato le disposizioni sino ai nostri giorni. Si intende però dichiarare sin dal principio che si tratterà di un'esposizione sommaria, essendo difficoltoso esporre tutte le implicazioni che soggiacciono ai continui riassetamenti e aggiornamenti normativi delle misure negli ultimi 30 anni.

Partendo da un prospetto di sintesi, vi sono tre punti di svolta (*turning points*) che hanno caratterizzano le politiche di contrasto alla povertà in Trentino. Per facilità di comprensione li presentiamo nella sottostante tabella (Tab. 6):

³⁵ Le interviste sono state condotte nel corso del 2020 e hanno coinvolte 8 persone: Paolo Frenez, Dirigente Attività Sociali - Comune di Trento; Davide Lasta - Capo Ufficio "Inclusione sociale, adulti e disabilità" - Attività Sociali - Comune di Trento; Daniela Borra - Referente Area Adulti, Grave emarginazione e Disabilità del Servizio Politiche Sociali - Provincia autonoma di Trento; Riccardo Salomone, Presidente Agenzia del Lavoro del Trentino; Federica Sartori, Dirigente Servizio Politiche Sociali - Provincia autonoma di Trento; Angelo Prandini - Presidente coop. Bussola; Marco Franceschini - Presidente coop. Adam; Loris Vergolini - ricercatore IRVAPP.

Si ringrazia Nadia Rampin di APAPI per il contributo sull'Assegno Unico Provinciale (AUP).

Tab.6 - *Turning points nelle politiche di contrasto alla povertà in Trentino da un punto di vista degli schemi di reddito minimo*

Turning point	Arco temporale	Nome della misura
1	1991 - 2009	Minimo Vitale (MV)
2	2009-2017	Reddito di Garanzia (RG)
3	2017-ad oggi	Assegno Unico Provinciale (AUP)
3bis		Integrazione AUP con le misure nazionali

Fonte: elaborazione propria (Unitn, 2020)

Questi punti di svolta rappresentano, oltre che diverse stagioni della politica trentina, delle fasi incrementalmente di perfezionamento di una politica di contrasto alla povertà che è andata gradualmente ad ampliare il suo raggio d'azione, la sua capacità di risposta ai bisogni che man mano andavano a manifestarsi sul territorio e le nuove esigenze di semplificazione in virtù del cambio di contesto e del tipo di platea.

Tab.7 - *Principali spinte motivazionali alle trasformazioni degli schemi di reddito minimo in Trentino*

Turning point	Nome della misura	Spinta alla modificazione
1	Minimo Vitale	Immettere uno schema di aiuto economico
2	Reddito di Garanzia (RG)	Ampliare la platea dei destinatari dovuta alla crisi economica e impostare una misura allo stesso tempo universale e selettiva
3	Assegno Unico Provinciale (AUP)	Creare un contenitore univoco per avviare un processo di semplificazione e garantire maggiore equità
3bis	Integrazione AUP con le misure nazionali	Integrare le misure nazionali agli schemi locali

Fonte: elaborazione propria (Unitn, 2020)

FASE 1 - Minimo vitale (MV)

Il primo punto di svolta risale alla Legge provinciale n. 14/1991 sull'Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento, che all'articolo 24, comma 1, lettera c) numero 1), istituisce un sistema di interventi di assistenza economica, tra cui il "**Minimo vitale**". La misura prevedeva interventi di assistenza economica al fine di garantire il soddisfacimento di bisogni sia fondamentali che specifici, a favore di persone singole o di nuclei familiari, in maniera coordinata con eventuali altri tipi di intervento e comprendeva: 1) sussidi economici mensili a fronte dell'insufficienza del reddito familiare in rapporto alle esigenze minime vitali; 2) interventi "una tantum" per sopperire a situazioni di emergenza individuale o familiare; 3) sussidi economici mensili per l'assistenza e la cura a domicilio di persone che, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, necessitavano di un'assistenza continua.

Le varie "Determinazioni per l'esercizio delle funzioni socio-assistenziali", delegate ai sensi della L.P. 12 luglio 1991, sono il documento redatto dal Servizio per le Politiche Sociali (sotto l'Assessorato alle Politiche Sociali) che regola a livello territoriale le disposizioni provinciali per la gestione delle politiche socio-assistenziali, tra cui gli aiuti economici.

In quest'ottica i sussidi economici mensili, nelle 3 varianti esposte dalla legge provinciale, si configurano come uno tra gli strumenti in dotazione al Servizio Sociale Professionale. La struttura organizzativa dell'Ente gestore ha infatti l'onere di a) far verificare periodicamente dal personale amministrativo la situazione economica del nucleo familiare interessato in base alla soglia di minimo vitale; b) valutare le finalità che l'intervento di assistenza economica assume all'interno del progetto di servizio sociale teso a rendere al più presto autonomo l'utente; c) far rispettare i limiti temporali stabiliti dall'Ente e comunque non oltre l'anno solare; d) promuovere verifiche di tipo induttivo, tenendo conto delle effettive condizioni ed opportunità occupazionali esistenti in un determinato luogo e periodo di tempo. I sussidi economici mensili sono perciò agganciati a specifici progetti di inclusione, definiti da équipes interprofessionali territoriali appartenenti alle varie strutture dei Servizi Sociali della Provincia.

FASE 2 - Reddito di Garanzia (RG)

Con lo scoppio della pesante crisi recessiva iniziata a partire dall'anno 2008, il Trentino attua un importante cambiamento di rotta delle politiche di contrasto alla povertà, finalizzato ad ampliare la platea dei destinatari delle misure di sostegno economico. L'intento era quello di reagire all'impoverimento dei singoli e delle famiglie dettato dalla crisi economica, attraverso una doppia funzione: anticongiunturale, per sostenere il reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi economica, e strutturale, per prevenire e contrastare le situazioni di povertà secondo un criterio di equità.

Con la deliberazione n. 2216 del 11.09.2009, la Giunta provinciale approva la disciplina dell'intervento di sostegno economico, di cui all'articolo 35, comma 2 della Legge provinciale n. 13/2007, promuovendo così la nascita del **Reddito di Garanzia**.

Il Reddito di Garanzia si caratterizzava per essere un programma universale e selettivo al tempo stesso³⁶:

- universalistico, poiché aperto a tutti i cittadini e le cittadine, senza limitazioni dovute al possesso di particolari requisiti anagrafici o sociali;
- selettivo, poiché la concessione del beneficio è subordinata al superamento della cosiddetta "prova dei mezzi", ovvero previa verifica di condizioni riguardanti il reddito e il patrimonio della famiglia che lo richiede.

Il Reddito di Garanzia si basa su un trasferimento monetario a somma variabile, nella forma di un cosiddetto *top-up scheme*³⁷. In parole semplici, l'intervento prevede l'erogazione di un beneficio monetario il cui importo è pari alla differenza tra l'effettiva condizione economica del nucleo e la soglia di povertà relativa, definita in base alle caratteristiche del nucleo stesso; porta in pratica ad innalzare il reddito delle famiglie portandolo ad una soglia minima prestabilita.

In quegli anni la soglia minima di reddito familiare annuo disponibile per il Trentino era stata fissata in € 6.500 equivalenti, riferiti cioè ad una famiglia composta di una sola persona. La condizione economica dei richiedenti è valutata in base a reddito, al netto delle imposte, delle spese mediche e dell'affitto o rata del mutuo, ma comprensivo di sussidi e di ogni altra voce d'entrata del nucleo e patrimonio affiancati da indicatori di consumo (auto, ampiezza dell'abitazione, affitto).

La normativa sul Reddito di Garanzia ha avuto un'immediata modifica, meno di un anno dopo la sua nascita con la Delibera della Giunta Provinciale n. 1524 del 25 giugno 2010, introducendo un'integrazione alla prova dei mezzi. Semplificando, per misurare la condizione economico-

³⁶ IRVAPP, 2011.

³⁷ *Ibidem*.

patrimoniale, la Provincia di Trento calcolava un livello minimo di consumi per ogni famiglia richiedente, sulla base di indicatori ISTAT che tenessero conto del numero di componenti familiari e della disponibilità di beni che comportassero non trascurabili spese di gestione come l'alloggio e l'automobile. Dopo di che, sulla base di ciò, veniva assegnato alla famiglia un reddito minimo sotto il quale la famiglia non sarebbe in grado di permettersi tali beni e questo veniva confrontato con l'indicatore ICEF. Allo scopo di evitare che eventuali redditi non dichiarati (come ad esempio quelli da lavoro irregolare) provocassero una sottostima dell'effettivo stato di povertà della famiglia richiedente, per la verifica dell'ammissibilità e per il calcolo del beneficio monetario veniva, dunque, considerato il massimo tra i due valori³⁸.

Il RG era stato predisposto sue due tipologie di intervento: una ad erogazione automatica e una ad erogazione subordinata al vaglio preventivo dei servizi sociali. L'intervento aveva la durata di quattro mesi, rinnovabili dopo verifica e per non più di tre volte in due anni. L'erogazione (mensile) della spettanza era garantita entro la fine del mese entro cui è stata effettuata la procedura amministrativa, contemporanea alla domanda per gli anziani e tutti coloro che lavorano o hanno perso da poco l'occupazione. Per gli altri soggetti l'erogazione è invece subordinata a una valutazione puntuale da parte dei servizi sociali. Sono tuttavia possibili estensioni del periodo massimo di godimento della misura, se motivate dal permanere di condizioni economiche svantaggiate o qualora, anche se a seguito di comprovati sforzi, le persone in età lavorativa non avessero ancora raggiunto un'autonomia lavorativa. Il RG prevedeva, a tal fine, misure di "attivazione" e "reintegrazione" nel mercato del lavoro per i membri del nucleo idonei all'attività lavorativa. Ciò si concretizza, innanzitutto, nella sottoscrizione di una dichiarazione di disponibilità immediata all'accettazione di un lavoro presso i Centri per l'Impiego³⁹.

All'epoca della sua ideazione, il RG appariva come uno strumento strutturale e permanente, a differenza di molte altre esperienze italiane a livello locale. A due anni dalla sua introduzione, erano stato presentato all'incirca 21.100 domande idonee, di cui solo l'8% gestite dai servizi sociali. Nello stesso periodo il RG è costato oltre 35 milioni di euro (di cui solo 3mln per le domande transitate dal servizio sociale). Su base annua, il costo della misura si può riparametrare allo 0,1% del Pil della Provincia di Trento.

In questi primi 24 mesi avevano beneficiato almeno per 4 mesi quasi 7000 famiglie. Per l'anno 2010 si stimava di aver coinvolto circa il 2,4% delle famiglie trentine. Non sembrano esserci differenze di genere nella distribuzione del sussidio, mentre risulta evidente l'incidenza della popolazione stranieri tra i beneficiari: una famiglia su due infatti risulta composta da un cittadino non italiano (a fronte - all'epoca - di una presenza del 9% di stranieri in provincia). Anche il cumulato di RG risulta più alto nelle famiglie straniere, che hanno una media di componenti familiari più alta⁴⁰.

Data la sua caratteristica, il decisore politico aveva anche disposto che venisse effettuata una rigorosa valutazione dei suoi effetti al fine di produrre informazioni utili da consentire al policy maker di decidere sulla base di evidenze empiriche se fosse necessario modificare, rafforzare o, anche, cessare l'intervento, qualora risulti totalmente inefficace. Quest'onere era stato affidato alla neonata IRVAPP, che - a due anni dall'introduzione della misura - aveva stilato un rapporto di sintesi delle principali evidenze di impatto (IRVAPP, 2011 e 2014).

Per quanto concerne l'efficacia del reddito di garanzia, le analisi mostrano che le famiglie beneficiarie appartengono effettivamente alla fascia di popolazione più deprivata e che il ricorso alla misura avveniva non solo per superare episodi transitori di difficoltà economica, ma anche per far

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Per altre informazioni di dettaglio si consiglia di prendere visione della scheda allegata, che presenta la misura in ogni suo dettaglio.

⁴⁰ DATI IRVAPP, 2011.

fronte a condizioni di povertà strutturale; era stata effettivamente intercettata la frangia di popolazione più svantaggiata sotto il profilo materiale, oltre che in termini solo monetari. Come è già anticipato, le rilevazioni di IRVAPP hanno sottolineato alcune differenze tra la componente italiana e quella straniera. I cittadini stranieri:

- hanno una maggiore incidenza di famiglie materialmente deprivate e livelli inferiori di spesa per beni durevoli;
- spendono cifre maggiori per l'acquisto di generi alimentari;
- hanno famiglie più numerose;
- mostrano una proporzione più contenuta di appartenenti alla popolazione attiva;
- hanno una minore esposizione al rischio di essere disoccupati;
- hanno ottenuto un'integrazione monetaria più alta;
- hanno ottenuto trasferimenti cumulati più elevati (perché le famiglie sono più numerose);
- tendono a stare nel programma più a lungo (12,4 mesi vs 10,8 mesi).

I risultati dello studio di valutazione controfattuale basato sulla tecnica del *difference in differences* hanno messo in luce come il reddito di garanzia abbia:

- ridotto la proporzione di nuclei in condizioni di severa deprivazione materiale (anche se solo per gli stranieri tale riduzione risulta statisticamente significativa); Non sembra avere avuto invece successo pieno nel contenere i rischi di incorrere nell'impossibilità di acquistare beni di uso quotidiano e di compiere attività basilari volte a garantire un'esistenza dignitosa;
- causato lievi aumenti della spesa destinata a beni primari come i generi alimentari (solo per le famiglie più povere e di conseguenza più tra le famiglie straniere);
- generato qualche *outcome* individuale: cresce la popolazione italiana in grado di frequentare i propri amici almeno due volte alla settimana (anche tra gli stranieri, ma non si presenta statisticamente significativa);
- lasciato pressoché inalterata la partecipazione al mercato del lavoro; la quota degli attivi declina tra gli italiani, ma aumenta negli stranieri. Negli autoctoni il tasso di disoccupazione si riduce, ma tra gli immigrati aumenta.

La misura sembra, inoltre, non aver perciò generato fenomeni di dipendenza da essa, né circoli viziosi di permanenza nella condizione di povertà. Se così fosse stato, motiva Irvapp, si sarebbero osservate generalizzate riduzioni dei tassi di attività e generalizzati incrementi dei tassi di disoccupazione, tutti sistematicamente significativi.

Concludendo, il RG, in base alle valutazioni di IRVAPP, è riuscito a migliorare aspetti non marginali delle condizioni di vita delle famiglie povere residenti in Trentino e, conseguentemente, di quelle dei loro membri. [...] Il RG ha ridotto, in modo significativo, i rischi di incorrere in fenomeni di severa deprivazione materiale delle famiglie immigrate e innalzato, in misura altrettanto significativa, i loro consumi alimentari. Esso non è, invece, riuscito a produrre analoghi mutamenti tra le famiglie povere di nazionalità italiana. E neppure si è rivelato in grado di innalzare le possibilità di spesa per beni durevoli di entrambi i gruppi di famiglie. La variabilità degli effetti del RG in funzione degli outcomes e della cittadinanza si estende anche al livello individuale. Il RG ha, infatti, favorito in misura incisiva l'inclusione sociale dei soggetti di nazionalità italiana, ma non è riuscito ad incrementare la partecipazione al mercato del lavoro e le chance di trovare un impiego né tra gli italiani, né tra gli immigrati (IRVAPP, 2014)⁴¹.

Si deve tenere in considerazione che questi esiti dipendono dall'ammontare dei trasferimenti ottenuti che sono allora volta dipendenti da quanto le famiglie beneficiarie dispongono in termini di risorse reddituali e patrimoniali. Secondo questa logica: più sono le risorse del nucleo vicine alla soglia di povertà, meno è l'integrazione monetaria ricevuta e di conseguenza minore è la possibilità di incidere sulle condizioni di vita del nucleo stesso. Riguardo invece alla variabilità dei risultati

⁴¹ IRVAPP, 2014.

rispetto alla componente etnica: è naturale che se le famiglie immigrate siano quelle più svantaggiate e ricavino perciò dalla misura maggiori benefici.

Un successo sicuramente da evidenziare è che il RG non abbia ridotto in maniera statisticamente significativa la partecipazione di tutti i beneficiari al mondo del lavoro e accresciuto in modi consistenti i rispettivi tassi di disoccupazione.

Probabilmente molte di queste considerazioni non sarebbero emerse dal semplice monitoraggio delle misure, che anzi, avrebbe semplicemente sottolineato gli aspetti positivi della sua implementazione. Il più severo e rigoroso esercizio della valutazione d'impatto permette invece di fornire alle amministrazioni pubbliche elementi di verifica dell'equità delle misure di contrasto alla povertà e del loro sistematico controllo.

Il vero peccato è rappresentato dal non aver proseguito questa importante stagione di valutazioni: dopo l'analisi degli *outcome* a 2 anni dall'introduzione del RG, IRVAPP non ricevette più i finanziamenti per proseguire lo studio di implementazione della misura. Ad oggi tale pratica non è stata più ripresa, lasciando un vuoto nello studio delle politiche di welfare locali, che non si potrà più facilmente colmare.

FASE 3 - Assegno Unico Provinciale (AUP)

Nella terza fase della storia degli aiuti economici in Trentino, il Reddito di garanzia viene ricondotto nell'ambito dell'**Assegno Unico Provinciale (AUP)**, previsto dall'art. 28 della L.P. 20/2016 le cui disposizioni attuative prevedono l'abrogazione dei commi 2 e 2-bis dell'articolo 35 della legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 a partire dal 1 gennaio 2018.

