

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 Regione del Veneto

Cristiano Gori e Francesco Campana

Trento, il 31 luglio 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>	5
1.3. <i>La pressione funzionale e le sue tendenze.....</i>	7
1.4. <i>Rilievi di sintesi al paragrafo.....</i>	15
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
2.2.1. <i>Il Piano Regionale per il contrasto alla Povertà 2018-2020</i>	20
2.1.2. <i>Le principali misure di contrasto alla povertà in Veneto</i>	26
2.1.3. <i>I fondi per il contrasto alla povertà in Veneto</i>	30
2.2. <i>Le relazioni verticali nell'ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà</i>	32
2.3. <i>Le relazioni orizzontali nell'ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà</i>	38
3. La ricostruzione della dimensione sub-regionale: la variabilità dei contesti territoriali e la distribuzione territorializzata del RdC/PdC	44
3.1. <i>L'analisi dei sistemi locali di welfare e la variabilità territoriale sub-regionale</i>	44
3.2. <i>Il RdC/Pdc a livello territoriale: l'analisi della distribuzione sub-regionale</i>	54
3.3. <i>Configurazione dei sistemi locali di welfare e distribuzione RdC/PdC: un confronto</i>	57
4. Considerazioni conclusive e ipotesi di selezione dei contesti locali per l'indagine sul campo	61
4.1 <i>Fonti e criteri per la selezione degli studi di caso (WP2)</i>	62
4.2. <i>La scelta degli Ambiti e loro caratteristiche.....</i>	68
4.6 <i>Sintesi ipotesi di selezione dei casi.....</i>	74
APPENDICE - Griglia sintesi	75
BIBLIOGRAFIA.....	77

1. La ricostruzione del contesto socio-economico regionale

In questo paragrafo vengono ricostruite ed analizzate, da un punto di vista macro, le caratteristiche e tendenze del contesto regionale del Veneto, 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 Veneto in termini di pressione funzionale e sue tendenze.

1.1. I cambiamenti socio-demografici

Da alcuni anni il Veneto, come tutto il territorio nazionale, è attraversato da profonde trasformazioni demografiche che suscitano preoccupazione anche per le ricadute economiche e sociali che si prefigurano per il futuro. Il declino demografico, la crisi della natalità e l'invecchiamento della popolazione provocano infatti timori in merito alla sostenibilità economica di un modello demografico e di welfare come quello attuale.

Dopo tre anni di declino demografico, con una perdita complessiva di 22.559 abitanti¹, si registra a fine 2018 un lieve incremento della popolazione, dato in controtendenza rispetto alla dinamica presente a livello nazionale, dove si registra un -1.5 per mille². Si tratta di un dato positivo che accomuna il Veneto ad altre regioni italiane situate nel Nord (Emilia Romagna, Lombardia, Trentino Alto Adige). Complessivamente, a fine 2018, sono residenti in Veneto 4.910.400 persone, oltre 5mila persone in più rispetto all'anno precedente, pari a un tasso di 1,1 abitanti in più ogni mille³.

Tuttavia, il lieve recupero demografico è dovuto non ad un saldo naturale positivo tra nascite e decessi, bensì ai flussi migratori verso il Veneto, soprattutto quelli internazionali provenienti da paesi europei ed extraeuropei, che rappresentano il fattore principale di crescita della popolazione. Nel 2018, infatti, il contributo della componente naturale rimane negativo (-12,8 mila nascite); diversamente dagli anni precedenti il saldo è però compensato dall'immigrazione, dopo anni in cui anche i flussi migratori verso il Veneto erano in calo.

In linea con la tendenza mostratasi negli anni precedenti, le nascite diminuiscono: nel 2017 sono state 36.596, un calo del 25% rispetto al 2008. Nel 2018 le nascite sono ulteriormente calate del 3.3% rispetto al 2017 (35.393), tendenza costante anche nel 2019 (33.560 nascite).

La fase di declino della natalità, iniziata in seguito alla crisi del 2008, ha pertanto ormai assunto caratteri strutturali. Ciò si verifica da un lato a causa dell'assottigliarsi del numero delle potenziali madri (-104mila dal 2008 al 2018 le donne in età fertile): in questi ultimi anni si è conclusa la fase riproduttiva delle donne nate dopo la metà degli anni Sessanta, fase che ora è appannaggio delle generazioni successive di donne che sono meno numerose. Dall'altro lato, il numero medio dei figli per donna è diminuito dopo il periodo di crisi economica del 2008 da 1,49 figli per donna a 1,36, allineandosi così al dato nazionale (1.32 figli). L'instabilità economica e la precarietà lavorativa comportano anche lo spostamento della maternità in anni più avanzati: l'età media del primo figlio è oggi di 32 anni, un anno in più rispetto al 2008. In tal modo è più facile, nonostante il desiderio di genitorialità, rimanere senza figli o senza il numero desiderato di figli. Conseguentemente cresce nello spettro demografico il peso della componente anziana della popolazione.

¹ Regione del Veneto, *Documento di economia e finanza regionale, DEFR 2020-2022*, DGR N.64/CR del 19/06/2019.

² Dopo un picco in ripresa nel 2014, la popolazione in Italia è in continua diminuzione: nel 2017 risiedono 60.483.973 persone, con una perdita di 300.000 unità rispetto al 2014.

³ Regione del Veneto, *Rapporto statistico 2019*.

Rientra nella fascia di ultra 65 anni il 22,6% della popolazione, dato in linea con quello nazionale, mentre si stima che la percentuale di anziani ultra 65 anni supererà il 30% dal 2033. Secondo il Rapporto statistico 2019 della Regione Veneto, nel 2017 sono 615.558 le persone che superano i 74 anni, un aumento del 23% rispetto al 2008. Esse rappresentano il 12,5% della popolazione totale, in linea con il dato nazionale. I dati Istat 2019 rielaborati dalla U.O. Politecnico di Milano indicano invece una media per la popolazione residente nei comuni veneti con età superiore a 75 anni del 10,5%, il secondo posto più basso tra le regioni prese in considerazione dalla ricerca (primo il Piemonte con la media di 13,61%). Le previsioni per il futuro non sono però incoraggianti e indicano come nel 2040 il peso della popolazione anziana potrebbe essere del 18%.

La speranza di vita continua a crescere: nel 2017 è di 83,4 anni (81,3 per gli uomini e 83,6 per le donne) di fronte alla media italiana di 82,7 anni. Il Veneto è la seconda regione italiana con le speranze di vita più alte, seconda al Trentino Alto Adige dove essa è di 83,8 anni. La speranza di vita non è tuttavia distribuita egualmente tra la popolazione, ma varia rispetto alle condizioni strutturali di sistema (risorse del SSN, organizzazione efficiente ed efficace, il grado di urbanizzazione, il capitale sociale del territorio, la sua deprivazione), e dalle condizioni individuali, sia di natura biologica (genere, età, patrimonio genetico) sia di natura socio-economica (livello di reddito, titolo di studio, ecc..).

Affianco ad un cambiamento della base demografica, si assiste ad un mutamento anche della struttura familiare che tende ad assottigliarsi e a risultare frammentata e destrutturata, assomigliando sempre di più ai modelli "nordici", pur mantenendo determinate peculiarità.

Infatti, se da un lato si assiste - come in Nord Europa - alla diminuzione dei matrimoni e all'aumento dei divorzi e della costituzione delle coppie di fatto, alla crescente diffusione delle cosiddette famiglie patchwork (che rappresentano l'8,5% di tutte le coppie in Veneto) e alla crescita delle famiglie costituite da una sola persona, dall'altro permangono quegli aspetti tipicamente italiani e delle società mediterranee quali il basso tasso di natalità, l'età avanzata della maternità, il ritardo dei giovani nel lasciare la famiglia d'origine e nel rendersi indipendenti. In linea con la tendenza nazionale, anche in Veneto il 61% dei giovani tra 18 e 34 anni vive ancora in famiglia, con un aumento di quasi 4 punti percentuali rispetto al 2007.

Le famiglie monogenitoriali sono aumentate di 15 punti percentuali in più rispetto al 2007. In più di otto casi su dieci si tratta di una madre che vive con i figli. In questa tipologia di famiglie le donne sono più numerose rispetto ai padri soli, da un lato perché la vita media femminile è più lunga, dall'altro perché più spesso nelle separazioni e nei divorzi i figli vengono affidati alla madre. Le famiglie monogenitoriali sono particolarmente fragili, esposte maggiormente al rischio di vulnerabilità economica e di scivolare in situazioni di povertà o esclusione sociale, soprattutto se si tratta di giovani famiglie. La fragilità deriva dalla svantaggiata posizione delle donne nel mercato del lavoro, che aumenta quando esse sono o diventano madri.

Sono inoltre aumentate le famiglie costituite da una sola persona, soprattutto da anziani, e sono drasticamente ridotte le famiglie numerose. Le coppie con figli sono in calo (-6,4% rispetto al 2007) ma rimangono la forma familiare più diffusa. A differenza del contesto nazionale, un segno positivo sta nella riduzione delle coppie con figlio unico a vantaggio di quelle che hanno due o più figli, forse anche per effetto dell'aumento della popolazione straniera.

Come visto, i flussi migratori verso il Veneto mantengono in positivo il saldo popolazione, altrimenti in decrescita. Si tratta di un trend che tuttavia sta avviandosi all'esaurimento, poiché nel lungo periodo la spinta propulsiva garantita dalla popolazione straniera nei confronti delle dinamiche demografiche si sta progressivamente esaurendo. Anche i flussi migratori hanno infatti registrato una flessione negli anni successivi alla crisi del 2008, in particolare nel triennio 2014-2016; solamente dal 2017 essi sono ripresi e hanno riguardato 25.478 persone. Dopo il contributo negativo dal 2014 al 2016, l'effetto positivo dei flussi migratori sulle dinamiche demografiche è arrivato pressoché ad azzerarsi (garantendo il solo effetto compensazione) nel corso dell'ultimo biennio (2017-2018). Attualmente il Veneto è la quarta regione in Italia per numero assoluto di persone

straniere, dietro a Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna, con il 9,5% della complessiva popolazione straniera residente in Italia⁴. Se guardiamo invece al tasso di incidenza degli stranieri sul totale della popolazione residente in Veneto, esso è del 10,2% collocando in tal modo il Veneto alla sesta posizione nella graduatoria nazionale (501.085 persone straniere, dati al 1 gennaio 2019). Rispetto all'anno precedente vi è una variazione positiva del 2,7%, con oltre 13mila residenti stranieri in più. All'interno della compagine straniera si registra una leggera prevalenza della componente femminile con il 52,3%, in linea con il dato nazionale del 51,7%⁵. Le nazionalità più rappresentate sono quelle rumena (25.3% del totale della popolazione straniera), marocchina, cinese, albanese, sempre in linea con il dato nazionale.

Per quanto riguarda la distribuzione della popolazione sul territorio, il Veneto con una densità abitativa pari a 267,7 abitanti per kmq - un dato superiore rispetto alla media nazionale - si colloca al 5° posto nazionale.

La densità abitativa è elevata nelle zone centrali del Veneto, in particolare nei comuni di Padova e della sua cintura. Il valore maggiore è proprio a Padova (2.267 abitanti per kmq), seguita da Spinea (1.870) e da Noventa Padovana (1.621).

1.2. Le evoluzioni del mercato del lavoro regionale

Il mercato del lavoro in Veneto è in ripresa, l'occupazione negli ultimi anni cresce, ma tale crescita riguarda esclusivamente il lavoro alle dipendenze ed in particolare il lavoro precario.

Nel 2018 il mercato del lavoro italiano mostra segnali positivi in quanto per il quinto anno l'occupazione sale e la disoccupazione continua a diminuire: oltre 23 milioni le persone occupate e 2.755.472 quelle in cerca di lavoro, ovvero, rispettivamente, lo 0,8% in più e il 5,2% in meno del 2017⁶. Il tasso di occupazione dei 15-64enni a livello nazionale cresce dal 58% al 58,5%, tornando così alla quota del 2008; il tasso di disoccupazione cala al 10,6% rispetto all'11,2% del 2017, ma è ancora molto distante dai livelli fisiologici del 2008 quando era del 6,7%.

In tale contesto anche in Veneto il mercato del lavoro registra segnali positivi con un tasso d'occupazione dei 15-64enni che sale dal 66% del 2017 al 66,6% del 2018; il tasso di disoccupazione, invece, subisce una battuta d'arresto in quanto riprende a salire leggermente - dopo anni di continua decrescita - al 6,4% rispetto al 6,3% del 2017 (3,4% nel 2008).

Il Veneto conferma in tal modo di essere una tra le regioni italiane con un mercato del lavoro attivo posizionandosi al quinto posto per il tasso di occupazione più elevato tra le regioni italiane e tra i primi posti per il tasso di disoccupazione più basso sia complessivo che giovanile (quarto in entrambi i casi).

Infine, se consideriamo il tasso di occupazione per il target 20-64 anni esso è pari al 71,5%, avvicinandosi in tal modo all'obiettivo europeo del 75% fissato per il 2020 dalla Strategia Europa 2020.

In questo contesto complessivamente positivo, se andiamo a considerare più da vicino questi dati macro possiamo tuttavia rilevare delle ombre che mostrano come il mercato del lavoro dopo il 2008 si sia profondamente trasformato. Sebbene il mercato del lavoro viva una congiuntura positiva e l'occupazione sia in fase di crescita, quest'ultima riguarda esclusivamente il lavoro alle dipendenze e si concentra per lo più tra i dipendenti precari.

Nel 2018 cresce dello 0,8% rispetto al 2017 il numero degli occupati dipendenti: tale aumento è però dovuto solo alla componente dei contratti a tempo determinato che salgono del 10,9% rispetto all'anno precedente, mentre i dipendenti con contratto indeterminato diminuiscono dell'1,1%. Rispetto al 2008 cresce inoltre il ricorso all'utilizzo sempre più consistente dei contratti a tempo

⁴ Regione del Veneto, *Rapporto 2018: Immigrazione straniera in Veneto*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Regione del Veneto, *Documento di economia e finanza regionale, DEFR 2020-2022*, cit.

determinato: si passa da una quota pari all'11,9% sul totale occupati dipendenti del 2008 al 17% del 2018.