Il nuovo dispositivo si configura davvero come un punto di svolta, che fa avanzare il Trentino verso una delle realtà più avanzate, non solo a livello nazionale, ma anche europeo.

L'AUP non nasce infatti solo come tentativo di razionalizzare l'esistente o ammodernare le precedenti misure sin qui esposte, ma rappresenta una soluzione innovativa e semplificata in risposta a diverse categorie di beneficiari e a molte delle esigenze che coinvolgono le famiglie trentine. Esso perciò non è semplicemente una "intuizione buona" del decisore politico, ma rappresenta il tentativo di "capitalizzare" l'esperienza maturata nel passato e di superarne le criticità emerse dall'esperienza.

L'Assegno Unico Provinciale (AUP) assorbe dunque il Reddito di garanzia (che si trasforma nel cosiddetta QUOTA A) e molte altre misure di assistenza e previdenza integrativa. Rispetto alla prima quota, quella di contrasto alla povertà strutturale e perciò quella di nostro maggiore interesse. L'AUP conserva molte delle caratteristiche del precedente RG: soglia ICEF anche se ampliata, *top-up scheme*, richiesta di attivazione dei beneficiari, erogazione tramite APAPI, ecc.

Le caratteristiche invece che lo differenziano e gli garantiscono un salto in avanti sono invece le seguenti:

- è uno strumento inclusivo, perché racchiude sotto un medesimo nome diverse risposte, limitando il possibile stigma del ricorso a misure socio-assistenziali;
- è uno strumento monitorabile, perché intercetta in un canale unico uno spettro ampio di bisogni permettendo di fungere da "osservatorio" dei bisogni;
- è uno strumento ampio, perché intende colpire, non solo le persone e le famiglie in uno stato di deprivazione (strutturale o contingente), ma molte altre casistiche, inquadrabili nel termine "fascia grigia". È stata perciò innalzata la soglia di condizione economico-patrimoniale di accesso da 0,13 a 0,16 per i nuclei familiari in condizione economico medio-bassa (aventi ICEF tra 0,08 e 0,16)⁴², garantendo stabilità di supporto a coloro che riversano in condizioni di maggiori povertà (ICEF<0,08).
- è uno strumento duraturo: con una durata di un anno dà più tempo alle famiglie per costruire e realizzare un progetto di vita emancipato dagli aiuti pubblici;

⁴² In parole semplici si amplia all'incirca di 1000€, passando da 6500 a 7500€/anno.

- è uno strumento “attivo”, perché rafforza la condizionalità e il rapporto con il mondo del lavoro. Si è arrivati a una formulazione stabile di prassi legate alla condizionalità, dopo i numerosi esperimenti delle precedenti misure, che si erano concretizzate nella richiesta di impegno nella ricerca attiva di un impiego e successivamente ampliate alla partecipazione ad iniziative di volontariato/cittadinanza attiva. Nell’AUP però ne è uscito rafforzato il ruolo dei Centri per l’impiego, che hanno il compito della profilazione del soggetto e dell’attivazione delle politiche del lavoro più idonee a seguito della stipula di un patto di servizio. Questo approccio è stato probabilmente ispirato dalle ReI (Reddito di Inclusione), che è riuscito anche in Trentino a depositare un suo capitale di buone prassi.
- è armonizzato dell’indicatore ICEF (vedi sopra), quale strumento a garanzia di equità di distribuzione delle risorse e trasparenza rispetto ai criteri utilizzati.

L’assegno unico provinciale (AUP) si articola in due ampie categorie:

- A. Una quota “*universalistica di sostegno al reddito*” - finalizzata a garantire una condizione economica sufficiente a soddisfare i bisogni generali della vita dei nuclei familiari (misura di contrasto della povertà - in sostituzione del reddito di garanzia);
- B. Una quota diretta a sostenere il “*soddisfacimento di bisogni particolari della vita*”, così individuati:
 - B1) mantenimento, cura, educazione ed istruzione dei figli minori o dei soggetti ad essi equiparati;
 - B2) accesso ai servizi della prima infanzia (*abrogata a decorrere dal 1 gennaio 2020*);
 - B3) sostegno alle esigenze di vita dei componenti invalidi.

In realtà, lo stesso IRVAPP sottolinea che parlare dell’AUP come di un assegno unico rischia di generare equivoci. Si è infatti di fronte a 4 misure, diverse per finalità, destinatari, requisiti di ammissibilità - in particolare di indicatori Icef e loro soglie -, benefici monetari, condizionalità e altri vincoli per i beneficiari. Conviene quindi riferirsi a quattro misure diverse (sostegno al reddito; sostegno al mantenimento dei figli; sostegno dell’accesso ai servizi per la prima infanzia; sostegno alle esigenze di vita degli invalidi civili), che possono essere chiamate ordinatamente AUP1, AUP2, AUP3 e AUP4. Resta comunque il fatto che si tratta di misure diverse, non di modulazioni di un unico assegno. Le misure sono mutuamente compatibili, nel senso che un nucleo familiare può accedere a tutte e quattro le misure.

Per tutti i dettagli di accesso e fruizione della misura, si consiglia di prendere visione della scheda allegata al presente report.

L’assegno unico provinciale è stato così pensato per perseguire i seguenti obiettivi:

1. Equità: rimodulare la distribuzione dei benefici, tenendo in debito conto sia le condizioni economiche che la composizione ed i bisogni specifici dei nuclei familiari e dei singoli;
2. Efficienza: concentrare le risorse per rendere più significativa l’entità delle misure;
3. Universalità: si rivolge alla generalità dei residenti in Provincia di Trento (al 2017 si stimavano 40.000 nuclei e 140.000 persone);
4. Efficacia: maggiore inclusione, maggiore continuità dell’intervento, diversa pesatura delle famiglie numerose, maggiore condizionalità;
5. semplificazione: si riducono il numero degli interventi e degli adempimenti burocratici, si uniformano le regole rendendo più trasparenti e comprensibili le scelte operate dalla politica; i cittadini sono agevolati nel verificare con più facilità se abbiano o meno diritto ai benefici;
6. Controllo: è resa più semplice la verifica dell’efficacia delle politiche, il controllo sull’uso dei benefici, la verifica di sovrapposizioni con altre prestazioni, il coordinamento con analoghi interventi dello Stato.

Per quanto riguarda le politiche per il sostegno alla famiglia e alla natalità, le principali novità riguardano:

- il sostegno a tutte le famiglie fino alla maggiore età dei figli;
- il rafforzamento del peso dei figli rispetto ai criteri attualmente vigenti;
- l'introduzione di un premio alla nascita del terzo figlio.

Sul versante dell'intervento rivolto agli invalidi civili, la persona disabile è sostenuta in ragione della gravità della sua condizione di invalidità, dell'età e della condizione economica, senza però far venir meno l'aiuto a quelle famiglie che devono sostenere il peso di un figlio invalido.

Da ultimo si intende rimarcare il concetto di "condizionalità" tanto caro alla politica trentina. Nel caso dell'AUP la condizionalità è legata alla profilazione in capo ai CPI per permettere politiche attive del lavoro sempre più mirate. Questo si rende possibile grazie alla stipula di un patto di servizio per i soggetti che hanno le potenzialità di accesso al mercato del lavoro locale. Per coloro, invece, che hanno un indice di occupabilità molto basso, possono essere coinvolti in attività utili per la collettività o in percorsi di inclusione sociale affidati ai Servizi Sociali (si pensi all'impatto avuto sui Servizi Sociali il potenziale allargamento di platea).

Esiste inoltre una condizionalità attenuata legata al sostegno spese per i figli, una parte delle quali è subordinata all'effettiva fruizione di servizi ad essi dedicati (es: mensa, trasporti, ecc.).

Alcuni intervistati hanno voluto sottolineare come questi aspetti concorrano a definire un quadro più allargato di coerenza con altre politiche provinciali che puntano allo sviluppo socio-economico della Provincia. In prima istanza al lavoro: continuando a implementare politiche che rifuggono l'assistenzialismo a favore di continue stimolazioni verso l'attivazione della persona attraverso l'inserimento lavorativo; in seconda battuta, promuovendo la natalità (anche se questa affermazione risuona già più pretenziosa), perché concorre ad impedire alle donne di dover scegliere tra maternità e lavoro e promuovendo una migliore conciliazione. Più forte l'impatto se si somma a questo, la scelta di portare il sostegno a tutte le famiglie fino alla maggiore età dei figli e di rafforzare il peso dei figli (premiando le famiglie più numerose).

FASE 3.1 - L'arrivo del Reddito di Cittadinanza

L'ultimo punto di svolta è all'incirca concomitante con quello precedente e si riferisce al lavoro di integrazione con le misure nazionali, ormai in fase di consolidamento con l'arrivo del **Reddito di cittadinanza**.

Con l'introduzione di quest'ultimo, a decorrere dal 2020, l'Assegno Unico assume un ruolo integrativo rispetto alla misura statale erogata dall'INPS, perciò le due misure non sono cumulabili. La quota dell'Assegno Unico viene pertanto decurtata dell'eventuale importo del Reddito di cittadinanza.

In precedenza le due misure avevano convissuto senza incontrarsi: nel concreto, gli aventi diritto ad entrambe le misure avevano avuto la possibilità di presentare entrambe le domande. Il 2019 è stato così un anno di passaggio in cui si è ritenuto necessario instaurare una maggiore sinergia e interazione tra le due misure.

Questo denota una chiara scelta fatta dalla Provincia di Trento, quella di prendere "il meglio" delle misure nazionali, conservando una forte discrezionalità di scelta in virtù della propria autonomia. Pertanto la "struttura portante" rimane l'AUP al quale si collega un "sistema di referral" alla misura nazionale. La persona avente diritto al RdC (ICEF<0.08) viene dirottata sulla misura nazionale, integrando la quota provinciale come da normativa AUP⁴³.

⁴³ Per i nuclei con indicatore ICEF quota A inferiori allo 0,08, al fine di consentire la gestione coordinata degli interventi statali e locali, il soggetto richiedente l'AUP è tenuta a presentare la domanda di RdC oppure a trasmettere presso il Patronato una dichiarazione attestante la mancanza da parte del nucleo familiare di appartenenza dei requisiti per l'accesso ad esso entro 3 mesi.
http://www.apapi.provincia.tn.it/binary/pat_apapi/notizie_evidenza/03_DGP_2019_01665_del_25_10_2019.1572538339.pdf

Se la fatica è quella del coordinamento e del lavoro di integrazione delle due misure, il punto di maggiore forza è quello relativo del minore aggravio sulle casse provinciali.

In questa fase, la Provincia ha poi emanato un bando a valere sull'Avviso n. 3/16 - P.O.N. "Inclusione", denominato "Bando per proposte progettuali volte all'attivazione dei beneficiari di misure di contrasto alla povertà", che disciplina l'assegnazione ed erogazione di risorse finanziarie a copertura delle spese per la realizzazione di iniziative di cittadinanza attiva e progetti utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, a rilevanza locale, da attivare in favore di uno dei componenti dei nuclei familiari beneficiari delle misure di contrasto alla povertà nazionali e locali, residenti nel territorio della Provincia autonoma di Trento⁴⁴.

L'Avviso ha permesso di mettere anche a disposizione personale a favore degli enti, lato lavoro e lato sociale, che devono attuare questo tipo di interventi. È un'iniziativa con un impatto molto concreto, perché va ad interagire sulle pratiche e sui singoli contesti organizzativi.

Altre questioni rilevanti gli aiuti economici

Affianco all'AUP la normativa provinciale prevede un altro importante strumento di aiuto economico e perciò pertinente all'analisi degli strumenti di contrasto alla povertà: l'**intervento economico straordinario**. La normativa provinciale lo inquadra come una forma straordinaria di aiuto economico, ossia di un aiuto previsto per rispondere a situazioni eccezionali e contingenti di emergenza, come una spesa indifferibile (cioè da effettuare con urgenza), a cui un nucleo familiare non riesce a farvi fronte con le proprie risorse.

L'intervento può essere per un massimo di due volte nell'arco di dodici mesi. Ne possono fare richiesta i nuclei familiari in possesso di alcuni requisiti, tra cui: la residenza in Provincia di Trento, l'ICEF calcolato secondo le modalità disposte per l'AUP e dopo attenta valutazione del Servizio Sociale riguardo alla situazione di emarginazione sociale e all'indifferibilità ed ammissibilità della spesa.

A differenza dell'AUP, questo strumento è più mirato a singole casistiche, quindi più discrezionale. Non ha una regia provinciale, bensì è attuato dai singoli Enti gestori nelle Comunità di Valle, che perciò ne detengono la competenza diretta. Anche l'erogazione è a se stante, e contrariamente a tanti altri interventi di aiuto economico, non passa attraverso la filiera tradizionale, ossia l'Agenzia cd. APAPI⁴⁵.

Il ruolo di APAPI nell'erogazione degli aiuti economici

A chiusura di questo paragrafo sugli aiuti economici, è legittimo spendere due parole su l'**Agenzia provinciale per l'assistenza e la previdenza integrativa (APAPI)**, che rappresenta

⁴⁴<http://www.trentinosociale.it/index.php/Servizi-alle-organizzazioni/Guida-ai-servizi/Volontariato/Avviso-n.-3-16-P.O.N.-Inclusione.-Bando-per-proposte-progettuali-volte-all-attivazione-dei-beneficiari-di-misure-di-contrasto-alla-poverta>

⁴⁵ Un'altra esperienza da menzionare è il Reddito di Attivazione al Lavoro (Re.A.L.), istituito con la deliberazione provinciale n. 2363 del 2017, ma giunto al termine con la fine del 2019. Il Re.A.L. consistente in un pacchetto di servizi e benefici (voucher formativi e per la conciliazione lavoro-famiglia) riconosciuto dall'Agenzia del lavoro ai residenti sul territorio provinciale in cerca di occupazione, nati prima del 01.01.1978. Tale misura si compone di due quote, una relativa ai servizi erogati alla persona in cerca di occupazione al fine di facilitarne l'inserimento nel mercato del lavoro e l'altra basata sull'erogazione di un beneficio economico (da un minimo di 2.000 € a un massimo di 3.000 €) a titolo di premialità, condizionato all'effettiva rioccupazione entro un congruo periodo di tempo. Con tale strumento si persegue l'obiettivo di incentivare le persone disoccupate ad attivarsi nella ricerca di una nuova occupazione, con il sostegno della rete territoriale dei servizi per l'impiego, scoraggiando in questo modo comportamenti troppo attendisti e intercettando la fascia (di età compresa tra i 40 e 55 anni) più esposta al rischio della disoccupazione di lungo periodo. Maggiori informazioni su: <https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/In-Trentino-nasce-il-Real>.

sicuramente una particolarità del sistema trentino di contrasto alla povertà. APAPI è un attore centrale di due fasi della filiera degli aiuti, ovvero l'inizio e la fine: per la richiesta, anche tramite sportelli convenzionato, e l'erogazione, con l'effettivo trasferimento monetario.

APAPI è una struttura della Provincia autonoma di Trento, istituita ai sensi dell'articolo 34 della legge provinciale n. 23/1993, con lo scopo di gestire gli interventi in materia di assistenza e di previdenza integrativa. Ad oggi essa ha l'onere di gestire:

- a) gli interventi di previdenza integrativa e pacchetto famiglia per la cura e l'educazione dei figli, nonché la copertura previdenziale di alcune categorie di lavoratori e del lavoro casalingo;
- b) le provvidenza in favore dei ciechi civili, dei sordomuti, dei mutilati e degli invalidi civili;
- c) i contributi previsti a sostegno dell'attività svolta dagli enti di patronato;
- d) gli aspetti amministrativi e contrattuali riguardanti l'applicazione dell'ICEF;
- e) gli interventi di sostegno economico (Assegno Unico Provinciale)
- f) molti altri interventi individuati nell'ambito del fondo per la famiglia

Gli aspetti cruciali di questa proposta, che vanno ad interagire con il sistema complessivo delle politiche a contrasto della povertà, sono da ravvisarsi nei seguenti aspetti:

- centralizzazione delle procedure e controllo;
- efficienza amministrativa e rispetto dei criteri di equità e parità di trattamento;
- calo della stigmatizzazione (quasi una normalizzazione dell'essere esposto alla condizione di povertà).

2.1.2 Altri interventi a contrasto della povertà

I servizi socio-assistenziali

Per comprendere quali servizi siano attivi per il contrasto della povertà in Provincia di Trento, l'interessato dispone di un ricco e più ampio catalogo in grado di restituire una fotografia dell'organizzazione di tutti i servizi socio-assistenziali. I servizi e gli interventi sono descritti nel dettaglio in un "Catalogo dei Servizi socio-assistenziali della Provincia di Trento", approvato con delibera della Giunta provinciale 1184/2018, che rappresenta l'esito di un lavoro di co-costruzione e concertazione da parte del Servizio Politiche sociali con il coinvolgimento delle Comunità/Territorio Val d'Adige, della Consulta delle Politiche sociali e delle Organizzazioni del Terzo settore. Il documento è reperibile anche online sul sito istituzionale del Servizio Politiche Sociali e su altri siti internet della rete dei servizi⁴⁶.

Il Catalogo, così come concepito dalla normativa, ha diverse finalità: è un sistema di classificazione delle tipologie dei servizi socio-assistenziali soggetti ad autorizzazione e accreditamento; è lo strumento di riferimento per gli aspetti di pianificazione, rendicontazione e valutazione, gli aspetti statistici; è uno strumento di supporto alle attività di governance.

Il catalogo è diviso in 7 parti: la prima elenca i servizi rivolto all'età evolutiva e genitorialità a loro volta suddivisi in strutture residenziali, semiresidenziali e domiciliari/di contesto; la seconda elenca i servizi rivolti all'età adulta, suddivisi anch'essi per l'approccio residenziale (abitare accompagnato per adulti, housing first, case rifugio, comunità di accoglienza per adulti, centro di accoglienza notturno), semiresidenziale (Centro servizi per adulti e Centro di accoglienza e socializzazione) e domiciliare/di contesto (Intervento educativo domiciliare per adulti). Con la stessa suddivisione interna l'elenco prosegue con la terza parte riferita all'età anziana e alla quarta rivolta alle persone con disabilità. Nella quinta parte vengono elencati i servizi territoriali (costruzione e promozione di reti territoriali, Unità di strada, Educativa di strada, Centro di aggregazione territoriale). Nella sesta invece gli Sportelli sociali per informazione, ascolto e sostegno

⁴⁶ <https://trentinosociale.provincia.tn.it/News/Ultime-notizie/Catalogo-dei-servizi-socio-assistenziali>

e il Centro antiviolenza. Nella settima e ultima sezione si affrontano gli Interventi di accompagnamento al lavoro (Laboratorio per l'acquisizione dei pre-requisiti lavorativi, Tirocinio di inclusione sociale in azienda, Centro del fare).

Queste sette sezioni rappresentano un sistema integrato di servizi e di interventi attivo in Provincia, che può risultare ad uno stato più avanzato rispetto alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni definiti a livello nazionale.

Il contrasto alla povertà può interessare una o tutte le sezioni del catalogo, a seconda del tipo di visuale che si intende adottare: se più focalizzata su servizi specifici o se, in un'ottica preventivo-promozionale, più estesa a una varietà più ampia di servizi socio-assistenziali. In una visione più ristretta, appare chiaro il collegamento con l'area della grave emarginazione sociale, che tocca l'area adulti e che presenta in Trentino una rete strutturata di servizi e interventi. È presente, infatti, una programmazione di servizi e interventi specificatamente dedicati alle persone senza dimora e strategicamente orientati verso il perseguimento del maggior grado di inclusione sociale possibile per ciascuna persona in stato di bisogno.

In aggiunta a questi interventi, la Provincia di Trento ha partecipato ad un bando ministeriale per ottenere risorse europee destinate al contrasto della grave emarginazione adulta e della condizione di senza dimora (avviso n.4/2016). La Provincia di Trento, attraverso il Servizio Politiche Sociali, ha infatti presentato, in qualità di capofila, una proposta progettuale in partenariato con altri enti, finalizzato a proporre: degli interventi di pronto intervento sociale volti al rafforzamento dei servizi a bassa soglia; delle misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia (housing led e housing first); delle azioni di prevenzione della condizione di senza dimora intervenendo nella fase di de-istituzionalizzazione delle persone a rischio di emarginazione.

Un altro importante settore di attenzione è quello riservato al recupero alimentare e alla lotta allo spreco. La L.P. 10/2017 "Riduzione degli sprechi, recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari e non alimentari e dei prodotti farmaceutici e modifiche di leggi provinciali connesse" ha consentito di promuovere e valorizzare l'attività degli enti del Terzo Settore (in particolare le organizzazioni di volontariato) impegnati nel recupero delle eccedenze alimentari e nella loro redistribuzione ai soggetti che versano in condizioni di svantaggio economico e indigenza. Ha favorito, inoltre, la creazione di campagne informative e di sensibilizzazione della cittadinanza nonché percorsi educativi per un consumo responsabile e lo sviluppo di comportamenti solidali e di responsabilità civile funzionali alla riduzione degli sprechi e al recupero e alla distribuzione delle eccedenze.

Sempre sul fronte delle politiche sociali si segnala l'impegno della Provincia nello sviluppo del welfare di comunità. Per rispondere in maniera adeguata ai bisogni connessi all'ampliarsi del target della vulnerabilità, la Provincia ha ritenuto necessario rivedere il modus operandi dei servizi passando da una modalità di erogazione frontale a una di lavoro fortemente territoriale. A tal fine, in collaborazione con la fondazione Demarchi, la Provincia ha individuato le best practice che sono state impiegate nei laboratori organizzati nell'ambito del progetto "Welfare a Km Zero", dove attraverso la partecipazione di soggetti pubblici e privati, profit e no profit, sono state co-progettate attività rivolte primariamente a individuare modalità di coinvolgimento proprio dei "vulnerabili". Successivamente, in collaborazione anche con il Consiglio delle autonomie locali, sono stati pubblicati dei bandi, finanziati in parte dalle comunità e in parte dalla fondazione Caritro, sempre secondo la modalità del cofinanziamento pubblico-privato, rispetto ai quali il riparto delle risorse assegnate dalla Provincia alle comunità è avvenuto sulla base di un criterio di premialità a favore dei territori che hanno presentato delle proposte progettuali.

A quanto fin qui riferito vanno ancora aggiunte le progettualità realizzate dalla Provincia attraverso il fondo per il sostegno della famiglia e dell'occupazione, istituito ai sensi della legge regionale 11 luglio 2014, n. 4, che finanzia interventi coerenti con le politiche sociali, della famiglia e del lavoro.

Gli interventi delle altre aree di policy

Allargando la visuale agli interventi che toccano altre aree di policy, il quadro si complica notevolmente. La Provincia, negli ultimi anni, ha infatti investito sul fronte, ad esempio, delle politiche del lavoro e delle politiche economiche, allo scopo di contenere gli effetti della crisi del 2008, compiendo sforzi notevoli per fronteggiare la crisi occupazionale e per sostenere le attività economiche e l'imprenditoria.

Un ruolo cruciale è svolto dal lavoro dell' Agenzia del lavoro, una struttura provinciale dotata di autonomia gestionale, amministrativa e contabile alla quale è affidata l'attuazione degli interventi di politica del lavoro della Provincia autonoma di Trento e la gestione delle attività amministrative in materia di collocamento ed avviamento al lavoro. Tra le sue funzioni più importanti essa fornisce alla Commissione provinciale per l'impiego l'assistenza tecnica per l'elaborazione degli interventi di politica del lavoro, attua tutte le politiche del lavoro, ivi incluse quelle previste dalla normativa statale, anche avvalendosi dei Centri per l'impiego e della rete dei servizi, attua tutte le politiche di sostegno al reddito provinciali per disoccupati e lavoratori in difficoltà, anche in collaborazione con l'INPS ed altri Istituti previdenziali e analizza e studia il mercato del lavoro e gli interventi di politica del lavoro. Fondamentale inoltre è il ruolo di coordinamento e mediazione di tale ente, per costruire migliori sinergie tra pubblico e privato e intavolare un dialogo proficuo tra e con le parti sociali.

L'Agenzia del lavoro concretizza una parte della propria azione sul territorio provinciale attraverso i Centri per l'impiego (Cpi), strutture pubbliche che favoriscono sul territorio l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e attuano iniziative e interventi di politiche attive del lavoro.

Le attività dei Cpi sono rivolte ai cittadini disoccupati, ai lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio disoccupazione, nonché ai lavoratori occupati in cerca di nuova occupazione. I Cpi svolgono anche attività amministrative, come l'iscrizione alle liste di mobilità e agli elenchi e graduatorie delle categorie protette, la registrazione delle assunzioni, le trasformazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro, il rilascio del certificato di disoccupazione. In provincia sono presenti 12 Cpi, situati nelle diverse Comunità.

Un punto di connessione dell'impegno dell' Agenzia del Lavoro nel contrasto alla povertà è quello riferito alla misura dell'Assegno Unico Provinciale (AUP). I componenti del nucleo familiare beneficiario, non preso in carico dal Servizio Sociale e idonei al lavoro, sono infatti sottoposti a profilazione presso i centri per l'impiego dell' Agenzia del Lavoro per stimare la loro difficoltà occupazionale. In particolare:

- i soggetti con un indice di difficoltà occupazionale bassa, media e alta devono sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità all'accettazione di un impiego e il patto di servizio personalizzato;
- i soggetti con un indice di difficoltà occupazionale molto alta devono partecipare a iniziative o ad attività di cittadinanza attiva o ad altre iniziative con finalità analoghe, promosse dagli enti locali o dai soggetti del terzo settore.

Anche rispetto alle politiche per la casa, esiste un sistema articolato di aiuti rivolto alla popolazione trentina, come l'edilizia abitativa agevolata e il "Contributi casa". Una tra questi è la misura di locazione di un alloggio pubblico a canone moderato. I cittadini residenti in provincia di Trento che hanno un ICEF superiore allo 0,18 e inferiore o uguale allo 0,39 hanno la possibilità di ottenere in locazione alloggi a canone moderato.

Attenzione è stata posta anche alle politiche familiari e di conciliazione dei tempi famiglia - lavoro, nonché alle politiche giovanili, dove sono state messe in campo una moltitudine di strumenti e di azioni di cui il "Rapporto sullo stato di attuazione del sistema integrato delle politiche familiari", dell'Agenzia per la famiglia, natalità e politiche giovanili, offre un ampio catalogo⁴⁷, a cui si rimanda per un'elencazione più esaustiva.

⁴⁷ Rapporto sullo stato di attuazione del sistema integrato delle politiche familiari al 31 dicembre 2016 - art. 24 L.P. 1/2011, disponibile su: <https://www.trentinofamiglia.it/>.

Sul tema salute, legge n.16 del 2010 di riforma del servizio sanitario provinciale e i successivi provvedimenti da parte della Giunta provinciale, hanno identificato fra gli strumenti d' integrazione socio-sanitaria territoriale: i Punti Unici di Accesso (PUA), definiti come “moduli organizzativi integrati con i servizi sociali, diretti all’orientamento e alla presa in carico del cittadino” e le Unità Valutative Multidisciplinari (UVM), che accertano lo stato di bisogno e definiscono il progetto individualizzato di intervento ed il Progetto Assistenziale Individualizzato di intervento (PAI). La proposta di modelli organizzativi di questo tipo è a supporto dell’integrazione socio-sanitaria ed è avvenuta con la partecipazione degli operatori dell’area sanitaria, sociale, degli enti gestori e dei rappresentanti dei cittadini.

Un esempio anche importante di questa integrazione è la legge provinciale 16 novembre 2017, n. 14, che ha rivisto il sistema di welfare anziani, a fronte del progressivo invecchiamento della persona, proponendo un modello organizzativo che affida la gestione territoriale dei servizi alla regia unica di “Spazio Argento”, che ha il compito di coordinare le professionalità coinvolte e le risorse sia pubbliche che private presenti sul territorio di riferimento, offrendo una risposta unitaria ai bisogni complessi delle famiglie, in un’ottica di invecchiamento attivo dell’anziano, il quale non è più considerato un soggetto passivo, destinatario di un servizio, ma un soggetto attivo di cui valorizzare le attitudini e capacità.

Si pensi anche alla legge provinciale 13 giugno 2018, n. 8, di disciplina dei progetti di vita indipendenti a favore delle persone con disabilità e delle misure di sostegno ai prestatori di assistenza familiare.

Dal momento perciò che l'integrazione tra le diverse politiche è un presupposto imprescindibile per un approccio globale al benessere della collettività, le Comunità di Valle evidenziano, all’interno dei loro Piani, percorsi di integrazione con le politiche educative, urbanistiche, abitative, del lavoro, nell’ottica della promozione dello sviluppo di comunità. Questi hanno il fine di creare più progetti di sviluppo di comunità che prevedano forme, modi e tempi di relazione con enti e organismi ulteriori rispetto alle Comunità. Tali percorsi integrati vertono sull’integrazione socio-educativa, sull’inclusione sociale per definire misure atte a favorire percorsi mirati di reinserimento sociale, sugli interventi di housing sociale per sviluppare integrazione socio-abitativa, sull’integrazione tra le politiche sociali e le politiche attive del lavoro per favorire lo sviluppo di percorsi di conciliazione dei tempi vita-lavoro e per il miglioramento della qualità della vita nell’impresa e sul territorio e su iniziative di promozione dell’interculturalità.

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

Nel 2007 il Consiglio provinciale ha approvato la riforma del welfare provinciale, la legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (legge provinciale sulle politiche sociali). Essa si colloca in linea di continuità con l’esperienza delle leggi provinciali 31 ottobre 1983, n. 35, e 12 luglio 1991, n. 14 ed in coerenza con l’impianto generale della legge n. 328 del 2000.

La riforma definisce l’attivazione di un sistema integrato di servizi e di interventi sociali, allo scopo, tra l’altro, di garantire i livelli essenziali delle prestazioni sociali. Essa riconosce il ruolo fondamentale dei Comuni nella progettazione e nell’attuazione delle politiche sociali, ma esercitato in forma associata attraverso le Comunità di Valle: enti territoriali che rappresentano il livello istituzionale intermedio fra i Comuni e la Provincia.

La Provincia Autonoma di Trento le aveva istituito poco prima, con una legge provinciale di riforma istituzionale (L.P. 16 giugno 2006, n. 3), individuandole come livello istituzionale adeguato per l’esercizio di importanti funzioni amministrative. Questi nuovi enti pubblici locali esercitano le funzioni dei precedenti comprensori (in materia di attività socio-assistenziali, edilizia abitativa e diritto allo studio, oltre alle nuove competenze riconosciute in materia urbanistica), non più sotto forma di delega, ma con titolarità piena: la Comunità diviene perciò titolare di funzioni proprie e può adottare le politiche più rispondenti alle esigenze e alle caratteristiche del proprio territorio, approvando propri piani in settori di grande impatto per la vita dei cittadini (piano sociale, piano

territoriale di comunità...). Gli organi di governo delle Comunità sono: il Presidente, il Comitato esecutivo, il Consiglio e la Conferenza dei Sindaci.

Le Comunità di Valle sono 16. Sono diversamente ampie e diversamente popolose. La più consistente è la Comunità del Territorio della Val d'Adige, che racchiude la città di Trento, capoluogo di Provincia.

Fig.1 - Le Comunità di Valle in Provincia di Trento (mappa)



Fonte: web, 2020

Tab.8- Le Comunità di Valle in Provincia di Trento per numeri di comune e abitanti

Nr.	Denominazione	Comuni	Abitanti	Capoluogo
1	Comunità territoriale della Val di Fiemme	9	20.144	Cavalese
2	Comunità di Primiero	5	9.830	Primiero San Martino di Castrozza
3	Comunità Valsugana e Tesino	18	27.071	Borgo Valsugana
4	Comunità Alta Valsugana e Bersntol	15	54.943	Pergine Valsugana
5	Comunità della Valle di Cembra	7	11.090	Altavalle
6	Comunità della Val di Non	29	39.290	Cles

7	Comunità della Valle di Sole	13	15.518	Malé
8	Comunità delle Giudicarie	25	37.128	Tione di Trento
9	Comunità Alto Garda e Ledro	7	51.082	Riva del Garda
10	Comunità della Vallagarina	17	91.574	Rovereto
11	Comun General de Fascia	6	10.055	San Giovanni di Fassa
12	Magnifica Comunità degli Altipiani cimbri	3	4.581	Lavarone
13	Comunità Rotaliana-Königsberg	7	30.362	Mezzocorona
14	Comunità della Paganella	5	4.944	Andalo
15	Territorio della Val d'Adige	4	122.566	Funzioni svolte in modo associato tramite convenzione (Trento)
16	Comunità della Valle dei Laghi	3	10.920	Vallelaghi
TOT		175	541.098	

Fonte: PAT, 2020

Alla Provincia di Trento spettano comunque grossi oneri: la programmazione delle politiche a livello provinciale; l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, compresa l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni; l'esercizio, previa diffida, della funzione sostitutiva nel caso di inadempimento o di violazione da parte degli enti locali delle linee di indirizzo e coordinamento; l'esercizio delle funzioni concernenti l'autorizzazione e l'accreditamento; l'organizzazione e il coordinamento del sistema informativo delle politiche sociali.

La competenza sul contrasto alla povertà è perciò ugualmente distribuita: la Provincia si occupa dell'esercizio della programmazione a livello provinciale, mantenendo però un coordinamento diretto su alcuni servizi che toccano la trasversalità (come quelli destinati alla grave emarginazione); mentre i singoli Enti gestori conservano una loro autonomia nelle implementazioni di alcuni particolari interventi, nonché di gestione di tutti i singoli casi di nuclei in condizioni di povertà individuati a livello locale.

Sintetizzando, le leggi di settore sulle politiche sociali hanno una marcata tripartizione: 1) un livello generale, provinciale, che ha competenze dirette e altre più di coordinamento; 2) un livello dell'integrazione socio-sanitaria, dove la gestione è più in mano all'Azienda Sanitaria; 3) un livello locale con le Comunità di Valle. Il criterio di ripartizione delle competenze è questo: a livello provinciale stanno, oltre le funzioni di coordinamento, quelle competenze che meritano una gestione centralizzata; a livello locale vengono invece trasferite quelle competenze che al contrario richiedono una personalizzazione di approccio, di intervento, di risposta seppure all'interno di alcuni parametri di omogeneità. La parte economica, erogativa, è gestita - come abbiamo visto - da APAPI, che fa parte sempre della Provincia (sotto il Dipartimento della salute e delle politiche sociali) ed è un braccio operativo per la parte dei trasferimenti. La stessa architettura la troviamo anche con il Reddito di Cittadinanza, dove la Provincia cura tutti gli aspetti di disciplina e di raccordo con il Ministero, APAPI che cura la parte erogativa, i Servizi sociali delle Comunità di Valle gestiscono

valutazione e progetti sociali (coi patti per l'inclusione) e l'Agenzia del lavoro per l'attivazione lavorativa.