Aumenta anche la quota di lavoratori sottoccupati in part-time involontario, cioè occupati che lavorano a tempo parziale perché non hanno trovato un lavoro a tempo pieno, sul totale degli occupati, che si attesta al 8,8% (dato del 2017) rispetto al 4,2% registrato nel 2008⁷. Questo dato è in linea con quello nazionale, dove si è registrata la medesima tendenza con una crescita dal 5,8% del 2008 all'11,4% del 2017. Si tratta di un segno di disagio occupazionale ed un mismatch fra domanda e offerta di lavoro: i lavoratori sono impiegati con un orario part-time non per scelta, ma per motivi dovuti ad esigenze aziendali.

Si tratta di un importante effetto strutturale della recessione in atto dopo il 2008 e dovuto a due elementi: da un lato l'indebolimento della domanda di lavoro, dall'altro la ricomposizione dell'occupazione per settore di attività economica che ha visto l'aumento di peso di comparti con una maggiore incidenza di lavoro a tempo parziale (alberghi e ristorazione, servizi alle imprese, servizi alle famiglie) e la diminuzione di settori con maggiore incidenza del tempo pieno (grande industria in senso stretto e costruzioni). In dieci anni in Veneto a fronte del calo dei lavoratori nell'ambito dell'industria e in particolare nel campo dell'edilizia (dal 2008 al 2018 si registra -33% gli occupati nel settore delle costruzioni per il Veneto e -28% per l'Italia), si registra una crescita nel campo dell'agricoltura e dei servizi rispettivamente del 10,4% e dell'8,4%⁸.

Rispetto alla distribuzione della popolazione straniera nel mercato del lavoro, essa continua a risultare fortemente sbilanciata verso settori lavorativi caratterizzati dalla carenza di manodopera italiana e dalla bassa professionalità. I dati del primo semestre 2018 indicano come gli stranieri siano occupati prevalentemente nel settore dei servizi (55,2%) e dell'industria (28,9%)⁹.

Nonostante questi dati, bisogna sottolineare che il Veneto nel 2018 si colloca al secondo posto nella graduatoria regionale per i più bassi livelli di sottoccupazione (primo è il Trentino Alto Adige con il 6,9%).

Quindi se il Veneto mostra un mercato del lavoro dinamico con un alto tasso di occupazione e basso di disoccupazione, è necessario prendere in considerazione anche altri indici per comprendere meglio la strutturazione del contesto sociale.

In tale contesto, si inserisce il concetto di "lavoro di qualità". Lavorare infatti può non essere sufficiente: contratti brevi sono legati a discontinuità contributiva e soprattutto ad un senso di insicurezza permanente, sia lavorativa sia esistenziale, con conseguenze sulle scelte della vita come comprare casa o avere famiglia e figli, e con il rischio di cadere in situazioni di povertà o povertà estrema.

La scelta obbligata di accettare un impiego part-time e lavorare meno ore rispetto alla propria volontà o necessità evidenzia una situazione di inadeguatezza del lavoro svolto come fonte di reddito, tanto da poter diventare causa di marginalità rispetto alla potenziale disponibilità di tempo ed energie del lavoratore. Lo slittamento verso il basso delle remunerazioni con tipologie di lavoro a "bassa qualità" e a "bassa intensità" e l'ingresso ritardato nel mondo del lavoro sono inoltre fattori di rischio per i giovani di slittare nelle fasce di povertà nonostante lo stipendio¹⁰.

Ad essere cambiata oltre alla struttura del mercato occupazione è anche la composizione socio-demografica degli occupati in seguito a cambiamenti strutturali di lungo periodo del mondo economico. Rispetto a 10 anni fa la compagine degli occupati ha un'età media più alta e un maggiore livello di istruzione; tuttavia più di una volta sono i sottoinquadri. La tendenza degli ultimi anni è comunque una leggera diminuzione del numero degli occupati sottoinquadri in Veneto, soprattutto tra i giovani e maschi, a differenza di quanto accade a livello nazionale: nel 2017 l'11%

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

⁹ Fondazione Migrantes e Caritas Italiana (a cura di), *XXVIII Rapporto immigrazione 2018-2019. Non si tratta solo di migranti*, Tau Editrice, Todi 2019

¹⁰ Regione del Veneto, *Rapporto statistico 2019*.

dei lavoratori svolge delle mansioni inferiori alla propria qualificazione professionale, posizionandosi al 10° posto in Italia, dove il dato nazionale è del 12%.

Anche i dati sulla disoccupazione di lunga durata ci forniscono un quadro sulla salute dell'economia. I dati Istat per il 2017 evidenziano che la disoccupazione di lunga durata, cioè superiore a 12 mesi, è notevolmente cresciuta in Italia dopo il 2008 e rappresenta oggi circa il 58% del totale (contro il 45% del 2008); l'incidenza massima è stata registrata nel 2014 con il 61%¹¹. Anche in Veneto la disoccupazione di lunga durata è degna di rilievo e si attesta al 50% del totale dei disoccupati; la sua incidenza sul totale è comunque inferiore a quella nazionale. I disoccupati da oltre 24 mesi sono il 21% del totale dei disoccupati di lunga durata.

Guardando nello specifico alla categoria di lavoratori stranieri, in Italia nel 2018 gli occupati stranieri rappresentano l'11% del totale degli occupati, in Veneto la percentuale è la medesima. Se guardiamo alle persone in stato di disoccupazione, a livello nazionale sul totale dei disoccupati il 15% è di cittadinanza straniera, mentre in Veneto la percentuale sul totale dei disoccupati è del 29%¹².

Rispetto alla distribuzione della popolazione straniera nel mercato del lavoro, essa continua a risultare fortemente sbilanciata verso settori lavorativi caratterizzati dalla carenza di manodopera italiana e dalla bassa professionalità. I dati del primo semestre 2018 indicano come gli stranieri siano occupati prevalentemente nel settore dei servizi (55,2%) e dell'industria (28,9%)¹³.

1.3. La pressione funzionale e le sue tendenze

La povertà estrema coinvolge in modo limitato, rispetto ai paesi extraeuropei, l'Italia; tuttavia a livello di Unione Europea il tema della povertà è da anni nell'agenda delle priorità. Nel 2010, con la Strategia Europa 2020 (ovverosia la risposta dell'Unione europea e degli Stati membri alla crisi economica e ai cambiamenti strutturali avvenuti a partire dal 2010), la Commissione europea ha dato nuovo impulso alla lotta alla povertà dandosi come obiettivo di ridurre entro questo anno, il 2020, di almeno 20 milioni il numero di persone in Europa a rischio di povertà o esclusione sociale. Ogni Stato membro ha fissato i propri target rispetto a quanto registrato al momento di avvio della Strategia, rivedendone i valori periodicamente in funzione degli avanzamenti raggiunti. Per quanto riguarda l'Italia ciò significa far uscire dalla condizione a rischio ca. 2,2 milioni di cittadini rispetto al valore registrato nel 2008. Se nel 2008 a rischio di esclusione sociale erano 15 milioni circa di persone (il 25,5%) entro il 2020 esse dovrebbero scendere a 12,882 milioni. In realtà, ad oggi il target auspicato è lontano: nel 2017 erano 17,407 milioni gli italiani in difficoltà, pari al 28,9% della popolazione, in diminuzione rispetto all'anno precedente (30%) ma ancora uno dei valori più alti a livello europeo (media UE-28 22,4%).

Nel 2015 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha elaborato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un piano di azione globale per il benessere delle persone, la protezione dell'ambiente e la prosperità dei Paesi. L'Agenda individua 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*), finalizzati a un modello di sviluppo che coniughi gli aspetti economici con quelli sociali e ambientali, in grado di assicurare una società più equa e prospera, nel rispetto delle generazioni future. L'Agenda 2030, con il Goal 1, vuole estirpare entro il 2030 in tutto il mondo la povertà estrema, attualmente misurata come numero di persone che vivono con meno di 1,25 dollari al giorno.

In Italia, nel range di uno Paesi più sviluppati, l'obiettivo si ridefinisce nel voler ridurre, entro il 2030, almeno di metà la percentuale di uomini, donne e bambini che vivono in povertà, in tutte le sue dimensioni, garantendo a tutti l'accesso ai servizi di base, per "sradicare la povertà e ridurre le

¹¹ Veneto Lavoro, *I disoccupati secondo i dati dei centri per l'impiego*, I Tartufi, n. 47, gennaio 2019.

¹² Regione del Veneto, *Rapporto 2018: Immigrazione straniera in Veneto*.

¹³ Fondazione Migrantes e Caritas Italiana (a cura di), *XXVIII Rapporto immigrazione 2018-2019. Non si tratta solo di migranti*, cit.

disuguaglianze, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e promuovere uno sviluppo sostenibile”¹⁴.

L’indicatore principale utilizzato per misurare il fenomeno della povertà è il “rischio di povertà o esclusione sociale” che analizza i diversi aspetti del disagio, cogliendo la natura multidimensionale del fenomeno. È povero, infatti, non soltanto chi guadagna poco o è senza lavoro ma anche chi si trova in una situazione di fragilità sociale che lo porti alla condizione di sentirsi diverso ed escluso dalla società. Ad esempio, tale indicatore individua chi è costretto a privazioni quotidiane, a rinunciare a beni e servizi che la maggior parte delle persone può permettersi, chi, pur lavorando, fatica ad arrivare alla fine del mese, perché lo stipendio è troppo basso (i cosiddetti *working poor*) o perché lavora meno di quello che vorrebbe.

Secondo la definizione europea, è a rischio di povertà o esclusione sociale chi sperimenta almeno una delle seguenti tre situazioni di disagio: è in condizione di povertà, cioè guadagna un reddito inferiore alla soglia di povertà relativa nazionale; è in situazione di grave deprivazione materiale, cioè costretto a privarsi di beni o servizi di cui la maggior parte delle persone dispone; chi vive in famiglie a bassa intensità lavorativa, dove le persone adulte lavorano un quinto del loro potenziale¹⁵.

Se prendiamo in considerazione l'Italia l'indicatore complessivo per il rischio di povertà o esclusione sociale nel 2017 indica che il 28,9% della popolazione (era 30% nel 2106) si trova in questa situazione, come visto uno dei valori più alti a livello europeo (UE28 22,4%).

Se si considerano i diversi aspetti della povertà registrati dall’indicatore multidimensionale di povertà o esclusione sociale, in Italia tutti e tre gli indicatori evidenziano livelli più alti rispetto alla media europea, anche se nel 2017 si registrano timidi miglioramenti. La povertà di reddito è la dimensione di esclusione più rilevante: una persona su cinque (20%) è relativamente povera (16,9% nell’UE28), la bassa intensità lavorativa è all’11,8%, in diminuzione rispetto al 2016 (12,8%), e la grave deprivazione materiale scende al 10,1% (12,1% nel 2016)¹⁶.

Rispetto alla situazione a livello nazionale, in Veneto il quadro è meno preoccupante: è a rischio di povertà o esclusione sociale il 15,4% della popolazione, in calo rispetto al 2016 (17,9%), un valore inferiore alla media nazionale (13 punti percentuali in meno, 28,9%) e a quello della media del Nord Est (16.1%), il secondo dato più basso dopo la Provincia di Bolzano¹⁷.

Andando più nello specifico, il 10,4% della popolazione risulta a rischio di povertà di reddito, il 4,1% si trova in una condizione di grave deprivazione materiale ed è costretto a privazioni di beni e servizi di uso comune, mentre il 4,2% delle persone vive in famiglie con bassa intensità lavorativa; tutti gli indicatori sono in calo rispetto al 2016.

¹⁴ Veneto Sostenibile, http://statistica.regione.veneto.it/Pubblicazioni/Veneto_sostenibile/index.html, ultimo accesso 13/07/2020.

¹⁵ Rischio di povertà: chi vive in famiglie con un reddito equivalente inferiore alla soglia di povertà, pari al 60% della mediana del reddito nazionale equivalente disponibile dopo i trasferimenti sociali. Grave deprivazione materiale: chi vive in famiglie costrette ad affrontare almeno quattro privazioni o rinunce tra: riuscire a pagare l’affitto, il mutuo o le bollette; riscaldare adeguatamente l’abitazione; affrontare spese impreviste; mangiare carne o proteine regolarmente; andare in vacanza almeno una settimana all’anno; potersi permettere l’acquisto del televisore; della lavatrice; di un’automobile; del telefono. Bassa intensità di lavoro: chi ha meno di 60 anni e vive in famiglie con intensità lavorativa molto bassa, cioè dove gli adulti nell’anno precedente hanno lavorato meno del 20% del loro potenziale.

¹⁶ Veneto Sostenibile, http://statistica.regione.veneto.it/Pubblicazioni/Veneto_sostenibile/index.html, ultimo accesso 13/07/2020.

¹⁷ Regione Emilia-Romagna (a cura di), *Redditi, povertà ed esclusione sociale in Emilia-Romagna*, Anno 2017.

Anche se la situazione in Veneto è meno preoccupante rispetto alla media nazionale, non bisogna dimenticare che sono circa 755.000 nel 2016 i cittadini in Veneto in seria difficoltà (a rischio povertà o esclusione sociale) e che non sono in grado di provvedere ai bisogni fondamentali.

Nel 2018 i dati mostrano una situazione stabile in Veneto: la percentuale di persone che vive in condizione di povertà o esclusione sociale è del 14,7% (15,4% nel 2017) a fronte di una media del 15,9% nel Nordest e del 27,3% in Italia.

Il rischio di povertà di reddito è del 11% (un leggero aumento rispetto al 2017) a fronte del 11,5% nel Nordest e del 20,3% a livello nazionale; in condizione di grave deprivazione materiale si trova il 3,6% dei cittadini veneti, a fronte del 3,4% del Nordest e del 8,5% in Italia. Per quanto riguarda la bassa intensità lavorativa, il 4,8% delle famiglie si trova in questa condizione, rispetto al 6,4% del Nordest e all' 11,3% in Italia¹⁸.

<i>Tab. 1 - Percentuale di uomini, donne e bambini di ogni età che vivono in povertà (in tutte le sue dimensioni) in base alle definizioni nazionali</i>			
	Veneto	Nord	Italia
Percentuale di popolazione che vive in condizione di povertà o esclusione sociale (Istat, 2018, %)	14.7	15.9	27.3
Grave deprivazione materiale (Istat, 2018, %)	3.6	3.4	8.5
Bassa intensità lavorativa (Istat, 2018, %)	4.8	6.4	11.3
Rischio di povertà (Istat, 2018, %)	11.0	11.5	20.3

Fonte: dati Istat

A maggior rischio di povertà ed esclusione sociale si trovano le donne, i giovani e i minori, chi ha un basso livello di istruzione, chi vive da solo, specie se anziano, e le famiglie con tre o più figli. Come di facile intuizione, povertà ed esclusione sociale sono associate alla mancanza del lavoro, tanto che il rischio di povertà per i disoccupati sale sopra il 30% in Veneto (66% in Italia)¹⁹.

<i>Tab. 2 - Persone a rischio povertà o esclusione sociale per alcune caratteristiche. Veneto, Italia e UE28 - Anno 2017</i>						
	Veneto		Italia		UE28	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Totale (%)	17,9	15,4	30,0	28,9	23,5	22,4
<i>Genere (%)</i>						
maschi	15,8	13,3	29,1	27,8	22,5	21,6
femmine	20,0	17,3	30,8	29,8	24,4	23,3
<i>Età (%)</i>						
0-17	21,1	17,5	33,2	32,1	26,4	24,9
18-64, di cui:	18,0	14,9	31,7	30,5	24,2	23,0
18-34	19,0	15,1	35,1	33,8	-	-
35-64	17,7	14,8	30,3	29,1	-	-
65 o più	15,4	15,1	23,1	22,0	18,2	18,2

¹⁸ Istat, *Italian data for UN.SDGs*.

¹⁹ Veneto Sostenibile, http://statistica.regione.veneto.it/Pubblicazioni/Veneto_sostenibile/index.html, ultimo accesso 13/07/2020.

<i>Livello di istruzione (% sulla popolazione di almeno 18 anni)</i>						
basso	21,6	19,7	37,3	35,6	34,8	34,3
medio	13,5	10,7	24,6	24,6	21,6	21,2
alto	11,9	n.s.	15,8	14,5	11,7	11,0
(n.s. = stima non significativa per la bassa numerosità)						

Fonte: Elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione Veneto su dati Eurostat e Istat

Come evidenziato nel paragrafo precedente, tuttavia avere un lavoro non necessariamente protegge dal rischio di cadere in situazione di povertà ed emarginazione: stipendi troppo bassi possono spingere alcuni lavoratori sotto la soglia di povertà. Nel 2017 tra le persone occupate il rischio di povertà o esclusione sociale è del 9% in Veneto, a fronte di un 18% a livello nazionale²⁰.

Per le famiglie in affitto il rischio di povertà ed esclusione sociale è particolarmente elevato in quanto questo tipo di spesa incide pesantemente sul bilancio familiare. In particolare le famiglie giovani con figli minori o le famiglie straniere hanno una capacità reddituale spesso inferiore ed una minore capacità di risparmio, dovendo quindi ricorrere all'affitto ed esponendosi in tal modo al rischio di debiti e povertà. Se guardiamo all'indice grave deprivazione abitativa esso coinvolge nel 2016 il 4,3% della popolazione, che vive in case inadeguate perché sovraffollate e con problemi di vario tipo

Dopo un trend negativo di diversi anni, in Veneto (come in Italia) si rafforza la ripresa dei redditi delle famiglie. Il reddito pro capite nominale delle famiglie consumatrici venete è pari a 20.350€ nel 2017 (18.956 in termini reali): si tratta di 1.845€ in più rispetto alla media nazionale (18.505€).

Tuttavia, la distribuzione dei redditi evidenzia in regione un livello ancora elevato di disuguaglianza, cresciuto nel corso degli anni, anche se in lieve riduzione rispetto al 2016. Se nel 2007 il reddito della popolazione meno abbiente era cresciuto di più di quello della popolazione nel suo complesso, dal 2008 la situazione si capovolge e penalizza i redditi più bassi. Nel 2016 il 40% più povero della popolazione in Veneto ha visto aumentare il proprio reddito familiare pro-capite del 3,1%, mentre la variazione per la popolazione nel complesso è stata di 4,4%.

Se prendiamo in considerazione l'incidenza della povertà relativa familiare - cioè la percentuale di famiglie in situazione di povertà relativa²¹ - in Veneto essa si attesta al 5,5% nel 2016, al 6,1% nel 2017 e al 7,9% nel 2018 e 10,3% nel 2019. Si registra cioè un aumento del tasso differentemente da quanto avvenuto in altre regioni del Nord Italia (in Emilia-Romagna il tasso per il medesimo lasso di tempo è in decrescita, così come in Friuli Venezia Giulia; in Liguria e Trentino è stabile, in Lombardia e Piemonte ha registrato una lieve crescita)²². In Italia tale indice è cresciuto tra il 2016 e 2018 di un punto percentuale dal 10,6 all'11,8%.

Anche se prendiamo in considerazione il dato a livello individuale, cioè la percentuale di persone che vivono in famiglie in povertà relativa, si registra in Veneto un aumento dal 7,7% del 2016 al 8,2% del 2017 al 10,2% del 2018 all'11,5% del 2019 a fronte di un dato stabile in Emilia Romagna e Lombardia, in decrescita in Friuli Venezia Giulia e Liguria, in leggera crescita in Piemonte ed in crescita in Trentino Alto Adige²³.

²⁰ Secondo i dati forniti dal report Defr 2020 - 2022 a rischio di povertà ed esclusione è l'11% delle persone occupate, cfr. Regione del Veneto, *Documento di economia e finanza regionale, DEFR 2020-2022*, cit.

²¹ 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.

²² ISTAT, *La povertà in Italia*.

²³ *Ibidem*.

In Veneto le famiglie che non riescono a risparmiare sono 57 su 100; quelle che non riescono ad affrontare una spesa imprevista sono il 30,7% nel 2018²⁴. Il tasso di famiglie che arrivano a fine mese con grande difficoltà si attesta al 4,3%, con difficoltà al 14,2%, con qualche difficoltà e con certa facilità al 76,2%²⁵.

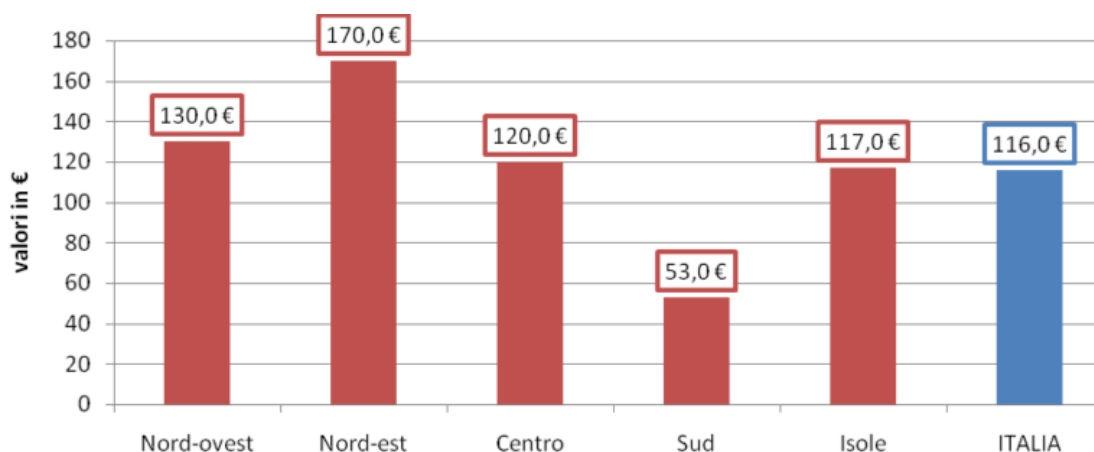
Proprio la difficoltà ad arrivare a fine mese comporta un atteggiamento di risparmio e rinuncia anche in ambiti basilari della vita: nel 2016 in Veneto oltre 240mila persone hanno rinunciato alle cure mediche perché non in grado di sostenerne le spese. La difficoltà è ovviamente maggiore per chi è a rischio povertà o esclusione sociale; rinuncia alle cure per motivi economici il 15% delle persone in condizione di povertà o esclusione sociale, rispetto al 4% di chi dispone di maggiori risorse economiche.

Il dato preoccupante è che la povertà tende ad essere ereditaria e a trasmettersi da una generazione all'altra. I bambini che crescono in povertà hanno una probabilità più alta di rimanere poveri anche da adulti rispetto a chi cresce in situazioni di maggiore agiatezza. In Veneto l'incidenza della povertà relativa minorile (0-17 anni) è del 14,8%²⁶; a questo si deve aggiungere la povertà educativa che cresce insieme alla povertà materiale. L'indice di deprivazione culturale (bambini dai 6-17 anni che praticano meno di 4 attività culturali l'anno fra teatro, cinema, musei, concerti, musica, spettacoli anche sportivi) è del 67,5%; i lettori medi sono solo il 33,1%.

Per quanto riguarda la spesa sociale, nel 2016 i Comuni che hanno speso di più per interventi e servizi sociali sono quelli del Nord Italia (57,9% di cui il 29,9% nel Nord-ovest e il 28,0% nel Nord-est), seguiti dal Centro (20,4%) e dalle Isole (11,1%), ed infine da quelli del Sud (10,6%)²⁷.

La spesa media a livello nazionale è di €116 a cittadino registrando un aumento del 1,8% rispetto al 2015 quando era di €114 (figura 1); aumenti nella spesa si registrano anche in quattro delle cinque ripartizioni italiane (figura 2).

Fig. 1 - Spesa pro capite per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per ripartizione geografica, anno 2016 (valori in euro)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ISTAT (2019)

La spesa si distribuisce in modo eterogeneo tra le ripartizioni italiane; nei comuni del Nord-est italiano si registra quella più elevata, con €170 a persona. La Regione che mostra nel 2016 la spesa

²⁴ Ibidem.

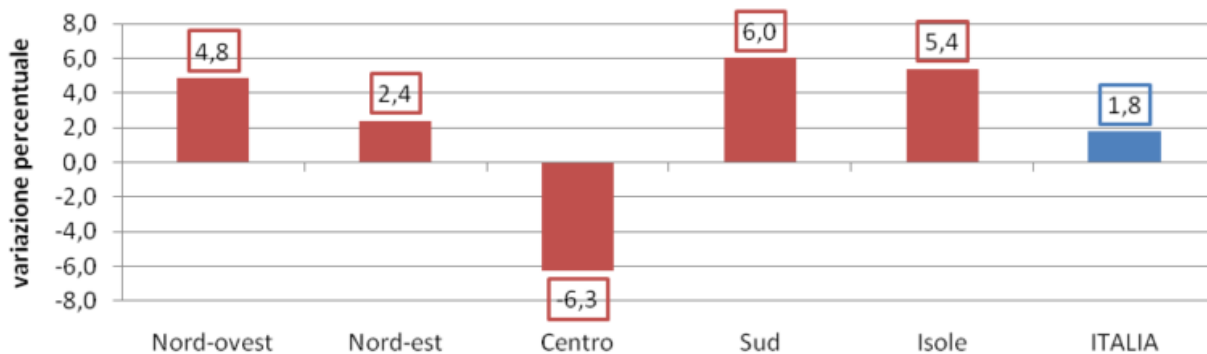
²⁵ Ibidem.

²⁶ 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.

²⁷ <https://www.fondiwelfare.it/la-spesa-sociale-dei-comuni-per-ripartizioni-territoriali/>, ultimo accesso il 09/07/2020.

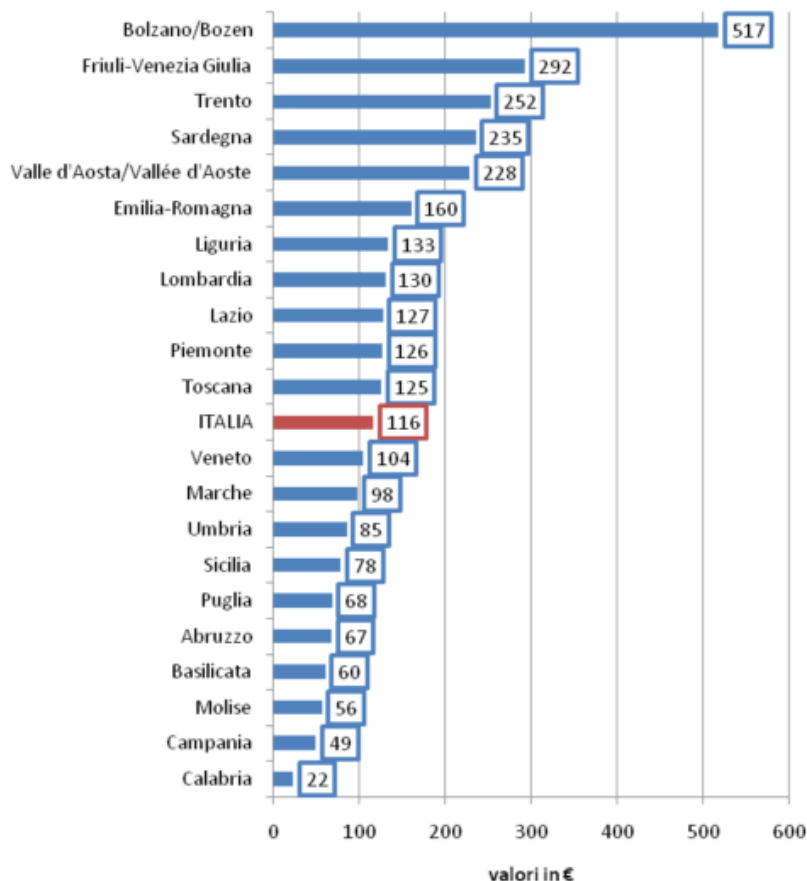
sociale maggiore pro-capite è la Provincia autonoma di Bolzano, con €517 a testa, seguita dal Friuli-Venezia Giulia (€292) e dalla Provincia autonoma di Trento (€252). Il Veneto si colloca, con €104, al di sotto della media nazionale (figura 3)²⁸.