I PIANI

Le Comunità di Valle hanno inoltre un altro compito: la pianificazione, che va impostata sulla reale manifestazione dei bisogni del loro contesto (così come definito dall'articolo 9 della n. 13 del 2007). Lo strumento utile alla programmazione sociale è il "Piano Sociale di Comunità" (previsto all'art.12).

Tale piano deve esplicitare una programmazione raccordata con il "Piano provinciale per la salute" e del "Programma sociale provinciale"⁴⁸, in una dinamica d'interazione e aggiornamento reciproco. Ogni piano di Comunità costituisce lo strumento di programmazione delle politiche sociali del territorio. Esso individua: a) i bisogni riscontrati e le risorse del territorio; b) l'analisi dello stato dei servizi e degli interventi esistenti; c) gli obiettivi fondamentali e le priorità d'intervento; d) gli interventi da erogare, comprese le prestazioni aggiuntive rispetto a quelle essenziali; e) le forme e gli strumenti comunicativi per favorire la conoscenza dei servizi disponibili.

La Provincia partecipa al processo di costruzione dei piani, nel rispetto dell'autonomia delle singole Comunità, con le seguenti funzioni di: supporto, definizione dei livelli essenziali, raccolta e diffusione di informazioni, monitoraggio, valutazione, regolazione e riprogettazione.

I singoli piani fanno appunto riferimento al "Piano per la salute", introdotto con Legge provinciale n. 6 del 2015, quale strumento di pianificazione delle politiche sociali e sanitarie provinciali⁴⁹. Il piano presenta due finalità strategiche: migliorare la salute di tutti con particolare riguardo alle disuguaglianze nella salute e migliorare l'organizzazione e la governance per la salute, cioè le modalità con cui le istituzioni e le altre organizzazioni sociali interagiscono, come si relazionano con i cittadini e come prendono decisioni in maniera partecipata.

Queste finalità strategiche sono state declinate in 3 macro-obiettivi tematici e 2 macro-obiettivi trasversali. I primi sono:

1. Più anni di vita in buona salute - Aumentare il benessere e ridurre i maggiori problemi di salute seguendo un approccio sull'intero ciclo di vita;
2. Un contesto di vita e di lavoro favorevole alla salute - Rendere più facile la conduzione di una vita salutare e sostenibile agendo sul contesto di vita e lavoro;
3. Un sistema sociosanitario con la persona al centro - Rendere i servizi alla persona più vicini al cittadino, più efficaci, più sicuri, più sostenibili e più equi.

I secondi (macro-obiettivi trasversali) sono invece:

1. Ridurre le disuguaglianze sociali nella salute e aumentare la solidarietà;
2. Migliorare la comunicazione tra istituzioni e cittadinanza e la competenza in salute della Popolazione.

⁴⁸ Il "Programma sociale provinciale", proposto dal Comitato di programmazione sociale, è stato approvato per stralci nel 2016 (XV Legislatura), su specifici argomenti omogenei. Il primo stralcio del programma sociale provinciale ha come oggetto le linee d'indirizzo e coordinamento per l'esercizio delle funzioni da parte degli enti locali, definendo, in particolare i livelli essenziali delle prestazioni, gli indirizzi e i vincoli generali per le politiche tariffarie (compresi quelli relativi alla determinazione della compartecipazione ai costi e dei corrispettivi per i servizi erogati dai soggetti accreditati), le competenze di livello locale e quelle di livello provinciale, afferenti all'area sia socio assistenziale che sociosanitaria, nonché l'assegnazione delle risorse finanziarie alle singole Comunità per attività socio-assistenziali. Il secondo stralcio del programma sociale provinciale definisce le linee guida per la redazione dei piani sociali di Comunità. Il terzo stralcio riguarda invece gli indirizzi per la valutazione. A questo proposito è stato costituito il nucleo di valutazione provinciale.

⁴⁹ Consultabile dal sito: <https://www.trentinosalute.net/Aree-tematiche/Il-servizio-sanitario-del-Trentino/Piano-per-la-salute-del-Trentino-2015-2025>.

La povertà, intesa qui primariamente come disegualianza sociale, è presente in molti ambiti di intervento, che toccano i macro-obiettivi tematici e in particolar modo l'obiettivo trasversale (1) ad esso dedicata.

L'adeguamento degli strumenti programmatori specifici di settore a livello locale nei confronti del Piano per la salute, porta perciò a non considerare il tema povertà come specifico (e quindi necessitante di un suo piano *ad hoc*), ma come trasversale a tutti gli indirizzi e le linee d'intervento che perseguono il miglioramento della salute e il benessere della popolazione. Questo approccio ha portato la Provincia di Trento a non redire il Piano di contrasto alla povertà, così come previsto dalla normativa nazionale; essendone lei oltretutto esonerata per ragione legate al riparto dei fondi.

Anche le politiche per il lavoro, sembrano riflettere questo approccio. Nel Documento degli interventi di politica del lavoro della XVI Legislatura, vengono poste 7 sfide, ovvero 7 macro ambiti di azione ritenuti prioritari e strategici, correlati agli obiettivi delineati dal Programma di Sviluppo Provinciale. Correlati al contrasto della povertà troviamo la SFIDA 3 - Creare le condizioni per una concreta dignità lavorativa e una maggiore protezione sociale delle persone deboli e svantaggiate e la SFIDA 4 - Spingere le persone disoccupate o inoccupate all'attivazione lavorativa.

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

Quello che abbiamo sin qui esposto porta a evidenziare come la pubblica amministrazione in Trentino giochi un ruolo rilevante: la pervasività della macchina pubblica è infatti considerevole per mole e potere di agency. Questo però non porta a sottostimare il ruolo rivestito dal Terzo Settore, in grado di erogare in sinergia con la pubblica amministrazione una serie di interventi; nella sola lotta alla povertà si tra di: servizi di segretariato sociale, servizi di presa in carico e accompagnamento, servizi di supporto in risposta ai bisogni primari, servizi di accoglienza notturna, servizi di accoglienza diurna, ecc.

L'universo associazionistico trentino è variegato ed è composto da 3.432 organizzazioni di volontariato, di cui 789 ODV e 469 APS, che coinvolgono 14.570 volontari e 72.864 soci⁵⁰.

Guardando all'ultima rilevazione Istat sul censimento del no profit in Italia e ponendo il focus sul settore "assistenza e protezione civile", possiamo osservare i seguenti cambiamenti avvenuti tra il 2011 e il 2015, finestra dei dati ISTAT:

- le unità attive per 10.000 residenti sono scese dal 10,3 del 2011 al 9,2 del 2015, mantenendo comunque il primato (quasi raddoppiano la media nazionale e del Nord-est);
- si stabilizzano quelle con prevalenza di finanziamenti pubblici (ca. il 70% - quasi il doppio della media del Nord-est);
- i dipendenti e lavoratori esterni per 10.000 residenti sono incrementati da 72,2 al 89, registrando una variazione significativa e rappresentando il numero assoluto più consistente nelle Regione considerate;
- i volontari sono invece leggermente scesi, da 265,9 a 245,5 ogni 10.000 residenti, numero in ogni caso altissimo (100 unità in più della media italiana);
- l'incidenza dei lavoratori esterni sul totale dei lavoratori è del 8,4% (dato 2011), notevolmente al di sotto della media italiana del 16% e della media del Nord-est del 11,2%;
- l'incidenza delle istituzioni con prevalenza di attività market è pari al 29,5% nel 2015, in netta diminuzione dal 2011 (44,4%) e complessivamente inferiore alla media italiana (44,9) e del Nordest (44,4).

Per quanto riguarda il settore "filantropia e promozione del volontariato", si dimezzano le unità attive per 10.000 residente (in line con quanto evidenziato nel resto d'Italia) e calano i lavoratori dipendenti ed esterni (-12,5%). Crescono invece i volontari, passando da 24,5 a 44,2 ogni 10.000

⁵⁰ "Progetto per la semplificazione burocratica delle attività svolte dalle Associazioni di volontariato trentine", Report a cura della Fondazione Trentina per il Volontariato Sociale, Dicembre 2017

residenti. L'incidenza dei lavoratori esterni è del 50% nel 2011, di poco superiore alla media italiana del 48,8%. Anche in Trentino il calo dell'incidenza delle istituzioni non profit attive nel settore filantropia e promozione del volontariato con prevalenza di finanziamenti pubblici è considerevole (dal 14,5% all'8,3%), come in tutti i territori del Nordest. Raddoppia invece l'incidenza di istituzioni non profit attive, settore filantropia e promozione del volontariato con prevalenza di attività market (da 21,1 al 52,8%).

Rispetto ai contributi destinati ad interventi del Terzo Settore sul totale della spesa dei Comuni, si osserva come nel 2016 la spesa si attesti intorno allo 0,7%, di poco inferiore alla media nazionale dello 0,8% (ma inferiore alla media del Nordest dell'1,2%).

Per quanto riguarda un'analisi circoscritta all'impegno del Terzo Settore nel contrasto alla povertà intesa nella sua manifestazione più estrema (area senza dimora), il coordinamento orizzontale risulta più palesato, così come il tracciamento dei singoli interlocutori coinvolti.

Gli Enti del Terzo Settore maggiormente implicati sono: Caritas diocesana trentina e Fondazione Comunità Solidale; Associazione Cattolica Internazionale al servizio della Giovane Acisjf - Casa Tridentina della Giovane; Cooperativa Punto d'Incontro - Società cooperativa sociale - Onlus; Villa S. Ignazio - Cooperativa di Solidarietà Sociale Onlus; Associazione Trentina Accoglienza Stranieri Onlus (A.T.A.S.); Associazione Provinciale Aiuto Sociale (A.P.A.S.); Punto d'Approdo - Società cooperativa sociale Onlus; Associazione Amici dei senzatetto.

Esistono dei particolari strumenti di coinvolgimento/partecipazione degli Enti del Terzo Settore impegnati nella lotta alla grave emarginazione, che rappresentano una specificità in Trentino:

1. Tavolo inclusione sociale: dal 2007 (e formalizzato nel 2017 con D.G.P. n. 2200 del 14/12/2017) è attivo il "Tavolo per l'inclusione sociale in favore delle persone in situazione di emarginazione", tavolo permanente di lavoro sulla problematica delle persone senza dimora, che risulta a tutti gli effetti una buona pratica di collaborazione;
2. "Accordo volontario di obiettivo" per la realizzazione dello "Sportello unico per l'accoglienza delle persone senza dimora" ai sensi dell'art.46 della LP 13/2007 (approvato con la stessa D. G. P. n. 2200 del 14/12/2017).

Un altro organismo di rappresentanza e coordinamento è la Consulta delle Politiche sociali, prevista dall'art. 11bis della Legge provinciale delle Politiche sociali (27 luglio 2007, n.13) quale "luogo di confronto delle organizzazioni e delle professioni che operano in ambito socio-assistenziale con funzioni consultive e propositive attraverso la formulazione di proposte e iniziative atte a favorire l'interesse, la ricerca e il confronto sui programmi di intervento anche per quanto attiene l'integrazione socio-sanitaria". L'impianto organizzativo prevede che la Consulta abbia una configurazione plenaria e una ristretta in modo da garantire, da un lato, uno spazio di discussione e confronto ampio, dall'altro un organismo rappresentativo che possa fare sintesi e dialogare con gli organi di governo locale e provinciale. Le principali tematiche affrontate dalla Consulta sono state: autorizzazione al funzionamento e nuovo catalogo dei Servizi Socio Assistenziali. Ad oggi l'attenzione è focalizzata sull'affidamento dei Servizi e su altre questioni gestionali, quindi poco attinente al tema delle povertà in senso stretto.

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

Volendo schematizzare per punti i principali elementi di dinamismo del sistema di governance multi-livello della Provincia autonoma di Trento, possiamo fissare i seguenti punti centrali:

Una politica matura a contrasto della povertà

A titolo di premessa, si sottolinea come la Provincia di Trento si trovi in uno stadio avanzato di costruzione di una politica di contrasto alla povertà, che ha raggiunto negli ultimi anni, soprattutto con l'introduzione dell'Assegno Unico Provinciale (AUP), una fase ancor più matura. L'AUP, che è oggi eredità ed espressione di un'Amministrazione previdente, è un strumento ben avviato di "emancipazione unica", grazie al lavoro di ampliamento e semplificazione che lo ha caratterizzato.

La maturità del Trentino deriva dalla lunga esperienza accumulata in anni di impegno, sia sul fronte dell'assistenza sociale sia sul fronte delle politiche del lavoro: siamo di fronte infatti ad una Provincia che vanta una tradizione più antica di misure d'integrazione economica accompagnate da strumenti d'inclusione sociale e lavorativa.

Le misure di contrasto alla povertà, si stagliano, allargando lo sguardo, in un panorama di politiche - economiche, familiari, giovanili, del lavoro, ecc. - in cui sono stati messi in campo una moltitudine di strumenti e di azioni, di cui per darne completa trattazione occorrerebbe un'analisi molto più approfondita. La trasversalità del tema povertà ha spesso rintracciato questi strumenti ed azioni, ponendosi come una tematica considerata e presidiata su più punti di vista.

Uno dei passi indietro fatti si ravvisa più che altro nel sistema di valutazione della misura: dopo una prima fase di valutazione d'impatto del Reddito di Garanzia, non sono state più sostenute pratiche valutative lasciando il decisore politico (e la comunità scientifica) scoperta degli apprendimenti necessari per tenere monitorata l'evoluzione delle misure nel tempo.

Fase di assestamento amministrativo

Oggi assistiamo ad una fase di consolidamento e di assestamento amministrativo rispetto a quanto appena descritto. La messa a sistema dell'AUP e l'arrivo delle misure nazionali, ha costretto la Provincia autonoma di Trento ad investire ingenti sforzi per la sistematizzazione e la convivenza tra le due misure. Già con la misura nazionale REI, le province autonome di Trento e Bolzano, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, avevano lavorato nella direzione di permettere, in favore dei residenti nei propri territori, l'accesso coordinato alla misura nazionale REI e alle misure locali di contrasto alla povertà.

Con il consolidamento del RdC, la necessità di armonizzare la misura locale con la misura nazionale ha coinvolto gli aspetti tecnici-operativi, finanziari e quelli relativi alla riorganizzazione dei servizi sociali e lavorativi. Quello che è stato avviato è stato un processo di razionalizzazione dei sostegni economici, accompagnato dalla volontà di assicurare una maggiore equità sociale negli interventi attraverso una valutazione complessiva delle agevolazioni pubbliche ottenute a vario titolo da parte di ogni beneficiario. Come abbiamo visto, il RdC è considerato la prima risposta al bisogno economico, mentre l'AUP l'integrazione alla misura nazionale o di estensione della platea di soggetti.

Se guardiamo il tema da un punto di vista dei bilanci pubblici, quello che è avvenuto è stata una sinergia tra risorse pubbliche statali e risorse provinciali, che ha prodotto sulla Provincia di Trento un alleggerimento di carico sul bilancio provinciale. Di contro, l'impatto ottenuto sui beneficiari e sulla strutturazione della rete dei servizi appare più residuale, dato il fertile sostrato in termini di accessi e collaborazioni che già vigeva sul territorio trentino con le misure locali.

È opinione di alcuni degli intervistati che l'effetto in Trentino dell'interazione tra politiche nazionali e politiche locali sia stato positivo più che altro sul piano dei bilanci, mentre sia stata scarsa la sua penetrazione nei termini operativi, dato che molte delle novità legislative nazionali già preesistevano.

Difficoltà di integrazione delle politiche

È opinione condivisa tra gli intervistati, che il cammino di integrazione tra le politiche nell'ambito del contrasto alla povertà sia ancora lungo e inerpicato. Da una parte vi è una chiara dichiarazione di impegno nel ritenere il miglioramento dell'integrazione delle politiche coinvolte

nella lotta alla povertà (sociali, lavorative, sanitarie, abitative e dell'istruzione/formazione) come un passo necessario al fine di poter realizzare una presa in carico dei beneficiari che sia a tutti gli effetti globale. Dall'altro questa dichiarazione si scontra con una pervasività e una mole della pubblica amministrazione in Trentino, che rende i concreti passi operativi molto complessi, richiedendo numerosi sforzi di negoziazione e raccordo. Tali sforzi sembrano però cozzare con la fase di assestamento amministrativo precedentemente descritta, che sta assorbendo numerose energie a discapito di altre dimensioni di concertazione interistituzionale o di sinergia pubblico-privato.

Si tratta quindi di mettere più in rete i soggetti istituzionali, del Terzo Settore, il volontariato, costruendo nuove sinergie e rafforzando e formalizzando le forme di collaborazioni già esistenti, per incrementare la qualità dei servizi erogati ed esprimere al meglio le potenzialità delle misure già oggi adottate. Un impegno questo che sicuramente trova terreno negli interstizi informali del lavoro quotidiano, ma che non sta avendo pieno diritto di cittadinanza in un luogo, un tavolo, un piano, una commissione ad esso dedicato sul livello provinciale (si sottolinea la mancata stesura del Piano triennale di contrasto alla povertà come prevista dalla legislazione nazionale).

Questo perché la delega ai territori è forte, con il rischio non solo di sovrapporsi nella distribuzione di competenze, ma anche di rendere complessa l'omogeneità di realizzazione delle politiche nelle varie Comunità di Valle.