Fig. 2 - Spesa pro capite per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per ripartizione geografica, variazione tra il 2015 e il 2016 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ISTAT (2019)

Fig. 3 - Spesa pro capite per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per Regione, anno 2016 (valori in euro)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ISTAT (2019)

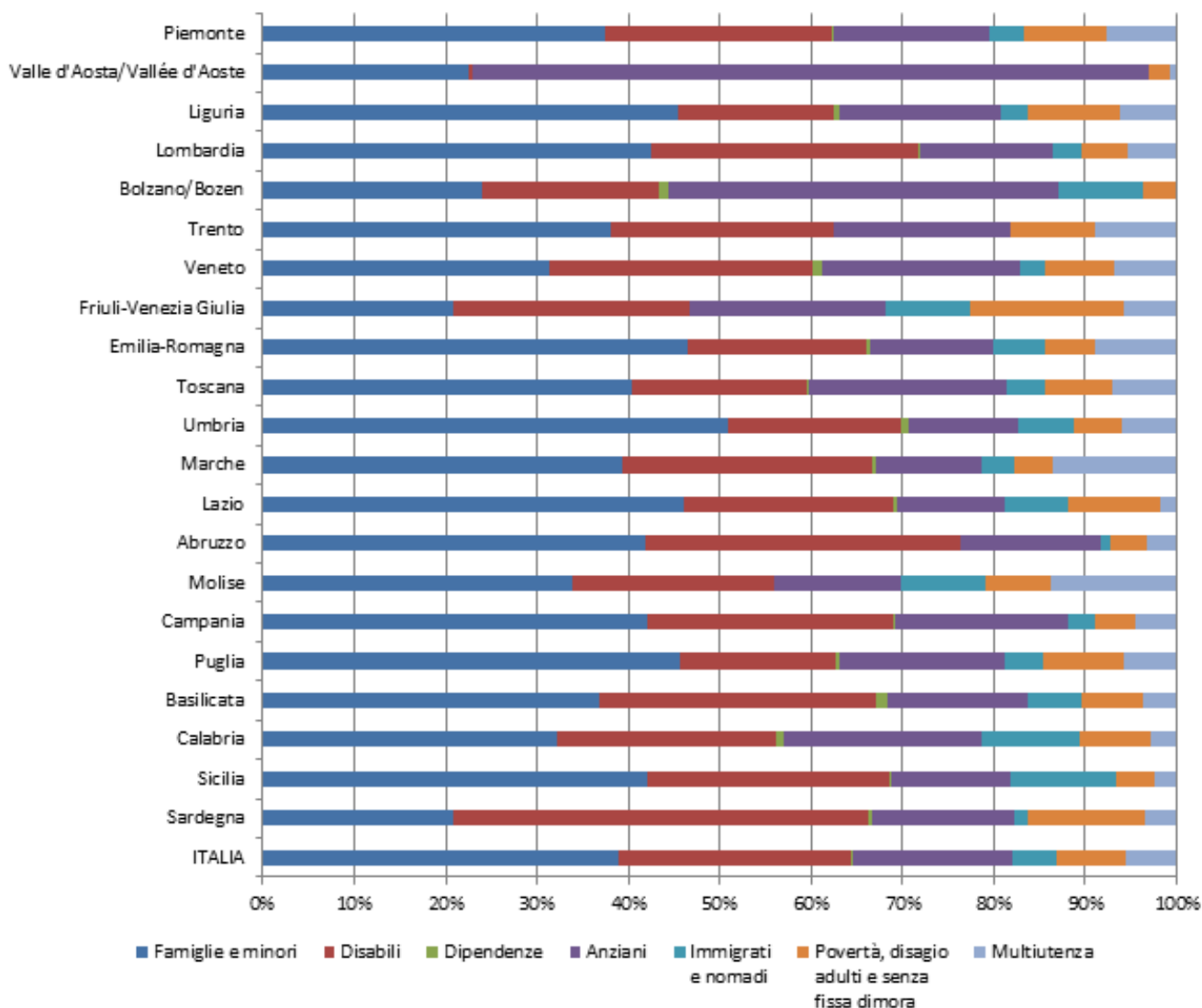
²⁸ <https://www.fondiwelfare.it/la-spesa-sociale-dei-comuni-per-ripartizioni-territoriali/>, ultimo accesso il 09/07/2020.

Per quanto riguarda le aree di intervento, nel corso del 2016 i comuni hanno speso il 38,8% degli oltre 7 miliardi di euro in servizi per famiglie e minori, seguite dalle spese per disabili (25,5%), per anziani (17,4%), per povertà, disagio e adulti senza fissa dimora (7,6%), per immigrazione e popolazioni nomadi (4,8%), per dipendenze (0,4%) e multiutenza (5,5%).

I comuni del Nord-est hanno speso il 34,4% per famiglie e minori, il 21,4% per interventi per anziani - proporzione maggiore tra le ripartizioni italiane - il 23,3% per disabili. Tra le Regioni del Nord-est, i comuni dell'Emilia Romagna hanno maggiormente investito su famiglia e minori (46,6%), mentre per la voce disabili il Veneto ha impiegato il 28,7% della propria spesa di welfare.

Nel 2016 in Veneto su un totale di 510.908.652 Euro, il 7,7% (39.139.555) è stato impiegato per la spesa in ambito povertà, disagio e adulti senza fissa dimora (figura 4)²⁹.

Fig. 4 - Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni per Regione, anno 2016 (valori percentuali).



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ISTAT (2019)

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

²⁹ <https://www.fondiwelfare.it/la-spesa-sociale-dei-comuni-per-ripartizioni-territoriali/>, ultimo accesso il 09/07/2020.

quarto anno di crescita per la spesa sociale degli enti locali, che è progressivamente tornata a livelli precedenti il 2011-2013.

A livello nazionale la spesa sociale pro-capite media è stata di 119 euro, mostrando sempre delle differenze territoriali molto ampie. Il massimo della spesa media delle ripartizioni è nel Nord-Est con 172€.

A livello di regione, la spesa più alta è stata quella di 423€ nel Trentino Alto Adige. In Veneto è stata in media di 98€, in diminuzione rispetto all'anno precedente (104€).

All'interno di ogni ripartizione geografica i capoluoghi di provincia tendono a differenziarsi dal resto dei comuni per più alti livelli di spesa. I capoluoghi hanno una spesa media pro-capite di 174€ l'anno, che si riduce a 96€ per i comuni italiani non capoluogo.

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.

Le 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%, mentre il Veneto mostra una diminuzione della spesa sociale del 6,5% rispetto al 2016. In particolare, in Veneto su 478.679.064€ di spesa sociale, 33.495.988€ sono destinati alla spesa nell'area povertà, disagio adulti e senza dimora, che corrisponde al 7% della spesa complessiva, con una leggerissima flessione rispetto al 2016.

Guardando ora alle misure nazionali di contrasto alla povertà, possiamo porre l'attenzione sul Reddito di inclusione (ReI), una misura di contrasto alla povertà dal carattere universale, condizionata alla valutazione della condizione economica del nucleo familiare, che dal 1° gennaio 2018 ha sostituito il SIA (Sostegno per l'inclusione attiva).

Nel periodo gennaio 2018 - marzo 2019 sono stati erogati benefici economici a 505.549 nuclei familiari coinvolgendo 1,4 milioni di persone.

Il tasso di inclusione del ReI, ovvero il numero di persone coinvolte ogni 10.000 abitanti, risulta nel periodo considerato a livello nazionale pari a 238; raggiunge i valori più alti nelle regioni Sicilia, Campania e Calabria (rispettivamente 683, 645, 481) ed i valori minimi in Trentino Alto Adige e in Friuli Venezia Giulia (rispettivamente 31 e 53).

Tra gennaio 2018 e marzo 2019 il numero dei nuclei familiari coinvolti nella richiesta di Reddito d'Inclusione in Veneto è stato di 11.876 per un totale di 31.331 persone. L'importo medio mensile è stato di 255,92€³⁰.

L'indice sintetico di Domanda Attesa costruito da Alleanza contro la povertà, una sintesi di indicatori demografici, di reddito e di occupazione, che si riferiscono alle dimensioni familiare, economica e lavorativa, colloca tutti gli ambiti del Veneto sotto il livello medio della scala (0-100), benché siano evidenti forti differenze territoriali: l'ambito di Legnago in provincia di Verona è quello

³⁰ INPS, Osservatorio Statistico Reddito/Pensione di Cittadinanza e Reddito di Inclusione.

che registra il valore più alto (49,32, quindi caratterizzandosi per un fabbisogno maggiore), mentre quello di Thiene in provincia di Vicenza il più basso (14,15, quindi caratterizzandosi per un fabbisogno inferiore)³¹.

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 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.

Un'analisi della distribuzione regionale delle persone percettori del Reddito e della Pensione di Cittadinanza mostra che le regioni con il tasso di inclusione più elevato sono situate al Sud, in particolare in Campania, Sicilia e Calabria (rispettivamente 99, 93 e 89 persone coinvolte ogni mille abitanti); quelle con il tasso di inclusione più basso fanno parte del Nord-Est, in particolare Veneto e Trentino Alto-Adige (rispettivamente 8 e 13 per mille).

Le province con il minor tasso di inclusione sono Bolzano e Belluno con meno di 10 persone coinvolte ogni mille abitanti³².

A livello nazionale il Veneto ha più alta percentuale regionale di beneficiari che ricevono la Pensione di Cittadinanza.

Nello stesso periodo (marzo - fine dicembre 2019) in Veneto sono state presentate 61.815 domande di Reddito/Pensione di cittadinanza (il 3,8% del dato nazionale) per un totale di 31.382 nuclei familiari e 65.658 persone coinvolte. Delle oltre 61 mila domande presentate, 33.460 sono state accolte (il 3% del dato nazionale) e 24.659 respinte (il 5,4% del dato nazionale) per una media di 393,43€ percepiti a nucleo³³.

1.4. Rilievi di sintesi al paragrafo

Il Veneto si colloca, nel contesto delle regioni considerate dalla ricerca, al penultimo posto per la percentuale di popolazione anziana over 75 sul totale della popolazione: ciò indica la presenza di una popolazione relativamente più giovane e quindi un maggiore dinamismo del mercato del lavoro e una minore spesa del welfare per quest'area. Dall'altro canto è la seconda regione in Italia con le speranze di vita più alte, seconda al Trentino Alto Adige, il che lascia prevedere un incremento in questo comparto di spesa.

Il cambiamento della compagine demografica e della struttura familiare ha comportato un aumento del 15%, nel corso dell'ultimo decennio, delle famiglie monogenitoriali: anche in questo

³¹ Alleanza contro la povertà in Italia (a cura di), *Il reddito di inclusione (Rel): Un bilancio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN) 2019.

³² INPS, *Osservatorio Statistico Reddito/Pensione di Cittadinanza e Reddito di Inclusione*.

³³ In Italia complessivamente sono state presentate in questo lasso di tempo 1.641.969 domande per un totale di 2.513.925 persone coinvolte. Il 55% circa delle domande proviene dal Sud e dalle Isole, il 28% dal Nord. Delle domande complessive, 1,1 milioni (67%) sono state accolte, 88 mila (5%) al momento della rilevazione erano in fase di lavorazione e 457 mila (28%) sono state respinte o cancellate.

caso si può pensare ad un aumento del fabbisogno di sostegno tramite trasferimenti monetari da parte del sistema di welfare rispetto al passato, poiché le famiglie monogenitoriali, spesso composte dalla madre e da uno o più figli, sono soggetti fragili ad alto rischio di povertà.

Complessivamente, la popolazione Veneta è, rispetto alle regioni considerate dalla ricerca, relativamente giovane anche se prendiamo in considerazione un altro indice, quello della presenza di famiglie con componenti in età 0-14: il Veneto mostra infatti il valore più alto.

Per quanto riguarda la presenza di persone di nazionalità straniera, il Veneto è la sesta regione in Italia per incidenza di stranieri sul totale della popolazione della regione; per quanto riguarda l'ambito della ricerca, essa si colloca al terzo posto per incidenza percentuale. Gli stranieri si concentrano in particolare nella provincia di Verona (prima provincia per incidenza di presenze). Verona è anche città che mostra il tasso più alto, nel 2018, di occupazione non stabile, cioè precaria; inoltre la seconda per numero di percettori di Reddito/Pensione di cittadinanza (dopo Rovigo).

Ciò si inserisce nella tendenza, presente a livello nazionale e come tale anche in Veneto (terza regione nell'ambito della ricerca per occupati non stabili), che vede negli anni post crisi 2008 una prevalenza di assunzioni con contratti di lavoro a tempo determinato di breve periodo con ovvie conseguenze sulle scelte di vita a medio-lungo termine delle persone e con ricadute sul sistema di welfare e sulla struttura socio-demografica. Questo nonostante il tasso di occupazione 20-64 con 66,6% sia sopra alla media nazionale e collochi il Veneto al quinto posto per il tasso di occupazione più elevato tra le regioni italiane e al terzo nell'ambito più ristretto della ricerca.

La regione si presenta in generale come una delle più ricche d'Italia, fatto confermato - oltre che dai dati economici - dal fatto che l'indice rischio di povertà ed esclusione sociale è il secondo più basso a livello nazionale dopo la Provincia Autonoma di Bolzano.

Anche il tasso di famiglie a bassa intensità lavorativa e con reddito inferiore all'assegno sociale è inferiore alla media sovraregionale dei territori considerati nella ricerca e pone il Veneto al secondo posto dopo il Trentino.

Tuttavia anche in Veneto le sacche di povertà sono in aumento come indica il tasso di incidenza di povertà relativa familiare in forte crescita (+87%) dal 2016 in poi, dato che differenzia la regione dalle altre considerate dalla ricerca dove il tasso invece è prevalentemente stabile o in decrescita.

La spesa sociale pro capite (ultimi dati del 2017), costituita soprattutto da trasferimenti monetari a famiglie e singoli in difficoltà, è tuttavia inferiore alla quota nazionale ed in leggera decrescita rispetto al 2016; per quanto riguarda le regioni considerate nella ricerca, si colloca ad un terzo posto con un valore di poco sotto la media sovraregionale. Tale dato va comunque letto con cautela, dato che alcuni importi per la spesa sociale transitano attraverso il canale della Sanità, sfuggendo così alle indagini statistiche.

Venezia è la prima provincia per quota di spesa sociale, nonostante essa sia in diminuzione, la provincia di Verona è la seconda. Qui si è anche registrato un aumento della quota di disoccupazione negli ultimi due anni. La provincia che invece meno dedica parte del suo bilancio alla spesa sociale è Treviso, che in regione si attesta anche come la provincia più ricca con il reddito pro capite più alto.

La quota di spesa sociale dedicata all'Area Povertà non è irrilevante: con circa il 7% è sopra la media sovraregionale delle regioni considerate dalla presente ricerca ed è seconda solo alla Provincia di Trento.

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 del contesto regionale del Veneto. Dopo una breve introduzione sulla storia delle politiche sociali di contrasto alla povertà in Veneto e dopo un'esposizione delle attuali misure di sostegno più rilevanti (incentrate all'interno di uno schema di interventi inquadrato all'interno di un Piano triennale), si osserveranno le relazioni verticali e orizzontali nell'ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà. L'ultimo paragrafo è dedicato ad un'esplorazione degli assetti, dei mutamenti e delle tensioni in corso nel sistema di governance multilivello sul piano regionale, corredato di alcuni rilievi di sintesi.

Le pagine che seguono sono il risultato dell'analisi di materiale documentale (principalmente fonti normative e atti programmatici della Regione) 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 nella prima metà dell'anno 2020 e sono state rivolte a mix di attori appartenenti all'Ente Pubblico e al Terzo Settore³⁴.

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

Nel corso di quest'ultimo triennio la Regione del Veneto, grazie all'impulso generato dai provvedimenti nazionali di contrasto alla povertà, ha realizzato dei significativi passi in avanti nella costruzione di linee di *policy* in grado, da un lato, di estendere la considerazione e la comprensione del fenomeno e, dall'altro, di costruire una struttura multilivello e multi-stakeholder imperniata in una visione della povertà come un fulcro intorno al quale gravita un sistema organico e strutturato di interventi.

Prima dell'avvento delle misure nazionali di reddito minimo, la povertà non era stata la priorità nello sviluppo delle politiche di welfare della Regione del Veneto. A riprova di questo, il termine "*povertà*" non appariva nella ripartizione degli Uffici e delle Unità organizzative delle Direzione dei Servizi Sociali³⁵ e nei suoi provvedimenti, a fronte di una predilezione dell'utilizzo del termine "*marginalità*", indicante un orientamento culturale volto a considerare l'emergenza povertà solo nelle sue manifestazioni più estreme. La Regione Veneto, infatti, sosteneva normativamente e finanziariamente misure rivolte alle persone in uno stato di grave deprivazione materiale ed economica³⁶, come gli ex-detentuti o i senza dimora, o alle persone vittime della tratta di esseri umani e del grave sfruttamento (più che altro sfruttamento sessuale, prima che lavorativo)³⁷, che interessano esclusivamente i Comuni capoluogo di Provincia.

Questi orientamenti di indirizzo potevano essere letti come un rispecchiamento delle politiche implementate anche in altri contesti regionali, secondo schemi ricorrenti volti all'adozione di misure - in materia di lotta alla povertà ed esclusione - costruite principalmente intorno a 3 tipologie di *policy*:

³⁴ Le interviste sono state condotte nei primi mesi del 2020 e hanno coinvolte 7 persone: Paolo Tomasin, referente territoriale della Banca Mondiale, Elisa Casson, P.O. Nuove marginalità ed inclusione sociale della Direzione Servizi Sociali - Regione del Veneto, Cristian Rosteghin, vice-presidente ACLI Veneto e portavoce Alleanza contro la povertà - Veneto, Tiziano Barone, direttore Veneto Lavoro, Paola Baglioni, direttrice Servizi Sociali del Comune di Vicenza, Rossella di Marzo, direttrice Servizi Sociali del Comune di Belluno, Paolo Alfier, ex-portavoce Forum Terzo Settore.

³⁵ Si consideri l'ex-"*Ufficio carcere e marginalità sociale*" della Direzione Servizi Sociali della Regione del Veneto.

³⁶ In piena attuazione dell'art. 28 della L. 328/2000: *Interventi urgenti per le situazioni di povertà estrema*.

³⁷ Legge regionale 16 dicembre 1997, n. 41 (BUR n. 107/1997): *Abuso e sfruttamento sessuale: interventi a tutela e promozione della persona*.

1. misure rivolte alle marginalità estreme attraverso il sostegno finanziario di progetti del Terzo Settore;
2. misure a sostegno di sopraggiunte temporanee difficoltà di singoli o nuclei familiari;
3. misure di sostegno al reddito familiare, non necessariamente legate a progetti di inserimento socio-lavorativo³⁸.

In secondo luogo, questi orientamenti d'indirizzo - ed è parere di alcuni dei testimoni privilegiati - possono essere considerati come una sottostima dei risvolti meno "esteriori" dei fenomeni connessi alla povertà, generati anche dall'opinione condivisa che la situazione economica del Veneto vantasse oramai alti livelli di ricchezza e benessere e che la povertà non fosse più una questione d'interesse, ma più che altro un mero spettro del passato.

L'attenzione posta perciò nei confronti della povertà assoluta e materiale portava ad una sottostima dei potenziali poveri da assistere, lasciando così un ruolo più residuale alle politiche di contrasto, spesso delegando la loro attuazione alla beneficenza privata.

Le conseguenze della crisi del 2008 sono state *incipit* e principio di alcuni cambiamenti. Negli anni successivi alla crisi, la Regione inizia a prendere consapevolezza che il tema povertà riguardi anche il Veneto, intervenendo con Leggi regionali di stampo più che altro assistenzialistico, in cui si elargivano sostegni economici a famiglie in difficoltà (sostegno al canone di locazione, alle spese accessorie connesse all'abitare, ecc). A tal fine vennero concessi da parte della Regione numerosi contributi agli Enti locali, ma senza che si impostasse con loro un vero dialogo, ad esempio concernente i parametri di assegnazione delle spese, fin lì erogate sulla base della domanda e secondo criteri fissati dalla Regione stessa, o sulla costruzione di un sistema di monitoraggio per misurare i reali impatti generati sulle famiglie beneficiarie.

Queste misure passive non hanno perciò affrontato il problema della povertà secondo un logica multidimensionale ed olistica, non riuscendo così ad impattare sulle situazione di vita delle famiglie venete più vulnerabili ed incidendo solo su un gruppo assai ristretto rispetto all'ammontare della popolazione avente diritto³⁹. Inoltre, questi provvedimenti, non prevedendo una componente di "attivazione" dei soggetti beneficiari, non davano alcun ruolo al Servizio sociale professionale nella presa in carico ed erano così incapaci di generare moti innovativi all'interno dei sistemi locali di welfare. Queste esperienze, col tempo, persero valore e sostegno politico e non furono più finanziate oltre.

Contemporaneamente si iniziò a maturare la convinzione che le misure di sostegno economico passive non fossero la soluzione più appropriata per affrontare un fenomeno così tentacolare e multi-problematico come quello della povertà. Nacquero così le prime progettualità collegate ad una forma di politica attiva e nello specifico quello che successivamente sarà denominato "R.I.A. - reddito di inclusione attiva".

L'idea progettuale nacque nel Comune di Rovigo, che già dal 2004 aveva sperimentato una progettualità denominata "Reddito di ultima istanza - R.U.I.", come intervento di sostegno al reddito finalizzato al recupero e reinserimento sociale e/o lavorativo delle fasce socialmente più deboli.

³⁸ Si veda il lavoro di ricognizione delle leggi regionali, commissionato ad Irs dall'Isfol e confluito nel rapporto "Il quadro normativo e i modelli di intervento delle Regioni per il contrasto alla povertà" a cura di Ranci Ortigosa E. e Guglielmi S. in: Gori Cristiano (a cura di), *Come cambia il welfare lombardo: una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna 2011.

³⁹ "La Regione Veneto alla fine del 2013 ha istituito un fondo (di quasi 2 milioni di euro) per erogare contributi a famiglie in difficoltà economica (Lr. n.3/2013). [...] Le 34.479 famiglie la cui domanda è stata validata corrispondevano al 29-30 per cento delle famiglie venete povere in senso relativo o assoluto. Sono percentuali che tuttavia diventano poco rilevanti se si considerano solo le famiglie ammesse al finanziamento: 1.233 nuclei assegnatari del contributo equivalevano infatti all'1% delle famiglie venete in condizioni di povertà relativa o assoluta. L'impatto atteso della misura (una tantum) è stato pressoché nullo". Si veda: Vecchiato Tiziano, *Contrasto della povertà e riordino dei servizi sociali*, Studi Zancan: Politiche e servizi alle persone, gennaio/febbraio Anno XVII - n. 1/2016, disponibile su: <https://www.fondazionezancan.it/>.

Sostenuto dalla Regione fino al 2009 e poi auto-finanziato dallo stesso Comune di Rovigo per un periodo, il progetto R.U.I. acquisì una sua stabilità con il DGR n. 2897 del 30/12/2013, che lo estese a tutti i Comuni capoluogo di provincia. Nella sua prima versione, il progetto "R.U.I." si rivolgeva a persone appartenenti a categorie fortemente svantaggiate, ovvero persone che, a fronte di un'età avanzata (oltre i 55 anni), scarsa formazione, disoccupazione di lungo periodo, riversavano in condizioni tali da precluderne il reinserimento socio-lavorativo. Si riteneva che solo attraverso politiche di supporto personalizzato, di formazione, di recupero delle capacità residue, si potesse evitare un'ulteriore e progressiva emarginazione. Oltre ad un supporto di tipo economico, i beneficiari del R.U.I. venivano inseriti come forza lavoro non retribuita in organizzazioni di volontariato e/o cooperative sociali, al fine di realizzare dei progetti mirati di inserimento socio-lavorativo in stretto raccordo con i servizi specialistici del territorio (Sert, Servizio Alcolologia, servizi rivolti alla Salute mentale, ecc.).

I 7 Comuni capoluogo, anche grazie al fatto che vennero istituite forme di coordinamento a livello regionale, produssero una certa influenza sulla sistematizzazione di questa tipologia di *policy*. Il progetto si sviluppò così ulteriormente, acquisendo il nome di R.I.A. - Reddito di inclusione attiva⁴⁰. Il R.I.A. si divide in due ambiti di intervento: A) **RIA di Sostegno**, in cui prevale il progetto individuale finalizzato alla socializzazione o ri-socializzazione di una persona motivata ad intraprendere un percorso di integrazione; B) **RIA di Inserimento**: in cui il progetto personale mira più fortemente al reinserimento lavorativo.

Grazie anche ai continui rimandi positivi dei Comuni capoluogo, si arrivò al decreto del 2019, che finanzia la prosecuzione e l'estensione del Reddito d'inclusione Attiva - R.I.A. e delle neonate misure "Sostegno all'Abitare - SoA" e "Povertà Educativa - PE", a tutti i Comuni del Veneto attraverso i 21 Ambiti territoriali, stanziando 6.000.000,00 di euro⁴¹.

Fig. 5 - Finanziamenti del R.I.A. - Reddito di inclusione attiva



Fonte: elaborazione propria, U.O. Unitn, 2020

In questo provvedimento, si può notare come la Regione del Veneto intenda proseguire con quell'inquadramento suggerito dal MLPS nella stagione del SIA e del ReI, non solo di costruire delle politiche "generative" che prevedevano l'attivazione del beneficiario, ma di guardare alla propria

⁴⁰ Decreto Direttoriale n. 347 del 16.12.2015 con cui la denominazione del progetto RUI - reddito di Ultima Istanza è stata variata in RIA - Reddito Inclusione Attiva.

⁴¹ DGR n. 1106 del 30 luglio 2019.

governance territoriale a partire dalla ridefinizione di una geografia amministrativa che riconsideri la dimensione degli Ambiti territoriali (ATS). La questione è ancora lasciata in sospeso dalla lontana Legge 328/2000, che su questo aspetto non aveva trovato in Veneto nessun accoglimento. I 21 Ambiti territoriali oggi presenti in Veneto presentano, infatti, più che altro una mera formazione nominalistica, non avendo mai trovato un vero e proprio riconoscimento giuridico.

Si può pertanto affermare che l'introduzione dei "primi livelli essenziali delle prestazioni definiti nell'ambito delle politiche sociali nazionali"⁴², abbiano portato la questione povertà ad assumere un ruolo sempre più centrale⁴³, diventando volano per tutta una serie di ripensamenti organizzativi degli assetti istituzionali, nonché per la promozione di nuove forme di raccordo e collaborazione multi-livello⁴⁴. A detta dei testimoni privilegiati, le misure come il SIA e il ReI sono state inizialmente accolte dagli Enti locali con difficoltà, come tutte le misure così imponenti per mole di trasformazione e carichi di lavoro che comportano. Nel corso del tempo si è valutato come queste fossero in realtà in grado di generare esperienze positive di coordinamento orizzontale e verticale. Sono nati infatti diversi spazi di confronto, programmazione e monitoraggio, riconosciuti dagli Enti locali, dal Terzo Settore e da aree di policy limitrofe al tema povertà.

Molti di questi impegni a coordinarsi su diversi livelli operativi ed istituzionali, sono stati formalizzati all'interno del Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020⁴⁵, emanato dietro prescrizione del D.Lgs. n. 147 del 15 settembre 2017, che si configura come un punto di svolta per il rafforzamento degli interventi e dei servizi territoriali rivolti alle persone in condizione di povertà.

Dato il contesto di forte mutabilità di contesto, il Piano è stato pensato come uno strumento di programmazione e monitoraggio passibile di revisione e aggiustamenti. Con l'arrivo del Reddito di Cittadinanza (RdC), istituito con decreto legge n°4 del 28/01/2019 e convertito con modificazioni dalla legge n°26 del 28/03/2019, sono state introdotte delle modifiche all'attuazione del Piano regionale. I decreti attuativi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali previsti dalla normativa ad oggi approvati⁴⁶ hanno ulteriormente specificato le modificazioni intervenute nelle politiche di contrasto alla povertà, che sono state così recepite a livello regionale. Grazie all'impegno della regia politica e sotto la supervisione di Banca Mondiale, il Piano è così posto in costante monitoraggio e verifica.

Le pagine che seguono intendo proprio partire dal Piano per diramarsi poi nell'analisi e commento della governance verticale e orizzontale del contesto regionale.

2.2.1. Il Piano Regionale per il contrasto alla Povertà 2018-2020

Il piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020 è nato su impulso del D.Lgs. n. 147 del 15 settembre 2017, ove si promulga all'art. 8 l'adozione di un Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà a carattere nazionale e all'art.14 l'adozione di un atto di programmazione regionale, ovvero di un Piano regionale di contrasto alla povertà per l'attuazione del Reddito di inclusione (ReI).

La Regione Veneto, in ottemperanza alle direttive del Governo centrale, aveva avviato un percorso di concertazione con numerose parti interessate. Il Piano di contrasto della povertà 2018-

⁴² Si veda il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla Povertà 2018-20 del MLPS.

⁴³ La povertà non è più perciò connessa solo alla marginalità estrema, come detto in precedente, ma acquisisce una sua dignità propria. Un esempio: il DGR nr. 426 del 09 aprile 2019 "Linee guida per la predisposizione dei Piani di zona 2020-2022, parla espressamente dell'area di intervento "Povertà e inclusione sociale".

⁴⁴ Si veda: Alleanza contro la povertà in Italia (a cura di), *Il reddito di inclusione (ReI): Un bilancio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN) 2019.