Rapporto in costruzione con il mondo del lavoro

Le misure locali di contrasto alla povertà, a partire già dal Reddito di Garanzia, hanno avviato in Provincia di Trento una relazione costante tra politiche sociali e politiche del lavoro. Con l'arrivo delle misure nazionali e la messa a sistema dell'AUP, tale rapporto è andato a consolidarsi maggiormente sul piano degli intenti comuni, ma deve ancora essere messa a regime nei termini delle operatività. Quest'ultimo aspetto può essere potenziato solo a partire da una serie di azioni, su cui i vari attori istituzionali provinciali stanno oggi riflettendo:

- una più chiara formalizzazione delle collaborazioni tra Servizi sociali e Centri per l'impiego, che passi attraverso prassi operative standardizzate e modalità di raccordo più efficaci disseminate su tutto il territorio provinciale (si rammenta che la regia dei Centri per l'impiego è accentrata nell'Agenzia del Lavoro, mentre i Servizi Sociali sono in capo alle singole Comunità di Valle). Tali necessità riguardano anche il solo Servizio Sociale che sta mettendo a punto degli strumenti di assessment comuni per la stesura del progetto personalizzato comune a tutti i territori. Si sta inoltre anche mettendo mano al progetto dei PUC;
- maggiore promozione dello sviluppo di comunità all'interno di pratiche integrate, cercando di far interagire maggiormente i tavoli di pianificazione territoriale già esistenti nella vari Comunità coinvolgendo anche gli operatori dell'Agenzia del Lavoro, sindacati e associazioni di categoria allo scopo di scambiarsi conoscenze e discutere di criticità/problemi relativi a tutte le fasi di applicazione della misura RdC;
- sul consolidamento e l'omogeneizzazione tra le varie Comunità di Valle del lavoro in Equipe multidisciplinari, che sono più diffuse sul piano dell'integrazione socio-sanitaria attraverso l'implementazione delle Unità Valutative Multidisciplinari, ma che non hanno ancora preso avvio nell'ambito della collaborazione tra Servizi Sociali e Centri per l'impiego.

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

In questo paragrafo vengono ricostruite e analizzate le caratteristiche dei contesti regionali, considerando la dimensione di variabilità interna a livello locale dei sistemi di welfare, nonché la distribuzione a livello territoriale della misura RdC/PdC.

Una prima parte del paragrafo è dedicata a presentare, analizzare ed interpretare in termini generali le caratteristiche di configurazione dei sistemi locali di welfare della Provincia di Trento, commentando i dati e le cartografie contenute nel rapporto elaborato da Polimi.

A seguire il paragrafo confronta le caratteristiche emergenti dei sistemi locali di welfare e l'implementazione territorializzata del RdC/PdC.

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

La Provincia di Trento presenta un quadro a sé rispetto agli altri territori indagati dalla ricerca: questo lo si denota immediatamente, già dalle sue caratteristiche demografiche: solo 175 comuni (a confronto dei 1509 della Lombardia) in cui risiedono 541.098 persone (il 5% della Lombardia). La popolazione media è la più bassa tra le Regioni considerate con 3.092 individui per comune.

La Città più popolosa è il capoluogo: Trento con ca. 118.000 abitanti, seguono Rovereto con ca. 40.000 residenti, Pergine ca. 21.000, Arco e Riva del Garda, entrambi con ca. 17.500 abitanti. Dopo di questi, tutti gli altri comuni sono inferiori ai 10.000 abitanti, perciò ca. l'80% dei comuni possiede meno di 3000 abitanti.

La sua particolarità territoriale, viene confermata dall'analisi degli indicatori elementari scelti dal gruppo di ricerca come base informativa per la ricostruzione dei sistemi locali di welfare. La Provincia di Trento infatti primeggia nella maggior parte degli indicatori considerati:

- Minor popolazione anziana: con una media tra i suoi 175 comuni del 10,32% di persone over 75, il Trentino ha la minor popolazione anziana delle 5 Regioni;
- Minor popolazione straniera: con una media del 6,52%, la presenza di cittadini stranieri è di gran lunga inferiore ad alcune realtà come l'Emilia Romagna (10,37%);
- Discreto numero di famiglie con figli tra 0-14 anni: il 21% a fronte di una media del 20,2% tra le 5 regioni;
- Maggior numero di occupati nella fascia di età 20-64 anni: il 68,26% a fronte di una media tra le Regioni considerate del 65,5%;
- Minor numero di famiglie con bassa intensità: 10,94% a fronte di una media tra le Regioni del 15,88%;
- Minori numero di famiglie con reddito lordo equivalente inferiore all'importo dell'assegno sociale: il 6,76% a fronte di una media tra le Regioni del 9,75%;
- Maggior spesa sociale: 209,79 euro pro-capite a fronte di una media di 84,28€ tra le Regioni;
- Alta spesa sociale sostenuta dagli Enti associativi: 86,49€ sopra la media del 63,57€ tra le Regioni;
- Maggior spesa sociale nell'area povertà, adulti e senza fissa dimora: 9% sul totale della spesa sociale a fronte di una media di 5,47% tra le Regioni.

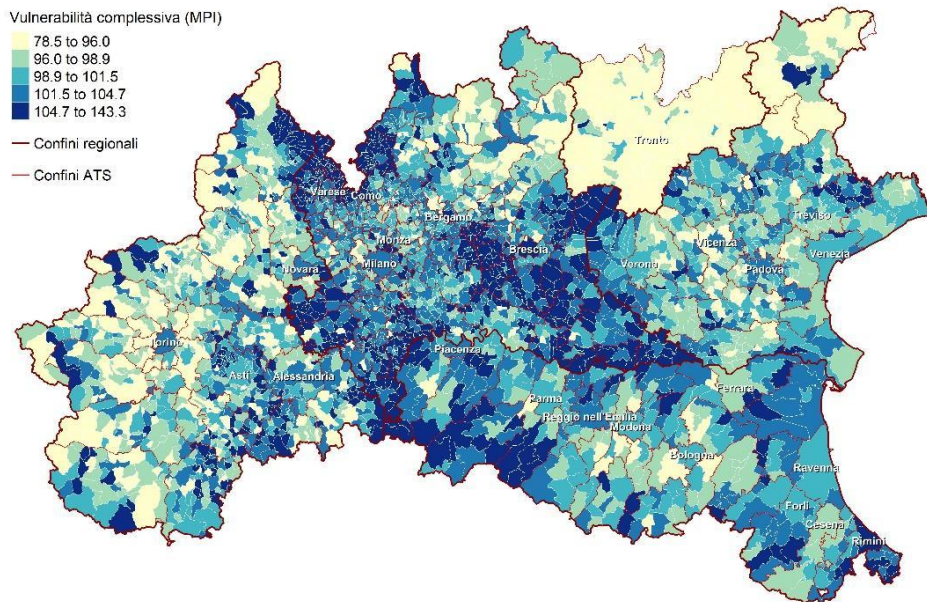
La posizione perciò di vantaggio della Provincia di Trento si evidenzia con estrema chiarezza nella distribuzione dell'indicatore sintetico complessivo, che è l'esito di un processo di misurazione dei livelli di vulnerabilità dei territori condotto dall'U.O. Politecnico di Milano.

Come di ricorderà, questa fase di ricostruzione della vulnerabilità dei territori è frutto di un'analisi articolata su più livelli: 1) per tre dimensioni (socio-demografica, socio-economica e politico-

istituzionale) con propri indicatori elementari ed indicatori sintetici; 2) la sintesi di questi indicatori in un unico indicatore complessivo di vulnerabilità (MPI). Quest'ultimo è stato poi utilizzato per circoscrivere dei cluster territoriali.

La fig.2 sulla distribuzione territoriale dell'indicatore sintetico complessivo, ci restituisce infatti una visuale sul Trentino di bassa vulnerabilità complessiva, in comparazione alle Regioni del Nord considerate dalla ricerca.

Fig.2 – Distribuzione territoriale dell'indicatore sintetico complessivo



Fonte: Figura 5, Nota Polimi 2020

Grazie al basso numero di comuni trentini, è possibile perlustrare la singola posizione di ogni comune nella scala di distribuzione del valore di vulnerabilità complessiva (MPI).

Come si può vedere nella tabella 9 alla pagina seguente, la Provincia di Trento presenta solo 1 Comune con un valore alto di MPI: si tratta del Comune di Massimeno, un piccolo comune della Val Rendena di appena 139 abitanti, sito nella Comunità delle Giudicarie.

Troviamo poi solo 5 Comuni classificati come "intermedi": Lona-Lases, Pelugo, Denno, Bienno e Comano Terme.

I restanti 169 comuni trentini si collocano tutti come comuni a bassa vulnerabilità complessiva.

Tab.9 – Classificazione dei Comuni della Provincia di Trento per valori di MPI

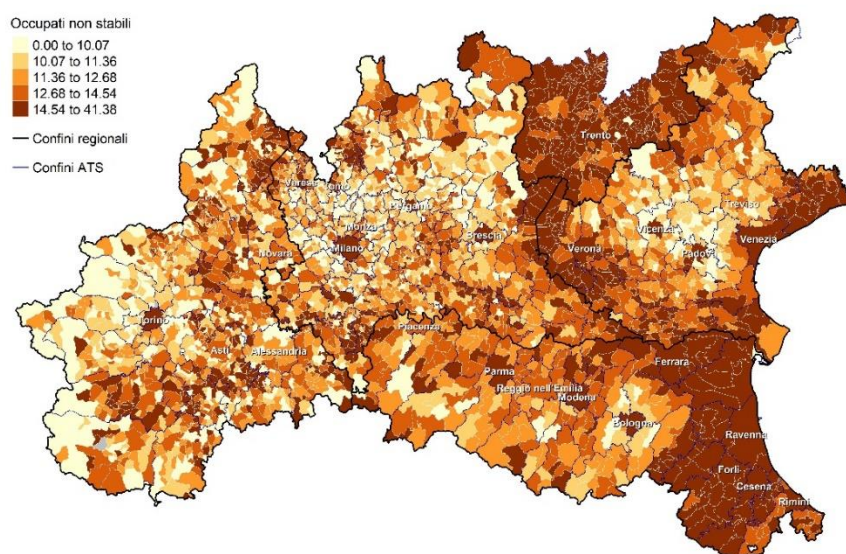
Comune	Pop.	MPI	Comune	Pop.	MPI	Comune	Pop.	MPI
Massimeno	139	ALTO 5	Croviana	675	BASSO 1	Telve di Sopra	599	BASSO 1
Lona-Lases	862	INTERMEDIO	Fai della Paganella	911	BASSO 1	Lavarone	1162	BASSO 1
Pelugo	385	INTERMEDIO	Fornace	1326	BASSO 1	Caldes	1100	BASSO 1
Denno	1221	INTERMEDIO	Sover	819	BASSO 1	Moena	2644	BASSO 1
Bieno	434	INTERMEDIO	Ospedaletto	795	BASSO 1	Palù del Fersina	167	BASSO 1
Comano Terme	2963	INTERMEDIO	Tesero	2965	BASSO 1	Sanzeno	925	BASSO 1
Malosco	443	BASSO 2	Borgo Valsugana	6953	BASSO 1	Imer	1183	BASSO 1
Riva del Garda	17505	BASSO 2	Dimaro Folgarida	2140	BASSO 1	Pinzolo	3048	BASSO 1
Strembo	565	BASSO 2	Spormaggiore	1272	BASSO 1	Pieve Tesino	649	BASSO 1
Spiazzo	1264	BASSO 2	Romallo	611	BASSO 1	Ziano di Fiemme	1749	BASSO 1
Dambel	429	BASSO 2	Castel Condino	219	BASSO 1	Volano	3035	BASSO 1
Roverè della Luna	1680	BASSO 2	Folgaria	3158	BASSO 1	Novaledo	1093	BASSO 1
Fondo	1446	BASSO 2	Castelfondo	601	BASSO 1	Villa Lagarina	3843	BASSO 1
Cloz	657	BASSO 2	Brez	739	BASSO 1	Castello-Molina di Fiemme	2325	BASSO 1
Malè	2206	BASSO 2	Tenno	2016	BASSO 1	Ossana	841	BASSO 1
Segonzano	1447	BASSO 2	Varena	840	BASSO 1	Tre Ville	1396	BASSO 1
Fiavè	1103	BASSO 2	Pergine Valsugana	21471	BASSO 1	Torcegno	680	BASSO 1
Ronzone	428	BASSO 2	Brentonico	4002	BASSO 1	Revò	1278	BASSO 1
Mezzolombardo	7177	BASSO 2	Bocenago	397	BASSO 1	Castelnuovo	1036	BASSO 1
San Michele all'Adige	3223	BASSO 2	Trento	118288	BASSO 1	Canal San Bovo	1468	BASSO 1
Cavareno	1086	BASSO 1	Bresimo	253	BASSO 1	Vallarsa	1370	BASSO 1
Albiano	1481	BASSO 1	Altavalle	1615	BASSO 1	Romeno	1396	BASSO 1
Garniga Terme	416	BASSO 1	Ledro	5270	BASSO 1	Amblar-Don	527	BASSO 1
Mezzocorona	5501	BASSO 1	San Lorenzo Dorsino	1571	BASSO 1	Pomarolo	2500	BASSO 1
Porte di Rendena	1807	BASSO 1	Stenico	1174	BASSO 1	Cagnò	325	BASSO 1
Capriana	583	BASSO 1	Scurelle	1417	BASSO 1	Molveno	1113	BASSO 1
Cavedago	549	BASSO 1	Mazzin	579	BASSO 1	Civezzano	4053	BASSO 1
Nomi	1350	BASSO 1	Sarnonico	808	BASSO 1	Borgo Lares	709	BASSO 1
Nago-Torbole	2815	BASSO 1	Fierozzo	472	BASSO 1	Terzolas	637	BASSO 1
Samone	547	BASSO 1	Bleggio Superiore	1540	BASSO 1	Peio	1851	BASSO 1
Sfruz	370	BASSO 1	Ronchi Valsugana	446	BASSO 1	Cavizzana	238	BASSO 1
Tione di Trento	3660	BASSO 1	Grigno	2168	BASSO 1	Sella Giudicarie	2945	BASSO 1
Cles	7020	BASSO 1	Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan	3540	BASSO 1	Panchià	830	BASSO 1
Cavalese	4112	BASSO 1	Soraga di Fassa	692	BASSO 1	Caldonazzo	3778	BASSO 1
Levico Terme	8094	BASSO 1	Mori	9942	BASSO 1	Calceranica al Lago	1358	BASSO 1
Luserna	261	BASSO 1	Vallelaghi	5065	BASSO 1	Aldeno	3168	BASSO 1
Rovereto	39972	BASSO 1	Primiero San Martino di C.	5398	BASSO 1	Ronzo-Chienis	996	BASSO 1
Madruzzo	2908	BASSO 1	Caderzone Terme	678	BASSO 1	Pieve di Bono-Prezzo	1450	BASSO 1
Ala	8824	BASSO 1	Andalo	1099	BASSO 1	Castello Tesino	1187	BASSO 1
Cinte Tesino	350	BASSO 1	Predazzo	4514	BASSO 1	Vermiglio	1833	BASSO 1
Livo	804	BASSO 1	Sporminore	707	BASSO 1	Valdaone	1160	BASSO 1
Arco	17828	BASSO 1	Borgo Chiese	2015	BASSO 1	Mezzana	880	BASSO 1
Valfloriana	470	BASSO 1	Drena	583	BASSO 1	Nogaredo	2092	BASSO 1
Bondone	667	BASSO 1	Terragnolo	709	BASSO 1	Besenello	2651	BASSO 1
Lavis	9032	BASSO 1	Roncegno Terme	2930	BASSO 1	Pellizzano	784	BASSO 1
Campitello di Fassa	713	BASSO 1	Commezzadura	980	BASSO 1	Mezzano	1597	BASSO 1
Telve	1954	BASSO 1	Ville d'Anania	4831	BASSO 1	Frassilongo	344	BASSO 1
Terre d'Adige	3109	BASSO 1	Faedo	640	BASSO 1	Altopiano della Vigolana	5065	BASSO 1
Giustino	745	BASSO 1	Ruffrè-Mendola	409	BASSO 1	Campodenno	1475	BASSO 1
Storo	4580	BASSO 1	Calliano	1946	BASSO 1	Carzano	527	BASSO 1
Rumo	806	BASSO 1	Ton	1305	BASSO 1	Sant'Orsola Terme	1127	BASSO 1
Carisolo	948	BASSO 1	Cavedine	2947	BASSO 1	Bedollo	1481	BASSO 1
Predaia	6675	BASSO 1	Daiano	666	BASSO 1	Cimone	694	BASSO 1
Cis	304	BASSO 1	Castel Ivano	3306	BASSO 1	Giovo	2533	BASSO 1
Carano	1090	BASSO 1	Baselga di Pinè	5045	BASSO 1	Rabbi	1353	BASSO 1
Cembra Lisignago	2333	BASSO 1	Trambileno	1485	BASSO 1	Isera	2775	BASSO 1
Sagron Mis	184	BASSO 1	Canazei	1887	BASSO 1	Vignola-Falesina	173	BASSO 1
Dro	5065	BASSO 1	Avio	4082	BASSO 1	Tenna	989	BASSO 1
Contà	1411	BASSO 1						

Fonte: elaborazione propria, Unitn 2020

Facendo un passo indietro agli indicatori elementari, un primato risiede però anche negli aspetti negativi. Riprendendo gli indicatori elementari: con una media tra i suoi 175 comuni del 16,96% di occupati non stabili (tra gli iscritti all'anagrafe occupati) il Trentino è il territorio con la maggior percentuale di instabilità lavorativa. La media tra le Regioni considerate è infatti del 12,47%.