⁴⁵ Adottato dalla Regione del Veneto con DGR n°1504 del 16/10/2018.

⁴⁶ In particolare il decreto n°149 del 22/10/2019 "Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti utili alla collettività (PUC)" e il decreto n°108 del 2/09/2019 "Sistema informativo del reddito di cittadinanza".

2020 della Regione del Veneto è stato infatti l'esito di un processo di costruzione condivisa che ha visto la collaborazione, accanto alla Direzione Servizi sociali dei seguenti attori:

1. Direzione lavoro
2. Direzione Enti locali
3. Veneto lavoro
4. 21 Ambiti territoriali sociali
5. 9 Aziende ULSS
6. ANCI
7. INPS
8. Coordinamento Regionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali (CROAS)
9. Alleanza di contrasto alla povertà - sezione Veneto (costituitasi il 1° giugno 2018).

Una volta redatto, il Piano è stato trasmesso al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la valutazione di coerenza con le previsioni del Piano nazionale. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali aveva però segnalato un punto di incoerenza del Piano regionale⁴⁷, giacché veniva individuata l'assenza dell'obbligo di attivazione, da parte degli Ambiti, di misure di sostegno alla genitorialità nel caso in cui nel nucleo vi sia un minore nei suoi primi mille giorni di vita. Dopo un'integrazione da parte della Direzione Servizi Sociali⁴⁸ delle parti mancanti, la commissione ministeriale ha ritenuto il Piano regionale coerente con le previsioni del Piano nazionale⁴⁹, ed è stato posto all'approvazione della Giunta regionale con DGR n. 1143 del 31 luglio 2018⁵⁰.

Nel suo complesso, il Piano regionale presenta essenzialmente due "anime":

1. Propone una visione: in cui viene declinato un modello di welfare di comunità, incentrato nell'empowerment dei singoli e della collettività;
2. Esprime una forte vocazione operativa: ovvero quella di definire chiari obiettivi volti ad implementare specifici rafforzamenti del sistema degli interventi e servizi sociali di contrasto alla povertà.

La prima propone un quadro di finalità generali perseguiti dal Piano, che richiedono una visione integrata delle politiche:

- Adottare una visione "allargata" del target dei destinatari, proprio per poter cogliere al meglio la complessità della situazione socio-economica e la multidimensionalità della povertà (non solo economica, ma anche abitativa, relazionale, ecc.). Particolare rilevanza, a questo proposito, assume il contrasto alla povertà educativa;
- Dare pieno corso al cambio di modello introdotto dal D.Lgs. n. 147/2017, che porta i servizi sociali ad affrontare, oltre all'integrazione socio-sanitaria fino ad oggi prevalente, quella socio-lavorativa e quella con le restanti politiche, "secondo una prospettiva bioecologica dello sviluppo umano";
- Assicurare omogeneità a livello di programmazione e di intervento per poter dare attuazione e garantire il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni nella lotta alla povertà;
- Superare la frammentazione - istituzionale e organizzativa, proponendo un nuovo modello di governance;
- Rafforzare i soggetti pubblici impegnati nel contrasto alla povertà e all'esclusione sociale;
- Potenziare le reti territoriali in un'ottica di welfare di comunità e generativo;
- Consolidare approcci integrati nella presa in carico.

⁴⁷ Nota prot. 8801 del 10 agosto 2018.

⁴⁸ Lettera prot. 346175 del 23 agosto 2018.

⁴⁹ Nota prot. 9217 del 7 settembre 2018.

⁵⁰ In precedenza con il DGR n. 1504 del 16 ottobre 2018.

La seconda declina, al fine di concorrere al raggiungimento delle finalità generali, singoli obiettivi specifici e relativi risultati attesi, molti dei quali ripresi dalle indicazioni contenute nel Piano nazionale e calate a livello regionale.

Sintetizzati nella sottostante tabella vengono riportati gli obiettivi specifici, le azioni e i singoli risultati attesi.

Tab. 3 – Obiettivi del Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020

Obiettivo	Azioni	Risultati attesi
Obiettivo 1 – Rafforzare i soggetti pubblici impegnati nel contrasto alla povertà e all'esclusione sociale	a) Potenziamento del Servizio Sociale professionale; ossia raggiungere lo standard di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti.	- Effettuare una mappatura completa e aggiornata delle risorse professionali presenti nei comuni degli Ambiti (entro dicembre 2018) - Raggiungere progressivamente il parametro indicato in tutti gli Ambiti territoriali.
	b) Potenziamento dei Punti di Accesso, ossia adeguarsi agli standard nazionali ⁵¹ .	Incrementare i Punti di Accesso rispetto a quelli attuali (entro dicembre 2018).
	c) Rafforzamento dei Centri Pubblici per l'Impiego.	Almeno 1 operatore dedicato al ReI per ogni Centro per l'Impiego (entro dicembre 2018).
Obiettivo 2 – Potenziare le reti territoriali	a) Il Nucleo Operativo di Ambito – N.O.A.	Ogni Ambito dovrà rendere pienamente funzionante il proprio Nucleo Operativo (entro dicembre 2018). + ulteriori obiettivi per il miglioramento continuo dell'operatività del nucleo.
	b) Formazione integrata	Almeno due operatori dell'Equipe multidisciplinare e/o del N.O.A. di ogni Ambito avranno preso parte a un ciclo formativo (entro dicembre 2018).
	c) Protocolli e Linee di indirizzo, in riferimento a: - la costituzione del Nucleo Operativo di Ambito; - la gestione operativa dell'Equipe multidisciplinare; - il raccordo tra i diversi servizi attivi nel contrasto alla povertà, in particolare con i Centri per l'Impiego; - l'elaborazione dell'atto di programmazione a livello locale, quale sezione dedicata dei Piani di Zona, così come indicato all'art. 13	Organizzati almeno un tavolo di lavoro/workshop (Ambiti/Regione) per condividere gli schemi di lavoro (entro dicembre 2018). Adozione di tutti i protocolli e le linee guida elencati.

⁵¹ “[...] per il livello essenziale dell'informazione e dell'accesso al ReI, si possa fissare un target nei termini seguenti: garantire in ciascun Ambito territoriale almeno un punto di accesso ogni 40.000 abitanti. [...] Quindi, se in un dato ambito territoriale sono compresi comuni con meno di 10 mila abitanti, per tutti tali comuni va complessivamente previsto un punto di accesso ogni 20 mila abitanti; se invece nell'Ambito è compreso un comune capoluogo di città metropolitana, per tale comune l'obiettivo è fissato in un punto per l'accesso ogni 70 mila abitanti”.

	co. 2 lett. D del D. Lgs. n. 147/2017.	
	d) Consolidamento e integrazione dei sistemi informativi.	Consolidati e integrati i sistemi informativi. Erogata formazione sugli strumenti informatici (cfr. azione b.).
Obiettivo 3 - Consolidare approcci integrati nella presa in carico	a) Attivazione dell'Equipe multidisciplinare.	Funzionanti in ogni Ambito le Equipe multidisciplinari e garantita la valutazione multidimensionale (entro dicembre 2018) con successiva armonizzazione a livello regionale (metodi e strumenti).
	b) Adozione degli strumenti operativi. In particolare: - Linee guida sugli strumenti operativi per la valutazione e la progettazione dei progetti personalizzati dei beneficiari Rel; - Linee guida per la costruzione di reti di collaborazione inter-istituzionale e il coinvolgimento del Terzo Settore; - Scheda per costruire l'analisi preliminare; - Scheda per costruire il quadro di analisi; - Scheda per costruire il progetto personalizzato.	Adozione in tutti gli Ambiti territoriali dei seguenti strumenti: scheda analisi preliminare, scheda quadro di analisi, scheda progetto personalizzato (entro dicembre 2018) Nei successivi anni migliorerà la qualità e uniformità dell'adozione, secondo parametri concordati congiuntamente tra Regione e Ambiti.
	c) Le procedure di attivazione lavorativa. In raccordo con: 1. le Azioni Integrate di Coesione Territoriale (AICT) ⁵² 2. l'Assegno per il Lavoro (AxL) ⁵³ 3. i Lavori di Pubblica Utilità (LPU) ⁵⁴ 4. altri interventi come Programma Garanzia Giovani per gli under30 o le Work Experience per gli over30.	Almeno 15% dei soggetti presi in carico ha avuto accesso alle diverse misure. Nei 3 anni: almeno 30% dei soggetti presi in carico ha avuto accesso alle diverse misure; almeno 50% dei soggetti che hanno avuto accesso alle misure, abbiano concluso il proprio progetto di attivazione lavorativa.
	d) Azioni complementari di contrasto al disagio sociale (LPU).	Sostegno continuo iniziative dei LPU.

⁵² Sono interventi di sistema che mirano a rafforzare la rete di intervento territoriale a favore di persone con disabilità o in situazione di svantaggio sociale.

⁵³ Si tratta di uno strumento innovativo nel campo delle politiche attive per il lavoro che attribuisce alla persona un voucher di servizio, commisurato al profilo di occupabilità, che verrà liquidato, solo ad esito occupazionale raggiunto, al soggetto accreditato che ha favorito l'inserimento.

⁵⁴ Si tratta di opportunità lavorative di breve periodo (6 mesi) a favore della comunità locale a cui vengono associati interventi di orientamento e supporto alla ricerca attiva.

	<p>Si tratta di progetti di lavoro di pubblica utilità promossi dalle stesse Amministrazioni locali e finanziati attraverso le risorse POR FSE, per l'attivazione di soggetti destinatari di un sussidio economico.</p> <p>Tale esperienza, è stata affiancata dal Lavoro a Impatto Sociale (L.I.S.) per il supporto degli uffici giudiziari del Veneto (DGR n. 622 del 15 maggio 2018).</p>	
--	--	--

Fonte: Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020

Il fatto che questi impegni assunti non rimangano “meri atti formali”, si desume dal sistema di monitoraggio e valutazione condotto dalla Regione con l'apporto di Banca Mondiale, anche se è parere di alcuni che si è ancor ben lontani dall'aver raggiunto degli standard soddisfacenti in termini di monitoraggio e valutazione, forse per la difficoltà che da sempre caratterizza tale prassi nel campo delle politiche sociali.

Gli incontri degli organismi di governance, di cui si tratterà a breve, rappresentano la testimonianza del lavoro del lavoro di concertazione continua che sottende la realizzazione del Piano.

In secondo luogo, il fatto stesso che lo strumento sia un documento “mutabile” e in continuo aggiornato restituisce la percezione che questo sia valorizzato come un reale mezzo di programmazione e monitoraggio. Recentemente è stata redatta un'integrazione al Piano rispetto agli obiettivi dell'anno 2020, prima che sfociasse la crisi dettata dall'emergenza COVID-19 che ha destabilizzato ovviamente la realizzazione del Piano e canalizzato gli sforzi dei soccorsi su tutt'altre priorità d'intervento.

Guardando agli aggiustamenti e all'integrazione degli obiettivi per l'anno 2020, vengono riformulati e aggiunti i seguenti elementi⁵⁵:

Tab. 4 – Successiva integrazione degli obiettivi del Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020

Obiettivo	Azioni	Risultati attesi
<p>Obiettivo 1 - Rafforzare i soggetti pubblici impegnati nel contrasto alla povertà e all'esclusione sociale</p>	<p>1.b) Potenziamento dei Punti di Accesso</p> <p><i>Per gli effetti dell'art. 11, comma 2, lettera a), numero 2) del decreto - legge n°4/2019, è soppresso l'obiettivo prioritario del rafforzamento dei punti di accesso.</i></p> <p>I nuovi impegni sono: l'equità di accesso dei cittadini ai Servizi sociali su tutto il territorio; un raccordo con gli altri punti di accesso alle misure di contrasto alla povertà, siano essi gestiti da soggetti pubblici o del privato.</p>	<p>Entro dicembre 2020 disporre di una panoramica delle modalità esistenti nel territorio regionale di Segretariato sociale e dei raccordi avviati dai Servizi sociali dei comuni con altri sportelli e punti di accesso alle misure di contrasto alla povertà.</p>

⁵⁵ La Regione del Veneto ha apportato gli adeguamenti dopo aver preso atto del contenuto del decreto interministeriale di riparto del Fondo povertà - Quota servizi per l'anno 2019, assunto il 24/12/2019 e registrato alla Corte dei Conti con il n°177.

	<p>1.c) Rafforzamento dei Centri Pubblici per l'Impiego.</p> <p>In ottemperanza al Piano straordinario di potenziamento dei Centri Pubblici per l'Impiego (CPI), approvato con DGR n°1770/2019, gli obiettivi sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il rafforzamento del sistema amministrativo di gestione e controllo, la gestione del programma assunzionale come previsto dal piano dei fabbisogni, il mantenimento dei programmi formativi del personale. - la programmazione dei servizi di comunicazione e di rete, la gestione della manutenzione, il progetto di rinnovamento completo del sistema gestionale dei CPI. - la gestione dei nuovi contratti e delle nuove utenze dei CPI - l'ammodernamento dei mobili ed attrezzature, il sistema di comunicazione e informazione, l'individuazione di nuove sedi ed il rinnovamento degli immobili in relazione alla nuova dotazione del personale dell'ente. 	<p>Entro dicembre 2020, almeno un operatore di raccordo con i Servizi sociali degli Ambiti territoriali dedicato al RdC per ogni Centro per l'Impiego.</p>
<p>Obiettivo 3 - Consolidare approcci integrati nella presa in carico</p>	<p>3.c) Le procedure di attivazione lavorativa. Grazie ai fondi del POR FSE Veneto 2014-2020, sono state allocate risorse nella priorità di investimento "9.i inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità, la partecipazione attiva e migliorare l'occupabilità", si segnalano in particolare le seguenti iniziative:</p> <p>Azioni integrate di coesione territoriale (AICT) per l'inserimento e il reinserimento di soggetti svantaggiati e la sperimentazione dell'Assegno per il lavoro per la ricollocazione di lavoratori disoccupati.</p>	<p>Per quanto concerne AICT sono stati selezionati complessivamente n°20 progetti e sono state coinvolte 3.393 persone destinatarie degli interventi. Si prevede di dare continuità al dispositivo anche per l'annualità 2020 con un nuovo bando di prossima pubblicazione che raggiunga circa 1.000 destinatari⁵⁶.</p>
	<p>3.d) Azioni complementari di contrasto al disagio sociale (LPU). Proseguimento e rafforzamento dei progetti "Lavori di Pubblica Utilità - LPU", già sperimentata dalla Regione del Veneto già dal 2009 a partire dalla programmazione 2014-2020, finanziata con il Fondo Sociale Europeo nell'ambito della</p>	<p>I destinatari degli interventi LIS iniziati nel 2018 sono 160. Gli interventi del 2019 sono in corso di svolgimento e i destinatari attesi sono circa 110.</p>