Questo si evince con chiarezza anche dalle cartografie, dove la distribuzione dell'indicatore sintetico di non stabilità lavorativa, tocca in prevalenza il Trentino, le zone a ridosso del Lago di Garda e tutte le località marittime: questo denota, come è stato già stato segnalato trasversalmente tra le Udr, il forte imprinting sul mercato del lavoro della vocazione turistica dei territori.

Fig.3 – distribuzione territoriale dei valori dell'indicatore socioeco01_occ_nonstab: iscritti in anagrafe occupati non stabili (valori percentuali sul totale degli iscritti all'anagrafe occupati)



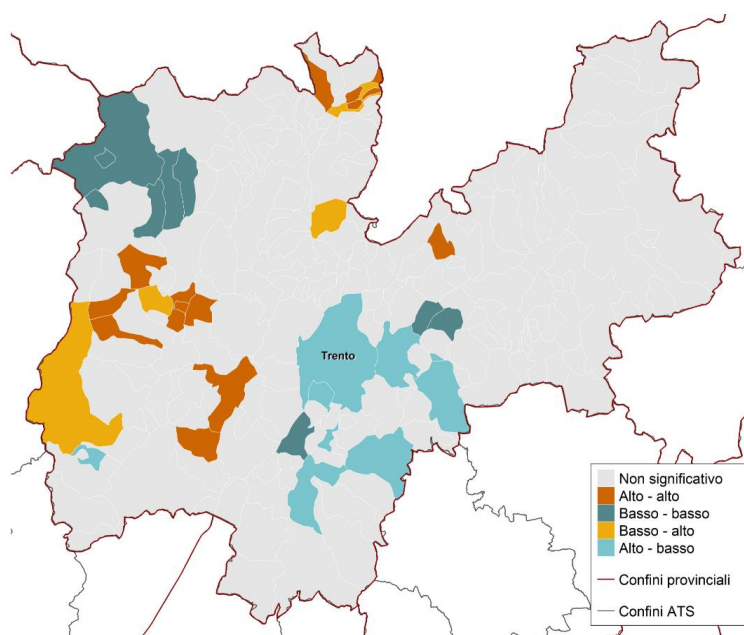
Fonte: figura 2.2, Polimi 2020

Nel suo complesso, la struttura occupazionale in provincia di Trento risente, più degli altri territori, dell'apporto dato dai lavori stagionali che contribuiscono a spiegare la particolare incidenza nel mercato del lavoro del lavoro temporaneo.

Per quanto riguarda i cluster territoriali in Trentino, come per gli altri territori sono stati circoscritti dei gruppi di comuni confinanti caratterizzati da valori alti o bassi dell'indicatore sintetico. In questo modo è stato possibile individuare:

- i cluster alto-alto, che rappresentano un contesto locale, inteso come raggruppamento di comuni, caratterizzato da una cumulazione di condizione svantaggiose da un punto di vista della struttura dei sistemi locali di welfare;
- i cluster basso-basso, ossia un raggruppamento di comuni, caratterizzato da una cumulazione di condizione vantaggiose da un punto di vista della struttura dei sistemi locali di welfare.

Fig.4 – Cluster e outlier territoriali (livello di significatività 0,05). Trento



Fonte: figura 4.8, Polimi 2020

Dall'analisi delle clusterizzazione, rappresentata in figura 4, possiamo individuare essenzialmente 3 cluster: 2 alto-alto (ossia ad alta vulnerabilità) e 1 basso-basso (a bassa vulnerabilità).

I due 2 cluster alto-alto sono:

1. un cluster di comuni della Comunità delle Giudicarie, che comprende i comuni di Giustino, Massimeno, Pelugo, Bocenago e Comano Terme della Val Rendena (con la vicina Tenno della Comunità Alto Garda e Ledro); Questo cluster contiene l'unico comune con un valore alto di MPI (e perciò vulnerabile anche a livello sovregionale).
2. un piccolo cluster di comuni della Valle di Non, che coinvolge i comuni di Brez, Ronzone e Malosco.

Il cluster basso-basso-basso è costituito dai comuni di Peio, Mezzana, Pellizzano, Ossana della Comunità della Valle di Sole.

La Città di Trento è rappresentata in figura come un cluster alto-basso, ossia come un cluster che emerge come vulnerabile data la sua collocazione ravvicinata a comuni con bassa vulnerabilità.

Avanzare ora dell'analisi interpretative risulta ora molto rischioso:

- sono davvero cluster contenuti. Sono tutti comuni con meno di 1000 abitanti. Il cluster più consistente, che è quello della Comunità delle Giudicarie, coinvolge solo 5 comuni della Val Rendena sul totale dei 25 della sua Comunità di Valle.
- l'analisi delle fonti secondarie, soprattutto incentrata sull'analisi del mercato del lavoro, sulla componente straniera e sulla distribuzione dell'Assegno Unico Provinciale portano a dare maggiore enfasi ad altri territori provinciali: oltre al Territorio della Val d'Adige (che con

Treno assorbe 1/5 della popolazione locale), si segnalano i distretti della Vallagarina e della Rotaliana⁵¹.

- Assenza di indicazioni sul piano qualitativo. Analizzare la variabilità interna di un territorio come il Trentino è sicuramente un esercizio più complesso di altre Regioni. I testimoni qualificati, nella maggior parte dei casi, non sono stati in grado di fornire delle loro percezioni rispetto alla distribuzione del fenomeno povertà sul territorio provinciale. Chi lo ha fatto ha posto in rilievo la Città capoluogo e i distretti attraversati da “crisi industriali” o dalla presenza forte di cittadini migranti, come - appunto - la Vallagarina o la piana Rotaliana. Non vi è stato perciò, ad esclusione di Trento, nessuna risonanza con il lavoro di mappatura precedentemente esposto.

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

Tra le Regioni considerate dalla ricerca, il Trentino ha il minor numero assoluto di domande presentate e accolte e il valore più basso per domande presentate e accolte ogni 1000 residenti di RdC/PdC. Presenta anche il valore più basso di take up.

Tab.10 – RdC/PdC: domande presentate e accolte per Regione

	presentate	accolte	presentate (ogni 1.000 residenti)	Accolte (ogni 1.000 residenti)	quota domande accolte (%)
Trento	6.400	3.057	11,8	5,6	47,8%
Piemonte	92.141	58.991	21,2	13,5	64,0%
Lombardia	153.285	86.941	15,2	8,6	56,7%
Veneto	59.057	31.819	12,0	6,5	53,9%
Emilia Romagna	- 68.403	36.784	15,3	8,2	53,8%
Totale	379.286	217.592	15,6	8,9	57,4%

Fonte: Polimi 2020

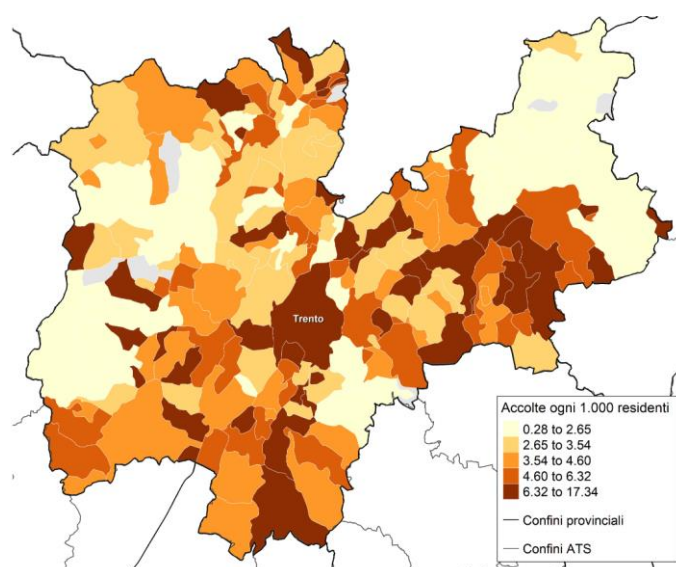
La lettura di questi dati non può prescindere dalla situazione di contesto, in cui l'Assegno Unico Provinciale (quota A) risulta essere la misura locale di contrasto alla povertà con cui il Rdc/Pdc interagisce, nelle modalità esposte, sin dalla sua introduzione.

Sarà interessante valutare in futuro l'andamento dei dati, data la variazione al 01.01.2020 di un diverso sistema di interagire tra le due misure con il divieto di cumulo e con l'integrazione obbligatoria.

Guardando la variabilità interna del Trentino, prendiamo in considerazione le domande accolte, come da figura seguente:

⁵¹ *Supra*, p. 12.

Fig.5 – Accolte ogni 1000 residenti



Fonte: Polimi 2020

Ad un primo sguardo, le zone più interessanti dalla misura sono Trento, la Vallagarina e l'Alta Valsugana.

Guardando i dati di dettaglio della distribuzione territorializzata dell'RdC/PdC per Comunità di Valle, la situazione che ne emerge è la seguente:

Tab.11 – Distribuzione RdC/PdC per Comunità di Valle

	Presentate	Accolte	Presentate ogni 1000 (media comuni)	Accolte ogni 1000 (media comuni)	% domande accolte (media comuni)
Comun General de Fascia	14	10	1,8	1,5	81,4
Comunità Alta Valsugana e Bersntol	620	252	9,66	5,36	54,4
Comunità Alto Garda e Ledro	670	300	10,4	4,54	42,91
Comunità della Paganella	36	19	6,94	3,67	60,33
Comunità della Val di Non	363	156	8,63	4,28	54,52
Comunità della Vallagarina	1238	611	9,55	5,27	52,74
Comunità della Valle dei Laghi	98	42	9,45	4,07	43,65
Comunità della Valle di Cembra	97	59	9,98	6,16	64,45
Comunità della Valle di Sole	85	36	6,45	2,99	46,99
Comunità delle Giudicarie	285	167	6,45	4,24	67,97
Comunità di Primiero	62	34	7,23	5,37	71,78
Comunità Rotaliana-Königsberg	380	140	11,65	4,53	41,44
Comunità territoriale della Val di Fiemme	131	62	5,8	3,19	59,15
Comunità Valsugana e Tesino	290	164	8,85	6,05	71,62
Magnifica Comunità degli Altipiani cimbri	18	10	3,94	2,13	53,57
Territorio della Val d'Adige	2013	995	9,42	6,18	66,06

Fonte: elaborazione propria su dati Polimi, 2020

La tabella 11 conferma a grande linee la fotografia della mappa: Trento assorbe in sé circa 1/3 delle domande presentate e accolte dell'intera Provincia. Seguono la Comunità della Vallagarina e la Comunità Alto Garda e Ledro.

Diversa la situazione dal punto di vista delle domande presentate e accolte ogni 1000 residenti. Il valore più alto tra le domande presentate ogni 1000 abitanti lo detiene la Comunità Rotaliana-Königsberg, seguita dalla Comunità Alto Garda e dalla Valle di Cembra. Per quanto riguarda le domande accolte, Trento ritorna in vetta, seguita dalla Valle di Cembra e dalla Comunità Valsugana e Tesino.

Rispetto ai dati di *take up*, supera l'80% di domande accolte il territorio del Comun General de Fascia, ma si parla di appena 10 domande accolte su 14. Presentano un alto valore percentuale anche Primiero (anche in questo caso con numeri relativamente contenuti) e la Comunità Valsugana e Tesino.

Sarebbe stato ora interessante comparare questi risultati, a quelli delle misure locali, ossia all'Assegno Unico Provinciale (AUP). Purtroppo però i dati non sovrapponibili a livello temporale e non esistono osservatori permanenti né report a cadenza fissa, resi pubblici dalla Provincia di Trento.

Dai pochi dati disponibili sui percettori dell'AUP (quota) A riferiti all'anno 2018 e suddivisi per ambito territoriale, scopriamo che i nuclei beneficiari si concentrano maggiormente nel territorio della Val d'Adige (3161), della Vallagarina (2165), dell'Alto Garda e Ledro (1181), mentre sono poco rappresentate le Comunità Paganella (52) e Altipiani Cimbri (36). Vi è perciò grande similitudine nella distribuzione territorializzata delle misure locali e nazionali.

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

La correlazione fra i valori comunali dell'indicatore sintetico di vulnerabilità e gli indicatori di *take up* RdC/PdC rappresentano l'ultima fase dell'analisi. Osserviamo la tabella che segue, per avanzare qualche considerazione.

Tab.12 – Coefficienti di correlazione fra indicatori di vulnerabilità e indicatori sul take-up del Reddito di Cittadinanza – Trento

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

vulnerabilità complessiva	0,315	0,268	0,023
---------------------------	-------	-------	-------

Fonte: figura 5.6, Polimi 2020

Dalla lettura dei coefficienti di correlazione fra indicatori di vulnerabilità e indicatori sul *take up* del Reddito di Cittadinanza della Provincia di Trento, osserviamo che:

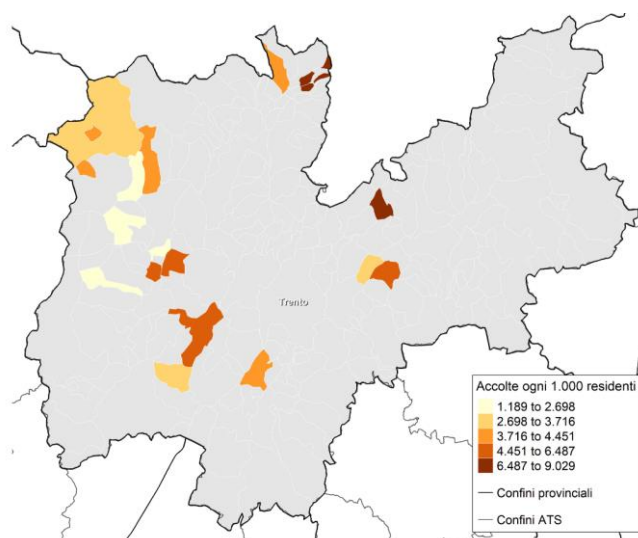
- Per quanto concerne la vulnerabilità socio-demografica, i coefficienti risultano più elevati in corrispondenza delle variabili che misurano difficoltà legata alla dimensione socio-economica: molto alto risulta il legame dell'indicatore elementare di "bassa intensità lavorativa" (0,538) e quello riferito a "famiglie con reddito inferiore all'assegno sociale" (0,391) con le domande di RdC accolte ogni 1000 residenti.
- Rispetto alla componente socio-demografica il coefficiente appare alto in presenza dell'indicatore elementare di popolazione straniera correlato alla domande di RdC presentate (0,432). Lo stesso coefficiente si abbassa notevolmente (0,151) nel rapporto con le domande accolte. Questo ci suggerisce che la popolazione straniera abbia tentato l'accesso alla misura, presentando le domande, ma che poi abbia ricevuto un esito negativo, abbassando il coefficiente.
- Negativo invece il coefficiente riferito alla dimensione politico istituzionale.

In linea di massima si può dire, come aveva già suggerito Polimi, che esiste una relazione tra indicatore di vulnerabilità e take-up RdC/PdC, ma che questa relazione sia particolarmente complessa da decifrare e che presenti dei risvolti molto sfaccettati.

Questo è ancora più evidente se si restringe l'analisi ai singoli cluster a più alta e bassa vulnerabilità. L'immagine sottostante raffigura la classificazione delle domande accolte ogni 1000 abitanti all'interno dei cluster alto-alto e basso-basso.

In entrambi i casi si nota una distribuzione diversificata e non costante del valore delle domande di RdC accolte ogni 1000 abitanti. Oltretutto Comuni appartenenti allo stesso cluster, geograficamente vicinissimi, amministrati dalla stessa Comunità di Valle, presentano una distribuzione non del tutto omogenea nel numero di domande accolte.

Fig.6 - Domande accolte ogni 1000 abitanti nei cluster del Trentino



Fonte: Polimi, 2020

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

Concludiamo questo rapporto di ricerca ricordando gli aspetti salienti che caratterizzano il sistema e le politiche di contrasto alla povertà in Provincia di Trento e palesiamo la scelta di selezione del contesto locale per l'indagine sul campo (WP2).

Nelle pagine precedenti, abbiamo osservato come il Trentino si stagli nelle cartografie, come un territorio con una bassa vulnerabilità complessiva, in comparazione alle altre Regioni interessate dal presente studio. A livello sovraregionale, presenta un solo comune con valore alto di MPI.

Abbiamo poi guardato al suo sistema di governance multilivello in materia di contrasto alla povertà e abbiamo appreso che:

- il Trentino presenta una lunga tradizione di interventi di lotta alla povertà, soprattutto per quanto concerne gli schemi di integrazione al reddito affiancati da politiche di inclusione attiva; Ha perciò una politica matura, che si è concretizzata nell'Assegno Unico Provinciale (AUP), una misura con più misure, che muove un impegno di spesa pubblica di circa 77milioni di euro (ca. il 20% per la quota A) per un territorio con meno 550.000 abitanti (a spanne 1/3 del solo Comune di Milano);
- il Trentino è in una fase di assestamento amministrativo, che deve permettere la convivenza tra le misure nazionali e le misure locali di contrasto alla povertà. Dal 1 gennaio di quest'anno ha attuato la scelta di dare all'Assegno Unico (AUP) un ruolo integrativo rispetto alla misura statale erogata dall'INPS.
- è un territorio che presenta certamente delle aree di miglioramento che sono state individuate dai testimoni qualificati soprattutto riferibili all'integrazione tra le varie aree di policy;
- similamente alle altre Regioni, anche il Trentino è in una fase di costruzione di nuovi rapporti tra Sociale e Lavoro. Anche se è opinione condivisa che poco delle politiche nazionali sia penetrato in provincia, forse qualche riflesso, almeno per il consolidamento di certe esperienze, sembra aver trovato il suo spazio di accesso.

In appendice è possibile prendere visione di una griglia di sintesi dei punti di forza e di debolezza del sistema trentino, così come espressi dai testimoni qualificati.

Date perciò le particolarità del contesto, il gruppo di ricerca ha deciso di selezionare per l'indagine sul campo il solo Comune di Trento (o la convezione di comuni a cui esso è associato).

Tab.13 - Il caso del Comune di Trento

Prov.	Comune	Pop.	Classe comuni	Macro classe comuni	MPI	Ind.sint . Sociodem	Ind.sint. Socioeco	Ind.sint . Politico istit	Accolte ogni 1000 residenti	% domande accolte
TN	Trento	118.228	A - Polo	CENTRI	BASSO 1	ALTO 4	INTERMEDIO	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 2

La Città di Trento è la città più popolosa della Provincia di Trento. Vi abita circa 1/5 della popolazione trentina. Dalle nostre analisi è un comune a bassa vulnerabilità sovraregionale, con dei tratti vulnerabili negli indicatori socio-demografici, ma risulta un cluster alto-basso riparametrato a livello provinciale. Nel Territorio della Val d'Adige sono state presentate e accolte circa 1/3 delle domande di RdC/PdC della Provincia. Ha perciò un valore alto di domande accolte ogni 1000 residenti, mentre il valore di *take up* risulta piuttosto basso.

APPENDICE - Griglia di sintesi

		<u>FOTOGRAFIA DEL SISTEMA</u>	<u>EVOLUZIONE / MUTAMENTI</u>
		(Punti di forza e di debolezza dal punto di vista dei testimoni qualificati)	(con particolare attenzione alle reazioni alle trasformazioni del livello nazionale. Arco temporale variabile per regione, ma per tutti dall'introduzione della Nuova Carta Acquisti 2013)
Relazioni tra gli attori della governance	Dimensione verticale	<p>Forte investimenti di risorse pubbliche su questo terreno</p> <p>Capacità incrementale di riassetto e perfezionamento delle misure nel tempo</p> <p>Necessario migliorarsi ancora nella lotta alla povertà immateriale per far fronte a nuove sfide</p> <p>Sviluppo pervasivo della macchina pubblica (difficoltà di raccordo)</p>	<p>Lunga tradizione ed esperienza delle politiche a contrasto della povertà</p> <p>Investire di più nella prevenzione</p> <p>Integrazione con altre politiche migliorabile</p> <p>Migliorare le capacità di programmazione e di anticipo sui bisogni emergenti</p> <p>La mancata strutturazione di un impianto di valutazione delle politiche pubbliche</p>
	Dimensione orizzontale	<p>Contesto territoriale piccolo che facilita il raccordo tra soggetti pubblici e privati</p> <p>Presenza di un Terzo Settore presente e coinvolto</p>	Forti reti di lavoro e diverse forme di dialogo (anche relazionali informali al di fuori dei contesti ufficiali)

Conseguenze per i cittadini (volume dell'offerta, disuguaglianze, accesso...)	Ricchezza di opportunità per i beneficiari ultimi delle misure	Integrazione della misura statale con la misura locale, ampliando platea e impatto
--	--	--

ALLEGATI

Tabella sintetica - Principali caratteristiche delle misure regionali di reddito minimo o contrasto alla povertà (1)

Regione	Provincia Autonoma di Trento
Nome della misura	Reddito di Garanzia (DECADUTO)
Obiettivi principali della misura	La funzione dell'intervento ha una doppia natura: anticongiunturale, per sostenere il reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi economica, e strutturale, per prevenire e contrastare situazioni di povertà secondo un criterio di equità.
Riferimenti normativi	Approvata con Deliberazione della Giunta provinciale n. 2216 del 11.09.2009.
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	Il Reddito di Garanzia si caratterizzava per essere un programma universale e selettivo al tempo stesso: universalistico, poiché aperto a tutti i cittadini e le cittadine, senza limitazioni dovute al possesso di particolari requisiti anagrafici o sociali; selettivo, poiché la concessione del beneficio è subordinata al superamento della cosiddetta "prova dei mezzi", ovvero previa verifica di condizioni riguardanti il reddito e il patrimonio della famiglia che lo richiede.
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione sui diversi livelli di governo territoriale	Provincia Autonoma di Trento (linee di indirizzo) Comunità di Valli quali Enti Gestori APAPI.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	ca. 15 milioni di euro.

<p>Popolazione target Numero di beneficiari</p>	<p>Vi sono due tipologie di intervento: 1) ad erogazione automatica; 2) ad erogazione subordinata al vaglio preventivo dei servizi sociali.</p> <p>1.Intervento ad erogazione automatica</p> <p>Sono destinatari dell'intervento: 1) I nuclei familiari composti solo da persone che non sono in grado di assumere/riassumere un ruolo lavorativo, ovvero: soggetti - che non sono in possesso di una certificazione di non collocabilità al lavoro - di età compresa tra i 18 - 65 anni se uomini e 18 - 60 anni se donna. Anche se in grado di assumere un ruolo lavorativo sono esentati dalla dichiarazione di disponibilità immediata all'accettazione di un impiego: i soggetti (al massimo uno per nucleo) che hanno la cura diretta e continuativa di un componente del nucleo o affine o familiare entro II grado, necessitante di assistenza continuativa (con indennità di accompagnamento o prestazione analoga); gli studenti nel corso legale di studi e universitari con borsa di studio (compresi dottorati); le persone impegnate nel servizio civile volontario.</p> <p>2) nuclei nei quali è presente almeno un componente che: lavora; ha perso il lavoro per causa a lui non imputabile da meno di 24 mesi (Il lavoro è perso per causa imputabile al lavoratore nel caso di dimissioni non per giusta causa o licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo) ed è in grado di riassumere un ruolo lavorativo; è in cerca di prima occupazione da meno di 12 mesi a seguito di fuoriuscita dal nucleo di altro componente produttore di reddito da lavoro.</p> <p>Requisiti per l'accesso:</p> <ul style="list-style-type: none"> - residenza in un comune della provincia di Trento da almeno tre anni al momento di presentazione della domanda con riferimento anche ad uno solo dei componenti; - ICEF inferiore a 0,13 (ICEF attualizzato), tenendo conto di tutti i componenti del nucleo (anche adulti con residenza in provincia di Trento inferiore a 3 anni e coniuge avente altrove la propria residenza ma non legalmente separato); - impegno alla ricerca attiva di un lavoro, cioè sottoscrizione della dichiarazione di disponibilità immediata all'accettazione di un impiego, da parte di tutti i componenti in grado di assumere o riassumere un ruolo lavorativo. <p>Titolare dell'intervento: il componente che presenta la prima domanda assume la qualifica di titolare dell'intervento. Al momento della presentazione della domanda, se fra i componenti del nucleo vi è un titolare dell'intervento, questa domanda è una domanda di rinnovo. La domanda di rinnovo può essere presentata anche da un altro componente senza che diventi titolare dell'intervento.</p> <p>La fuoriuscita del titolare comporta la revoca delle mensilità residue e il quadrimestre in godimento è conteggiato per intero. Il nucleo familiare rimanente può presentare una nuova domanda. Nel caso di presenza nel nucleo di più titolari dell'intervento, si tiene conto di quello che ha il maggior numero di rinnovi.</p> <p>La misura mensile del beneficio è data da: la trasformazione in reddito, diviso per 12, della differenza tra l'ICEF corrispondente all'ammontare del reddito di garanzia (0,13) e l'ICEF del nucleo, rapportato al numero di componenti il nucleo familiare, in base alla scala di equivalenza utilizzata ai</p>
---	---

	<p>fini ICEF (i componenti adulti sono conteggiati solo se aventi residenza in trentino almeno triennale).</p> <p>A tale importo può aggiungersi: un ulteriore somma a titolo di contributo sull'eventuale canone di locazione per l'alloggio costituente prima abitazione, se il nucleo familiare non è già beneficiario del contributo integrativo al canone di cui alla lp n. 15 del 2005 ovvero di un canone soggettivo di cui alla lp n. 21 del 1992 inferiore al canone oggettivo dell'alloggio occupato tale somma è diversificata in base al n. di componenti il nucleo (min. € 205/max € 405).</p> <p>Un esempio di calcolo del beneficio (senza somma ulteriore per la locazione) nucleo di due persone adulte (aventi entrambe residenza triennale) con ICEF 0,10 percepisce mensilmente: $(0,03 \cdot 50.000 \cdot 1,56) : 12 = \text{€ } 195$ (= € 2.340 annui) nucleo di due persone adulte (una sola delle quali ha residenza triennale) con ICEF 0,10 percepisce mensilmente: $(0,03 \cdot 50.000 \cdot 1) : 12 = \text{€ } 125$ (= € 1.500 annui)</p> <p>2. Intervento subordinato al vaglio dei servizi sociali I destinatari sono: tutti i componenti in grado di assumere un ruolo lavorativo, risultano in una delle seguenti condizioni: non hanno prodotto alcun reddito da lavoro negli ultimi 24 mesi; nello stesso periodo abbiano cessato l'occupazione per: dimissioni non per giusta causa o licenziamento per giusta causa o giustificato motivo; sono in cerca di prima occupazione, ad eccezione del caso che essa sia iniziata da meno di 12 mesi per sostituire un reddito da lavoro prodotto da un componente fuoriuscito dal nucleo nei 3 mesi precedenti l'inizio della ricerca. Inoltre posseggono: residenza in un comune della provincia di Trento da almeno tre anni al momento di presentazione della domanda con riferimento anche ad uno solo dei componenti; ICEF inferiore a 0,13; preventiva verifica del servizio sociale territorialmente competente, che nel caso di bisogni sociali complessi predispone un progetto individualizzato al quale il nucleo richiedente deve aderire (nel caso di mero bisogno economico si indirizza il nucleo all'automatismo dotandolo di idonea certificazione).</p>
<p>Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura</p> <p>Indicare se la soglia varia in casi particolari</p>	<p>Il Reddito di Garanzia consiste nell'erogazione monetaria ad integrazione della condizione economica del nucleo familiare insufficiente rispetto ai bisogni generali della vita. L'ammontare annuo del reddito di garanzia consiste, per un nucleo composto da una persona, in 6.500,00 euro in termini di reddito equivalente annuo (corrispondente a ICEF 0,13).</p>
<p>Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)</p>	<p>541,67€</p>

Scala di equivalenza	Nr. componenti il nucleo familiare	coefficiente scala di equivalenza	importo annuo del reddito di garanzia	importo mensile del reddito di garanzia
	1	1	6.500,00	541,67
	2	1,57	10.205,00	850,42
	3	2,04	13.260,00	1.105,00
	4	2,46	15.990,00	1.332,50
	5	2,85	18.525,00	1.543,75
Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	<p>Oltre al reddito di garanzia, spetta un contributo per il canone di locazione, comunque non superiore al canone effettivamente pagato, risultante da contratto registrato, qualora il nucleo non benefici al momento della domanda di altre agevolazioni analoghe: 1) contributo integrativo al canone di locazione LP 15/2005; 2) canone soggettivo inferiore al canone oggettivo LP 23/1992.</p> <p>Importo ulteriore per canone di locazione: 1 componente € 205,00; 2 componenti € 215,00; 3 componenti € 245,00; 4 componenti € 260,00; 5 componenti € 295,00; 6 componenti € 330,00; 7 componenti € 390,00; 8 e oltre componenti € 405,00.</p>			
Modalità di inoltro della domanda	<p>Si accede in base alle specifiche condizioni presentate dal nucleo: tramite l'Agazia Provinciale per l'Assistenza e la Previdenza Integrativa (APAPI) anche avvalendosi dei Patronati o degli Sportelli per il pubblico della Provincia Autonoma di Trento; tramite le Comunità/Enti Gestori rivolgendosi al Servizio socio-assistenziale o all'assistente sociale di zona</p>			
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	Dal mese successivo alla data di presentazione della domanda			
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	<p>Non presente nel caso "in automatismo". Presente invece una presa in carico del Servizio Sociale nel caso in cui venisse attivato.</p>			
Servizi e sostegni non monetari	<p>Modalità di determinazione del beneficio: uguale ai casi in cui è previsto l'automatismo, fatta salva la possibilità di escludere dal computo taluni componenti (es. soggetto che ha rifiutato un'offerta di lavoro); per gli utenti con difficoltà nella gestione del proprio patrimonio, c'è la possibilità di sostituire - totalmente o parzialmente - l'erogazione monetaria con forme</p>			

	alternative di sostegno economico (es. apertura di credito presso negozi di generi alimentari).
Eventuali incentivi	Collegamento con le politiche attive di lavoro. Per incentivare ulteriormente gli sforzi di uscita dalla condizione di povertà dovuta alla disoccupazione, i beneficiari della misura che trovano un nuovo impiego da cui ottengono un reddito tale da porli al di sopra della soglia di ammissibilità dei € 6.500 annui, ricevono un incentivo monetario pari a due mensilità del beneficio in precedenza concesso. Tale incentivo viene corrisposto allo scadere del primo anno di attività lavorativa ininterrotta.
Sanzioni	Previste, come da normativa vigente. Esempio: l'esclusione dal programma per un periodo considerevole di tempo se non si sottoscrive una dichiarazione di disponibilità immediata all'accettazione di un lavoro presso i Centri per l'Impiego essendo idonei all'attività lavorativa.
Durata della prestazione	IN AUTOMATISMO Durata, decorrenza ed erogazione: durata 4 mesi; decorrenza: dal mese successivo alla data di presentazione della domanda (trasmessa in via telematica a cura dei patronati e sportelli periferici PAT); erogazione: effettuata dall'Agenzia per la previdenza integrativa (APAPI) in rate mensili. Nel caso di rata mensile inferiore o uguale a € 50,00 l'intervento è erogato in un'unica soluzione. Condizioni per il rinnovo: verifica del perdurare dello stato di bisogno economico (ICEF); per quanto riguarda i soggetti in grado di assumere/riassumere un ruolo lavorativo, verifica in stretta connessione con i Centri per l'Impiego del mantenimento della disponibilità immediata all'accettazione di un impiego; non ricorrono le condizioni per richiedere il vaglio preventivo dei servizi sociali. Il rinnovo può avvenire max tre volte nei due anni decorrenti dalla prima concessione (= max 16 mesi su 24). Tale limite non sussiste per: nuclei nei quali tutti i componenti idonei svolgono attività lavorativa (salvo deroghe alla ricerca di un lavoro); nuclei già visti dal servizio sociale, che ha attestato la non sussistenza di problematiche socio-assistenziali; nuclei per i quali è stato predisposto il progetto sociale. ATTRAVERSO I SERVIZI SOCIALI Il rinnovo è subordinato alle seguenti condizioni: verifica del perdurare dello stato di bisogno economico (ICEF come definito in allegato); verifica dell'impegno del beneficiario nel rispettare il progetto individualizzato; in particolare, per quanto riguarda i soggetti in grado di assumere/riassumere un ruolo lavorativo, verifica in stretta connessione con i Centri per l'Impiego del mantenimento della disponibilità immediata all'accettazione di un impiego. Il rinnovo non è subordinato a limiti temporali.
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	Incentivo al lavoro: al componente di un nucleo familiare nel quale nessuno lavora che inizia, nel corso dell'erogazione dell'intervento, un'attività lavorativa è riconosciuto un incentivo pari al doppio di una mensilità in godimento al momento in cui l'attività è iniziata. Inizio attività da

	comunicare entro 30 giorni dal suo inizio. L'incentivo è corrisposto, previa domanda, dopo un anno dall'inizio dell'attività lavorativa.
Sistema di monitoraggio	È possibile un transito da intervento automatico a intervento sociale. I servizi sociali intervengono se: il nucleo familiare chiede il rinnovo più di tre volte in 24 mesi; nel corso delle verifiche sulle domande di rinnovo presentate emerge che i componenti del nucleo familiare hanno maturato le condizioni che richiedono il vaglio dei servizi sociali; uno dei componenti il nucleo impegnato nella ricerca attiva di un impiego rifiuta un'offerta di lavoro ovvero non si presenta alle convocazioni del centro per l'impiego.
Dibattito regionale	Il RG è stato sostituito dall'Assegno Unico Provinciale (AUP): si veda scheda seguente.
Note eventuali	<p style="text-align: center;">REDDITO DI GARANZIA DIAGRAMMA CASISTICHE CHE INDIRIZZANO ALL'EROGAZIONE AUTOMATICA (A.P.A.P.I.)</p> <p>NOTE: A: In caso di risposta SI alla domanda numero 1, non è necessario procedere con l'intervista B: In caso di risposta SI alla domanda numero 2, è sufficiente che la condizione che dà accesso all'automatismo ricorra con riferimento anche ad uno solo dei componenti del nucleo familiare. Una volta riscontrata la condizione, non è necessario procedere all'intervista in relazione ad eventuali ulteriori componenti. C: I nuclei familiari nei quali non ricorrono le condizioni per l'automatismo sono, di converso, indirizzati al preventivo vaglio dei servizi sociali.</p> <p style="text-align: right;">Fonte: Provincia Autonoma di Trento</p>