⁵⁶ Al 31 dicembre 2019 gli Assegni per il Lavoro rilasciati dai Centri per l'Impiego del Veneto sono complessivamente 36.133. Gli assegni rilasciati nel corso del 2019 sono complessivamente quasi 22 mila, per una media di 1.800 assegni rilasciati ogni mese. La sperimentazione dell'Assegno per il lavoro proseguirà anche nel corso del 2020 attendendosi complessivamente circa 5.500 assegni.

	priorità di investimento 9.i. e dei progetti "LIS - Lavoro a Impatto Sociale", sostenuti con la DGR n°1583/2019 (in continuità all'iniziativa già promossa nel 2018 con DGR n°662/2018), che prevedono il sostegno a esperienze di lavoro presso gli Uffici giudiziari del Veneto correlate ad azioni di orientamento, formazione, accompagnamento e ricerca attiva di lavoro per favorire l'inclusione attiva dei cittadini maggiormente in difficoltà e a rischio di povertà.	
Obiettivo 4 - Favorire percorsi di inclusione sociale, attivazione e capacitazione dei beneficiari di misure di contrasto alla povertà (NUOVO)	4.a) attivazione di un ulteriore gruppo di lavoro di supporto della Commissione tecnica quale luogo partecipato di discussione e confronto, in grado di raccogliere le esigenze provenienti dai territori, valorizzando le pratiche esistenti, favorendo processi di monitoraggio e valutazione; 4.b) predisposizione di indirizzi volti ad orientare e armonizzare i Progetti Utili alla Collettività (PUC) realizzati a livello di ATS, secondo quanto disposto dal decreto ministeriale 22 ottobre 2019 e raccordando i PUC ai già attivi percorsi previsti dal RIA (in particolare RIA di sostegno).	Si prevede entro dicembre 2020 la costituzione del gruppo di lavoro e la realizzazione di almeno tre incontri. Entro lo stesso termine, si intende produrre un documento di orientamento e indirizzo a livello regionale. Inoltre sarà compito della Regione monitorare l'attivazione dei PUC nei vari ATS al fine di predisporre un rapporto annuale sullo stato di realizzazione, sulle difficoltà incontrate, sulle buone pratiche attivate preoccupandosi di valutare se tali percorsi hanno effettivamente prodotto maggior inclusione sociale e capacitazione dei beneficiari.

Fonte: *Integrazione al Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020*

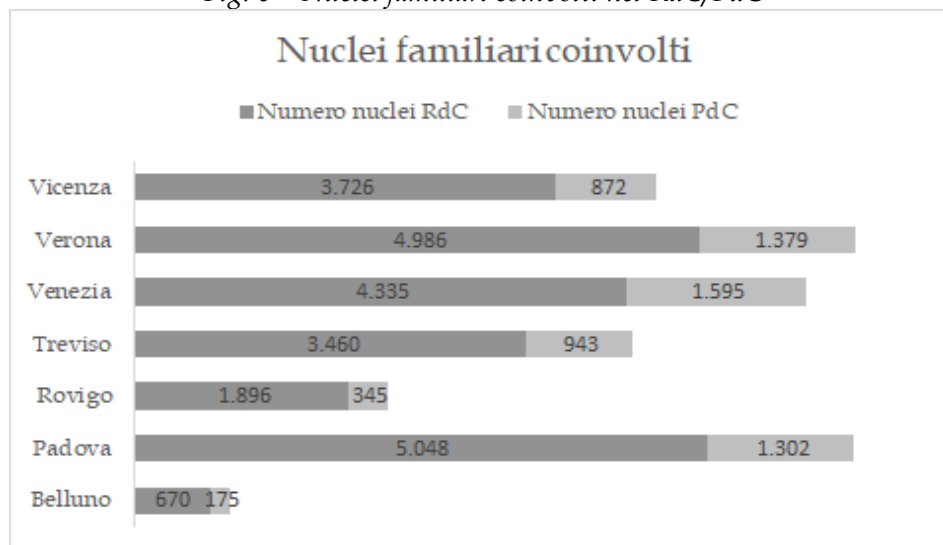
In conclusione al paragrafo, possiamo asserire che - e di questo la letteratura è concorde⁵⁷- l'introduzione delle misure del SIA e del ReI, seppur frutto di una stagione tormentata di riforme, siano state volano alla ridefinizione di linee guida e strumenti operativi per l'attuazione di quella che viene definita "infrastruttura del welfare locale". A riprova di questa opinione diffusa, l'attuale processo di programmazione regionale del Veneto ci restituisce la fotografia di un territorio in cui sono in corso degli interessanti mutamenti dal punto di vista delle operatività, che si presuppone possano essere fattori predittivi di una nuova stagione di riforme delle politiche sociali.

2.1.2. Le principali misure di contrasto alla povertà in Veneto

Sebbene il ReI - Reddito di inclusione e il RdC - Reddito di Cittadinanza, come abbiamo visto nel primo paragrafo, non abbiamo avuto in Veneto forte attecchimento, in comparazione con altri territori nazionali ove hanno avuto maggiore diffusione, essi rappresentano le principali misure di contrasto alla povertà in Veneto sia per impegno finanziario sia per numero di popolazione coinvolta (30.732 nuclei familiari coinvolti / 62.823 persone alla data dell'08/04/2020 per un importo medio erogato di 408,54€).

⁵⁷ Alleanza contro la povertà in Italia (a cura di), *op. cit.*

Fig. 6 – Nuclei familiari coinvolti nel RdC/PdC



Fonte: osservatorio statistico INPS, dati all'8 aprile 2020

Abbiamo già accennato come il ReI (D.Lgs. 147/2017), sostituito successivamente dal Reddito di Cittadinanza (D.L. n. 4 del 22/01/2019 convertito in L. n. 26 del 28/03/2019), abbia determinato, forse più che un impatto a singoli beneficiari (su cui alla data odierna, anche secondo i recenti studi, è ancora difficile avanzare un bilancio esaustivo), un ulteriore sviluppo nella collaborazione territoriale tra i servizi sociali, CPI, Terzo Settore e servizi specialistici, mutando gli assetti di governance sia nel coordinamento verticale sia orizzontale.

Con il loro arrivo, ReI e RdC/PdC, non hanno però messo in ombra le preesistenti misure. Anzi, sono stati in qualche modo armonizzati con le altre misure regionali all'interno di un frame unico di interventi. Ci si riferisce soprattutto all'esperienza del R.I.A. - Reddito Inclusione Attiva, di cui si è già fatta menzione.

Si tratta di un progetto promosso dalla Regione Veneto, avviato nel 2013, per l'inclusione attiva di soggetti che vengono individuati dai Servizi Sociali, in collaborazione con gli altri partner. Il progetto si basa su collaborazioni ormai pluriennali nei territori tra diversi soggetti pubblici e privati: conta ca. 500 partner per oltre 1650 beneficiari.

Fig. 7 – Comuni partner del R.I.A. - Reddito di inclusione attiva



Fonte: elaborazione propria, U.O. Unitn, 2020

Si tratta di numeri minori rispetto a quelli delle misure nazionali; eppure il progetto R.I.A. è sentito come “buona prassi” dagli attori locali e per questa ragione è molto apprezzato, poiché coniuga flessibilità e discrezionalità nella sua attivazione. Il progetto individua due ambiti di intervento:

A) R.I.A. di Sostegno: in questo ambito di intervento prevale il progetto individuale che favorisce la socializzazione o ri-socializzazione della persona che comunque dimostri la volontà di impegno in un percorso migliorativo, attraverso percorsi di motivazione, orientamento, inserimento in contesti occupazionali e lavorativi sia di tipo cooperativistico che aziendale e inserimento in attività e progetti gestiti dalle Associazioni di volontariato.

B) R.I.A. di Inserimento: in questo caso il progetto personale mira al superamento della difficoltà attraverso il reinserimento lavorativo, con azioni che possono comprendere l'orientamento lavorativo, la frequenza a corsi di formazione, il conseguimento di particolari abilitazioni, l'inserimento in tirocinio lavorativo, ecc.

Le finalità generali sono quelle di promuovere e sostenere percorsi di recupero, reinserimento sociale e autonomia di persone in stato di marginalità ed esclusione sociale, sperimentando forme di sostegno al reddito che superino una logica assistenzialistica e favoriscano la capacità della persona di valorizzare le proprie potenzialità. Sul piano della governance, mira a consolidare la rete territoriale di agenzie del pubblico e del privato sociale impegnate nel reinserimento sociale e lavorativo di soggetti in situazione di emarginazione e fragilità e favorire così una gestione integrata delle politiche di inclusione sociale a favore di cittadini svantaggiati, valorizzando competenze ed esperienze espresse a livello territoriale.

Sono destinatari del progetto R.I.A. due macro-categorie di soggetti, individuati dai Servizi Sociali tra i cittadini già in carico nella fascia di età dai 18 ai 64 anni, che si trovano in una situazione di difficoltà economica:

a) per il R.I.A. di sostegno si tratta di disoccupati di lunga durata che abbiano superato il 50° anno di età o invalidi civili riconosciuti con una percentuale di invalidità superiore al 66% ed in età superiore ai 50 anni; persone con patologie certificate da servizi pubblici che richiedono lunghi percorsi riabilitativi o di recupero; persone in condizione di grave marginalità per motivi diversi da quelli sopra evidenziati e rilevato dai servizi sociali di residenza;

b) per il R.I.A. di inserimento, sono destinatari persone singole o famiglie in situazioni di disagio socio-economico e di difficoltà temporanea all'accesso ad una occupazione sia per cause soggettive che per mancanza di opportunità lavorative adeguate, ovvero: disoccupati da almeno 6 mesi privi di indennità di disoccupazione; persone escluse dal mercato del lavoro per mancanza di qualificazione e di requisiti di base che ne ostacolano l'assunzione (es. licenza della scuola dell'obbligo, patente auto), che non hanno rifiutato offerte di lavoro e non si siano dimesse spontaneamente nell'ultimo anno; persone disoccupate con carichi di famiglia (in particolare donne con figli) o altre situazioni simili a discrezione della valutazione dei servizi sociali di residenza⁵⁸.

Il gruppo tecnico in capo ai Servizi Sociali che concretamente coordina il progetto cura l'istruttoria della domanda, valuta i progetti individualizzati e stabilisce in quale tipologia di percorso (R.I.A. di sostegno o R.I.A. di inserimento) orientare ogni singolo progetto individualizzato e per quale durata. I sussidi variano dalle diverse situazioni all'interno di un range di importo che va dai 400€ agli 800€ per singolo beneficiario⁵⁹ e possono benissimo convivere con il RdC/PdC, in quanto non sono attribuiti al calcolo ISEE.

Complementarmente al R.I.A., i Servizi sociali possono attivare due ulteriori tipologie di misure: il “Sostegno all’abitare” (S.O.A.) e la “Pe - Povertà educativa”.

⁵⁸ Recentemente, con il DGR n. 442 del 07 aprile 2020 è stata emanata la prosecuzione delle progettualità e adozione di nuove disposizioni per far fronte all'emergenza del virus Covid-19, ampliando i criteri di accesso alla misura e la platea dei destinatari.

⁵⁹ Non è da escludersi che la presenza di queste forme di coordinamento a livello locale per l'attivazione di équipe multidisciplinari sia stata propedeutica all'accoglimento la misura nazionale dei Rel.

1. Il S.O.A. integra il R.I.A, all'interno del progetto personalizzato, nei casi di morosità nel pagamento del canone di locazione oppure è destinato a: nuclei proprietari di alloggio gravati da mutuo, che documentino di non averne onorato il pagamento, situazioni in cui viene documentato un arretrato delle spese condominiali, depositi cauzionali, ecc. Il contributo massimo erogabile è pari a €2.500,00.
2. La "Pe - Povertà educativa" racchiude una serie di micro-interventi specifici rivolti a minori che vivono in famiglie in condizioni di fragilità e già in carico ai servizi sociali. Alcuni tipi di attività finanziate sono: ludoteca, anticipo/posticipo scolastico, gite scolastiche, centri estivi, doposcuola, sport, attività/laboratori culturali.

Entrambe le misure vengono potenzialmente attivate contestualmente all'attivazione del R.I.A.

Per quanto concerne invece l'area di intervento più specificatamente destinata alla grave emarginazione sociale, i testimoni qualificati hanno menzionato tre misure che concorrono, grazie alle loro azioni, alla lotta alla povertà in Veneto: gli Empori della solidarietà, il progetto di *Housing First* e il progetto N.A.Ve contro la tratta di esseri umani e la varie forme di sfruttamento.

Gli "Empori della Solidarietà" trovano una prima definizione all'interno della L.R. 11/2011, che riconosce e promuove la redistribuzione delle eccedenze alimentari avvalendosi degli enti del Terzo Settore che svolgono tale attività. Tali riconoscimenti legislativi sono culminati nel 2018 con uno specifico DGR in cui vengono finanziati un totale di 20 Empori, di cui 5 per la prima volta, per un ammontare di 597.429,82€⁶⁰. Da notare che l'Emporio nasce non solo come centro di distribuzione di generi alimentari, ma intende promuoversi come luogo di "relazione" e di incontro: per questa ragione è pienamente aderente alle disposizioni del Piano triennale in cui quella veste di promozione di interventi di welfare di comunità.

Nel 2017 il Banco Alimentare ha recuperato e movimentato nel territorio regionale 5,3 mila tonnellate di generi alimentari, distribuendoli a 492 strutture caritative accreditate e assistendo 102.904 persone. Se si aggiungono le attività degli Empori si stima che, sempre nel 2017, complessivamente siano state distribuite 6,4 mila tonnellate di cibo, sostenendo circa 32mila famiglie, per un totale di 142mila persone.

Il "Progetto DOM - Veneto" è un progetto di *Housing First* (letteralmente "prima la casa"), ossia un modello innovativo di intervento nell'ambito delle politiche sociali per il contrasto alla grave marginalità sociale basato sull'inserimento di persone senzatetto in singoli appartamenti indipendenti, allo scopo di favorirne uno stato di benessere dignitoso e forme di reintegrazione sociale. DOM è finanziato attraverso l'Avviso 4/2016 del MLPL per interventi contrasto alla grave emarginazione adulta e nella condizione di senza dimora, a valere su FSE - PON Inclusione e Fondo di aiuti europei agli indigenti -- PO I FEAD. La Regione Veneto è stata capofila di progetto, avvalendosi di altri 6 partner: Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona, Vicenza. Lo stanziamento di risorse è pari a 3.310.700,00€.