Tabella sintetica - Principali caratteristiche delle misure regionali di reddito minimo o contrasto alla povertà (2)

Regione	Provincia Autonoma di Trento
Nome della misura	Assegno Unico Provinciale (AUP)
Obiettivi principali della misura	Equità: le regole sono ancor più lineari. Alcuni interventi passano da sconti fiscali a trasferimenti per le famiglie; Efficienza: controllo delle risorse e dei benefici erogati; Universalità: si rivolge alla generalità dei residenti in Provincia di Trento (al 2017 si stimavano 40.000 nuclei e 140.000 persone);

	<p>Efficienza: maggiore inclusione, maggiore continuità dell'intervento, diversa pesatura delle famiglie numerose, maggiore condizionalità;</p> <p>Semplificazione: un solo interlocutore (APAPI), una sola domanda per tutti i sussidi, con regole ICEF uniformi.</p>
Riferimenti normativi	<p>Legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2016);</p> <p>Decreto del Presidente della Provincia del del 12 settembre 2017, n. 15-68/Leg;</p> <p>Deliberazione della Giunta provinciale n. 205 di data 14 febbraio 2020 avente ad oggetto: Disposizioni in materia di incompatibilità, limiti di cumulo, condizioni, decurtazioni o mancata erogazione di agevolazioni provinciali volte alla promozione e al sostegno della natalità e dei bisogni della famiglia in relazione alla cura dei figli in presenza di interventi dello Stato aventi le medesime finalità. Legge provinciale 23 dicembre 2019, n. 13 - art. 26 - Legge di stabilità provinciale 2020;</p> <p>Deliberazione della Giunta provinciale n. 1665 del 25 ottobre 2019 avente ad oggetto: "Approvazione della disciplina dell'assegno unico provinciale di cui all'articolo 28, comma 4, della legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017) per gli anni 2020 e successivi;</p> <p>Deliberazione della Giunta provinciale n. 450 del 29 Marzo 2019 avente ad oggetto: Modificazioni alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1561 del 29 settembre 2017, concernente "Articolo 28, comma 4, della legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017). Approvazione della disciplina di attuazione dell'assegno unico provinciale", già modificata con deliberazione della Giunta provinciale n. 1309 del 27 luglio 2018;</p> <p>Deliberazione della Giunta provinciale n. 1309 del 29 luglio 2018 avente ad oggetto: Approvazione delle modificazioni alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1561 del 29 settembre 2017, concernente "Articolo 28, comma 4, della legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017). Approvazione della disciplina di attuazione dell'assegno unico provinciale";</p> <p>Deliberazione della Giunta provinciale n. 1561 del 29 settembre 2017, avente ad oggetto: Articolo 28, comma 4, della legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 20 (Legge di stabilità provinciale 2017). Approvazione della disciplina di attuazione dell'assegno unico provinciale.</p>
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	<p>Misto: Universalismo selettivo (quota A) e discrezionale (quota B).</p> <p>L'assegno unico provinciale (AUP) si articola in:</p> <p>Una quota "<i>universalistica di sostegno al reddito</i>" - finalizzata a garantire una condizione economica sufficiente a soddisfare i bisogni generali della vita dei nuclei familiari (misura di contrasto della povertà - in sostituzione del reddito di garanzia);</p> <p>Una quota diretta a sostenere il "<i>soddisfacimento di bisogni particolari della vita</i>", così individuati:</p> <p>B1) mantenimento, cura, educazione ed istruzione dei figli minori o dei soggetti ad essi equiparati;</p> <p>B2) accesso ai servizi della prima infanzia (abrogata a decorrere dal 1 gennaio 2020);</p> <p>B3) sostegno alle esigenze di vita dei componenti invalidi.</p>

Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione sui diversi livelli di governo territoriale	Provincia Autonoma di Trento (coordinamento) APAPI (erogazione) Enti gestori e Servizio Sociali Agenzia del Lavoro e CPI Enti del Terzo Settore.																
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	Circa 77 milioni di euro. Differenziazione delle fonti economiche per finanziare AUP (anno 2018): <table border="1" data-bbox="443 560 1197 1086"> <thead> <tr> <th data-bbox="451 560 1069 622">Fonte</th> <th data-bbox="1069 560 1193 622">€</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="451 622 1069 689">Assegno regionale al nucleo familiare</td> <td data-bbox="1069 622 1193 689">35 mln</td> </tr> <tr> <td data-bbox="451 689 1069 757">Reddito di garanzia</td> <td data-bbox="1069 689 1193 757">14 mln</td> </tr> <tr> <td data-bbox="451 757 1069 824">Risorse della detrazione addizionale regionale</td> <td data-bbox="1069 757 1193 824">17 mln</td> </tr> <tr> <td data-bbox="451 824 1069 891">Contributo famiglie numerose</td> <td data-bbox="1069 824 1193 891">1,2 mln</td> </tr> <tr> <td data-bbox="451 891 1069 958">Contributo servizi prima infanzia</td> <td data-bbox="1069 891 1193 958">3,7 mln</td> </tr> <tr> <td data-bbox="451 958 1069 1025">Assegno integrativo invalidi</td> <td data-bbox="1069 958 1193 1025">4,5 mln</td> </tr> <tr> <td data-bbox="451 1025 1069 1086">Totale</td> <td data-bbox="1069 1025 1193 1086">76 mln</td> </tr> </tbody> </table>	Fonte	€	Assegno regionale al nucleo familiare	35 mln	Reddito di garanzia	14 mln	Risorse della detrazione addizionale regionale	17 mln	Contributo famiglie numerose	1,2 mln	Contributo servizi prima infanzia	3,7 mln	Assegno integrativo invalidi	4,5 mln	Totale	76 mln
Fonte	€																
Assegno regionale al nucleo familiare	35 mln																
Reddito di garanzia	14 mln																
Risorse della detrazione addizionale regionale	17 mln																
Contributo famiglie numerose	1,2 mln																
Contributo servizi prima infanzia	3,7 mln																
Assegno integrativo invalidi	4,5 mln																
Totale	76 mln																
Popolazione target Numero di beneficiari	<p>Requisiti QUOTA A</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ICEF A < 0,16 ● Residenza in provincia di Tn al momento della domanda e per tre anni consecutivi nel decennio precedente; ● Se in “struttura residenziale a carattere socioassistenziale” e non garantita la copertura integrale dei bisogni; ● Rispetto da parte di tutti i componenti degli eventuali adempimenti di condizionalità: lavoro/progetto sociale; ● Assenza nel nucleo di componenti che hanno rilasciato dichiarazioni false per AUP. <p>Il nucleo deve soddisfare almeno uno dei seguenti requisiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Nessun componente con capacità lavorativa; ● Almeno un componente con capacità lavorativa con 3 mesi di copertura previdenziale obbligatoria/maternità dal 01-07-2016; ● Adesione al progetto sociale per nuclei con problematiche complesse. <p>Requisiti QUOTA B</p> <p><u>Sostegno figli</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● ICEF < 0,30 ● Residenza in provincia di Tn al momento della domanda e per tre anni consecutivi nel decennio precedente; ● nel nucleo familiare sono presenti figli minori o equiparati ai figli minori; 																

	IMPORTI DELLA QUOTA B1			
	Figli	Peso	Max	Min
	1	1	70,00 €	40,00 €
	2	2	140,00 €	80,00 €
	3	3,2	224,00 €	128,00 €
	4	4,6	322,00 €	184,00 €
	5	6	420,00 €	240,00 €
	6	7,4	518,00 €	296,00 €
	7	8,8	616,00 €	352,00 €
	8 e oltre	10,2	714,00 €	408,00 €

servizi prima infanzia: abrogato dal 1/1/2020

Sostegno alla disabilità:

- ICEF < 0,36;
- Residenza in provincia di Tn al momento della domanda e per tre anni consecutivi nel decennio precedente;
- Essere titolare ad almeno una delle prestazioni per invalidità di cui alla LP 7/1998;
- Non essere ricoverato presso strutture sanitarie o socio-sanitarie per un periodo continuativo di almeno 30 giorni.

Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura	Per la quota A ICEF < 0.16 (si veda campo precedente)
Indicare se la soglia varia in casi particolari	Il livello di protezione per chi rimane al di sotto di una determinata soglia significativa di povertà (icef inferiore a 0,08) è affiancato da un contestuale innalzamento graduale della soglia di accesso da 0,13 a 0,16 per chi ha una capacità reddituale non modesta (icef almeno pari a 0,08) e vuole comunque migliorare la propria situazione senza perdere i benefici.
Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)	Importo mensile massimo, in relazione alla composizione del nucleo, di € 950.
Scala di equivalenza	Differenziata per il tipo di quota.
Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)	Non cumulabilità: al nucleo spetterà la differenza fra l'intervento statale con la medesima finalità e la misura provinciale, se superiore; Potranno essere individuati ulteriori bisogni prevedendo l'assorbimento nell'assegno di altrettanti interventi: - Conseguimento di una soluzione abitativa idonea (contributo al canone di locazione);

	<ul style="list-style-type: none"> - Acquisto servizi mensa/trasporti mediante il superamento delle tariffe agevolate; - Sostegno alla non autosufficienza (assegno di cura); - Sostegno alla conciliazione nella primissima infanzia.
Modalità di inoltro della domanda	<p>La richiesta del beneficio è presentata da un componente del nucleo familiare beneficiario.</p> <p>La domanda va presentata all’Agenzia provinciale per l’assistenza e la previdenza integrativa anche attraverso gli sportelli periferici della Provincia e gli istituti di patronato. La domanda potrà essere presentata da metà settembre dell'anno precedente al 30 novembre dell'anno di riferimento e fino al 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento per le quote B1 e B3.</p>
Tempo di attesa tra la domanda e l’effettiva erogazione	La concessione dell'assegno è disposta con provvedimento del Dirigente dell'APAPI entro 90 giorni dalla data di presentazione della domanda.
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	<p>Per i nuclei familiari presi in carico dai Servizi Sociali è il progetto sociale a definire gli impegni tra i quali può essere prevista anche la partecipazione ad attività di cittadinanza attiva.</p> <p>Il servizio sociale, in accordo con il centro per l'impiego, individua i componenti del nucleo da sottoporre alla profilazione.</p> <p>I componenti del nucleo familiare beneficiario non preso in carico dal Servizio Sociale e idonei al lavoro sono sottoposti a profilazione presso i centri per l'impiego dell'Agenzia del Lavoro per stimare la loro difficoltà occupazionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I soggetti con un indice di difficoltà occupazionale bassa, media e alta devono sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità all'accettazione di un impiego e il patto di servizio personalizzato; • i soggetti con un indice di difficoltà occupazionale molto alta devono partecipare a iniziative o ad attività di cittadinanza attiva o ad altre iniziative con finalità analoghe, promosse dagli enti locali o dai soggetti del terzo settore.
Servizi e sostegni non monetari	Possibilità di buoni spesa.
Eventuali incentivi	Non particolarmente espressi; afferenti più che altro alle politiche attive del lavoro.
Sanzioni	<p>Le conseguenze del mancato rispetto delle condizioni sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • interruzione dell’erogazione • impossibilità a presentare domanda per un periodo di tempo commisurato alla gravità della violazione. <p>Il mancato rispetto degli impegni, se dipendente da particolari motivazioni o da cause di disagio accertate dal servizio sociale territorialmente competente, non integra una violazione della condizione.</p>

Durata della prestazione	Annuale
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	Forte condizionalità della misura: tutti i componenti del nucleo familiare beneficiario privi di impiego e aventi capacità di assumere o riassumere un ruolo lavorativo devono attivarsi per il superamento della condizione di bisogno economico. Questa attivazione è condizione per mantenere la quota destinata a soddisfare i bisogni generali della vita.
Sistema di monitoraggio	La regia in capo alla Provincia autonoma di Trento (attraverso la filiera tra Enti Gestori e APAPI) garantisce un continuo monitoraggio del sistema.
Dibattito regionale	<p>Mettere a regime l'integrazione tra Reddito di Cittadinanza e Assegno Unico Provinciale (quota A).</p> <p>Con l'introduzione del Reddito di cittadinanza, a decorrere dal 2020 l'Assegno Unico assume un ruolo integrativo rispetto alla misura statale erogata dall'INPS, perciò le due misure non sono cumulabili. La quota dell'Assegno Unico viene pertanto decurtata dell'eventuale importo del Reddito di cittadinanza.</p>
Note eventuali	<p>Definizione di capacità lavorativa: Età compresa tra 18 anni e quella per la pensione per raggiunti limiti di età, ad esclusione di:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● care giver ● studenti ● servizio civile ● donne in gravidanza ● titolari di pensione diretta derivante da versamenti obbligatori ● persone non collocabili al lavoro <p>Per ulteriori informazioni rivolgersi a: http://www.apapi.provincia.tn.it/</p> <p>Potenziamento AUP per emergenza COVID-19: https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Potenziato-l-Assegno-unico-provinciale-in-favore-dei-lavoratori-e-delle-famiglie</p>

BIBLIOGRAFIA

- A.A.V.V., *Il reddito di inclusione sociale (REIS): La proposta dell'alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna 2016
- Agenzia del Lavoro della Provincia di Trento, *34° Rapporto sull'occupazione in provincia di Trento*, 2019
- Alleanza contro la povertà in Italia (a cura di), *Il reddito di inclusione (ReI): Un bilancio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN) 2019
- Andreotti Alberta, Mingione Enzo, *Local welfare systems in Europe and the economic crisis*. European Urban and Regional Studies, 23(3), pp. 252-266, 2016
- Azzolini, D., Bazzoli, M., De Poli, S., Fiorio, C., Poy, S. (2014). *TREMODO: a microsimulation model for the Province of Trento (Italy)* (No. EM15/14). EUROMOD Working Paper
- Caritas diocesana di Trento e Fondazione Comunità Solidale, *Volti di comunità persone, incontri e responsabilità*, X Rapporto 2018 sulle povertà incontrate nei servizi Caritas e Fondazione Comunità Solidale, 2019
- Caritas italiana, *Povertà in attesa: Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN) 2018
- Fondazione Migrantes e Caritas Italiana (a cura di), *XXVIII Rapporto immigrazione 2018-2019. Non si tratta solo di migranti*, Tau Editrice, Todi 2019
- Gori Cristiano (a cura di), *Come cambia il welfare lombardo: una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna 2011
- Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza - CRC (a cura di), *I diritti dell'infanzia e dell'Adolescenza in Italia: I dati regione per regione*, dicembre 2018.
- INPS, *Osservatorio Statistico Reddito/Pensione di Cittadinanza e Reddito di Inclusione*
- Kazepov Yuri, Barberis Eduardo, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di rescaling e governance*, in: LA RIVISTA DELLE POLITICHE SOCIALI, vol. 3, 2008/01/01, pp. 51-75
- Kazepov Yuri (a cura di), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham 2010
- Morlicchio Enrica, *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna 2012
- Provincia Autonoma di Trento, *Documento degli interventi di politica del lavoro della XVI legislatura*, 2020
- Provincia Autonoma di Trento, *Piano per la salute 2015 - 2025*, settembre 2015
- Provincia Autonoma di Trento, *Rapporto Immigrazione 2019, Dossier statistico immigrazione 2019*, IDOS Centro Studi e Ricerche, p. 373
- Provincia Autonoma di Trento, *Relazione della Quarta Commissione permanente riferita all'indagine sul tema della vulnerabilità sociale in Trentino al fine di individuare le modalità di intervento più opportune, in attuazione della mozione n. 124 del 10 maggio 2016*
- Provincia Autonoma di Trento, *Report di ricerca, L'analisi del contesto, Aprile 2018, Servizi connessi all'attuazione del progetto di ricerca-azione destinato al sostegno dell'INNOVAZIONE SOCIALE E INCLUSIONE IN CONTESTI LAVORATIVI - CUP C62C17000030001 - CIG 70749777B6*
- Report Ispat, *Annuario statistico 2018*, Edizione 2019
- Report Istat, *La povertà in Italia* (diverse annualità)
- Report Istat, *La spesa dei comuni per i servizi sociali* (diverse annualità)
- Schizzerotto A., Vergolini L., Zanini N., *La valutazione degli effetti di una misura locale contro la povertà: il Reddito di Garanzia in provincia di Trento*, in "RIV Rassegna Italiana di Valutazione" 58/2014, pp. 132-164, DOI:10.3280/RIV2014-058007
- Spano A., Trivellato U., Zanini N., *Le esperienze italiane di misure di contrasto alla povertà: che cosa possiamo imparare?*, in "ECONOMIA E SOCIETÀ REGIONALE " 2/2013, pp. 141-180, DOI:10.3280/ES2013-002008

Stati F., *Italia. Schemi di reddito minimo: Uno studio sulle politiche nazionali*, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion, 2009, disponibile su: www.peer-review-social-inclusion.eu

Zanini N., Girardi S., Mazzarella G. e Vergolini L. (2011). *Il Reddito di garanzia nella Provincia autonoma di Trento: alcune evidenze preliminari a due anni dalla sua introduzione*. Trento: Irvapp Progress Report, 2011-05

Sitografia

<http://www.apapi.provincia.tn.it>

<https://www.fondielfare.it/>

<https://www.ilpost.it>

<https://www.inps.it/>

<https://www.redditicittadinanza.gov.it/>

<https://www.trentinofamiglia.it/>

<http://www.trentinosociale.it>

<https://www.secondowelfare.it/>

<https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it>

<https://welforum.it/tag/reddito-di-cittadinanza/>