Infine, il progetto "N.A.Ve. - Network Anti-tratta Veneto" è la misura di contrasto alla tratta di esseri umani e al grave sfruttamento (nelle sue varie manifestazioni: sessuale, lavorativo, nell'accattonaggio, nelle economie illegali forzate, ecc.). Il progetto, così concepito, con capofila Comune di Venezia, è alla sua seconda edizione. È finanziato attraverso un Avviso del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da cofinanziamento regionale. Sebbene il capofilato sia dei Comuni di Venezia, la Cabina di regia di progetto risiede nella Regione.

Di recente arrivo, sono stati avviati altri due importanti progetti: 1) il progetto "FARM - Filiera dell'Agricoltura Responsabile", che ha come obiettivo la creazione di un modello di collaborazione a rete pubblico-privato finalizzato alla prevenzione dello sfruttamento lavorativo in agricoltura; ha una durata di 24 mesi, dal 01.01.2020 al 31.12.2021 e un finanziamento di €

⁶⁰ DGR n. 1589 del 30/10/201. Con il nuovo DGR N. 443 del 07 aprile 2020: Programmazione urgente Empori della solidarietà 2020/2021 - Emergenza COVID-19. L.R. n.11/2011 è previsto l'ampliamento di ulteriori 2 Empori.

3.000.000,00 Fondo Asilo migrazione e integrazione - FAMI, gestito dai Ministeri dell'Interno e del Lavoro e delle Politiche Sociali. L'ente capofila di FARM è l'Università di Verona con un partenariato che coinvolge numerosi soggetti con sede in Veneto, Trentino-Alto Adige e Lombardia; 2) il progetto "Re-Start" che promuove interventi volti a favorire l'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna e interna presenti nella Regione Veneto attraverso la realizzazione di una gamma di azioni multidisciplinari. Il progetto è finanziato nell'ambito di un accordo di partenariato con Cassa ammende e prevede un cofinanziamento da parte della Regione Veneto.

2.1.3. I fondi per il contrasto alla povertà in Veneto

I fondi per il contrasto alla povertà in Veneto sono per la maggior parte finalizzati alla realizzazione dei fondi nazionali; le fonti sono plurime e diversamente articolate. Concorrono infatti al raggiungimento degli obiettivi Piano regionale le seguenti fonti finanziamento:

- PON Inclusione FSE 2014-2020 (Avviso 3/2016; Avviso 1/2019 PaIS; Avviso 4/2016);
- Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale - quota servizi;
- Fondo nazionale per le Politiche Sociali (con riferimento alle quote che la Regione del Veneto ha finalizzato agli interventi di contrasto alla povertà);
- POR FSE 2014-2020;
- Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020 (FAMI);
- Fondi regionali.

Rispetto al PON Inclusione sono state stanziati le seguenti risorse:

Tab. 5 - Fondi PON Inclusione, Veneto

Avviso	Descrizione	Periodo di riferimento	Ammontare
Avviso 3/2016	Proposte di intervento per l'attuazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) e successivamente di ReI e RdC	2017-2019 (prorogato al 31/12/2020)	€ 11.326.438,00
Avviso 4/2016	Proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora	2017-2019 (prorogato al 31/12/2020)	€ 3.310.700,00
Avviso 1/2019 PaIS	Interventi di inclusione attiva e di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale - Patti di Inclusione Sociale per beneficiari di RdC e persone in situazione di indigenza	2020-2022	€ 3.803.854,00

Fonte: Documento di aggiornamento/integrazione 2020, Piano povertà 2018-2020

Rispetto al Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, le risorse assegnate alla Regione del Veneto nel biennio 2018-2019 ammontano a⁶¹:

⁶¹ Si precisa che, per quanto riguarda l'annualità 2018, la Regione del Veneto non ha individuato criteri aggiuntivi alla ripartizione delle risorse agli Enti capofila degli Ambiti territoriali (trasferite direttamente agli Enti capofila degli Ambiti territoriali, nel rispetto dei decreti interministeriali sull'argomento), rispettando il vincolo di destinare il 55% delle risorse sulla base dell'incidenza della popolazione residente nei comuni dell'Ambito territoriale sul totale della popolazione regionale e il 45% delle risorse sulla base della quota di beneficiari ReI residenti nell'Ambito territoriale sul totale dei beneficiari regionali. Per quanto riguarda l'annualità 2019 la Regione del Veneto ha individuato un criterio ulteriore rispetto a quelli previsti dal Ministero, ovvero ha definito i criteri di riparto e le relative percentuali nel seguente modo: 55% sulla base della quota di beneficiari ReI/RdC, 40% sulla base dell'incidenza della popolazione residente, 5% sulla base del numero di comuni presenti negli ATS.

Tab. 6 – Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, Veneto

Finalità	Annualità 2018	Annualità 2019
a) Somme destinate al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, di cui all'art. 4, comma 13, del DL 2/2019, ivi compresi eventuali costi per l'adeguamento dei sistemi informativi dei Comuni, singoli o associati, nonché gli oneri per l'attivazione e la realizzazione dei PUC, ai sensi dell'art. 12, comma 12	€ 13.246.400,00	€ 15.456.000,00
b) Somme riservate al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora, di cui all'art. 7, comma 9, del D.Lgs. 147/2017	€ 1.326.600,00	€ 1.326.600,00
c) Somme riservate al finanziamento di interventi, in via sperimentale, in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, volti a prevenire condizioni di povertà e permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia, di cui all'articolo 1, comma 250, della legge 205/2017	€ 350.000,00	€ 350.000,00
TOTALE	€ 14.923.000,00	€ 17.132.600,00

Fonte: Documento di aggiornamento/integrazione 2020, Piano povertà 2018-2020

Rispetto al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, le risorse a livello regionale ripartite nelle annualità 2018-2020 secondo le seguenti finalizzazioni:

Tab. 7 – Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, Veneto

Finalizzazione	Annualità FNPS 2017	DGR	Annualità FNPS 2018	DGR	Annualità FNPS 2019*
Povertà educativa	€ 500.000,00	1545/2018	€ 500.000,00		
Sostegni all'abitare	€ 1.800.000,00	1546/2018	€ 5.500,00,00	1106/2019	€ 8.200.000,00
R.I.A. - Reddito di Inclusione Attiva	€ 3.375.148,61	1547/2018			
Empori della solidarietà	€ 597.429,82	1589/2018	€600.000,00	1414/2019	€ 1.180.000,00
Iniziative socioeducative in carcere e in esecuzione penale esterna	€ 296.989,87	DDR 133/2018			
TOTALE	€ 6.569.568,30		€ 6.600.000,00		€ 9.380.000,00
(* stanziamento previsto)					

Fonte: Documento di aggiornamento/integrazione 2020, Piano povertà 2018-2020

Rispetto al POR FSE 2014-2020, le risorse impegnate e previste, per singola misura, sono le seguenti:

- AICT. Dall'avvio del ciclo di programmazione FSE 2014-2020 al 31/12/2019 sono stati deliberate tre edizioni (DGR n°316/2016, DGR n°1269/2017, DGR n°985/2018) per un importo stanziato totale pari a 17 milioni di euro.
- AXL. Dall'avvio della sperimentazione sono state stanziare risorse per un importo totale pari a 28 milioni di euro.
- LPU. Le risorse complessivamente stanziare a valere sul POR FSE VENETO 2014-2020 (DGR n°311/2017, DGR n. 624/2018 e DGR n. 541/2019) ammontano a circa 18 milioni di euro impegnati per poco più di 14 milioni di euro in progetti rivolti a 2.384 persone.
- LIS. Le risorse stanziare a valere sulla priorità 9.i del POR FSE VENETO 2014-2020 per i LIS ammontano complessivamente a poco più di 2 milioni di euro.

Inoltre sono previsti 620.000 euro per gli interventi a favore di ex detenuti entro un anno in esecuzione penale esterna. Mentre 530.000€, di fonte nazionale, integrati con 159.000€, destinati a detenuti in carcere o in esecuzione penale esterna.

Per quanto concerne i fondi regionali, questi si presentano davvero esigui rispetto all'ammontare delle risorse appena elencate. La Regione interviene ad integrazione delle risorse per la realizzazione del progetto N.A.Ve. (lotta alla tratta di esseri umani e/o grave sfruttamento) con 150.000,00€ e cofinanziando il progetto "Re-Start".

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

È stato già osservato come la dimensione della programmazione in materia di contrasto alla povertà sia un primo ambito di evidenziazione della governance multi-livello della Regione Veneto, che si rende manifesta attraverso una serie di piani programmatici consequenziali: dal Piano nazionale per gli interventi e servizi di contrasto alla povertà (Decreto interministeriale del 18 maggio 2018), si scala al Piano regionale di contrasto alla povertà della Regione del Veneto, il quale si pone in stretto dialogo con altri importanti strumenti di programmazione regionale come il Piano socio-sanitario e le Linee guida ai Piani di zona, fino a giungere ai singoli atti di programmazione territoriale e ai Piani di zona.

Questi atti programmatici si stagliano all'interno di una cornice di profondi cambiamenti dettati dal D.Lgs. 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà", che di fatto introduce la prima politica nazionale sui livelli essenziali delle prestazioni (LEP), modificando una metodologia di intervento che abbina ad un trattamento economico l'attivazione sociale e lavorativa dei beneficiari e vincolando una parte delle risorse del Fondo Povertà al rafforzamento del sistema di interventi (quota servizi). Tali obiettivi di rafforzamento diventano parte integrante dei singoli Piani regionali, dirigendo quindi la programmazione - e la conseguente gestione - verso la definizione e l'ottenimento di chiari risultati attesi. Per questa ragione assume grande centralità anche la dimensione del monitoraggio e della valutazione dei Piani, che per quanto concerne il Veneto, trovano, come primo interlocutore, la "Direzione Servizi Sociali - U.O. Dipendenze, Terzo Settore, Nuove Marginalità e Inclusione Sociale" della Regione del Veneto, la quale detiene la responsabilità per l'attuazione complessiva del Piano. A livello di Ambito (ATS) sono incaricati i singoli Nuclei Operativi (N.O.A.) e gli Uffici di Piano delle Aziende ULSS per monitorare e valutare i risultati conseguenti nei singoli Atti di programmazione territoriale (PAL), controllando, ad esempio, come proseguono: il rafforzamento dei servizi sociali (parametro 1 assistente sociale ogni 5000 ab), l'istituzione del nucleo operativo di ambito, il rafforzamento dell'integrazione con i CIP, l'attivazione delle equipe multidisciplinari, l'integrazione delle misure nazionali con le misure regionali e locali, ecc.. I PAL sono stati approvati in date diverse nel corso del 2019 ed alcuni sono tuttora in corso di revisione.

Infine, a livello dei singoli beneficiari, troviamo i *case manager* dei Servizi Sociali che monitorano i singoli progetti personalizzati.

Emergono così i principali attori del sistema delle politiche di contrasto alla povertà, tra cui vengono intessute complesse trame di relazioni, dettate dalle caratteristiche intrinseche di ogni singola unità amministrativa e degli incarichi/responsabilità di cui sono investiti.

Regione del Veneto: le competenze sono incentrate nella “Direzione Servizi Sociali - U.O. Dipendenze, Terzo Settore, Nuove Marginalità e Inclusione Sociale”, che si occupa di interventi a sostegno del volontariato e dell’associazionismo di promozione sociale, attraverso attività di coordinamento e della tenuta del registro regionale delle organizzazioni di volontariato, e di promozione dell’attività svolta dalle cooperative sociali in ambito socio-assistenziale ed educativo, con riferimento all’inserimento lavorativo delle persone svantaggiate.

La Regione svolge funzioni di programmazione, coordinamento, indirizzo, monitoraggio e valutazione dell’attuazione sul territorio delle politiche regionali in materia di tutela della salute, servizi sociali e integrazione socio-sanitaria. In riferimento al tema povertà Regione sta assumendo un ruolo sempre più centrale, definendo la programmazione complessiva degli interventi, presidiando gli strumenti di governance, monitorando e valutando gli interventi e fungendo da raccordo tra i livelli, il Terzo Settore e le varie aree di policy coinvolte sul tema.

Comuni: la strategia di integrazione dei servizi, da tempo attuata in Veneto, vede l’attribuzione ai Comuni della generalità delle funzioni e dei compiti relativi all’erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, mentre le funzioni socio-sanitarie e quelle ad elevata integrazione sanitaria sono attribuite alle Aziende Ulss (art. 130, L.R. 11/01). Le norme regionali incentivano infatti lo sviluppo dell’integrazione sociosanitaria promuovendo (in taluni casi anche in forma obbligatoria) le deleghe⁶², da parte dei Comuni alle Aziende Ulss, delle prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, nonché della gestione dei servizi sociali.

Nelle materie delegate i Comuni stabiliscono le priorità d’intervento, conferiscono le relative risorse e verificano il conseguimento dei risultati di efficacia definiti con gli strumenti della programmazione locale. I Comuni, ricompresi nei Distretti delle aziende ULSS (art. 26, co. 1 della L.R. n. 19/2016) sono rappresentati dai Comitati dei Sindaci di Distretto (art. 26, co. 4 della L.R. n. 19/2016) a cui spetta la titolarità delle funzioni concernenti la programmazione degli interventi sociali a livello locale e l’espressione dell’intesa sulla programmazione delle attività socio-sanitarie dell’Azienda ULSS (art. 26, co. 5 della L.R. n. 19/2016 e art. 128, co. 4 della L.R. n. 11/2001). Al Comune spettano, oltre alle funzioni di autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio delle attività da parte delle strutture sociali presenti nel proprio territorio, anche quelle di accreditamento e di vigilanza delle attività sociali, sulla base dei requisiti stabiliti dalla Regione (L.R. 22/02).

In alcuni provvedimenti, la Regione del Veneto ha espresso la volontà di rafforzare e sviluppare ulteriormente una gestione unitaria per Ambito territoriale delle funzioni sociali attraverso forme di associazione fra Comuni o attraverso la delega all’Azienda Ulss.

Le ragioni di tali scelte si possono ravvisare nel perseguimento dei seguenti scopi: garantire una distribuzione uniforme dei servizi a livello sovracomunale, garantire i Livelli essenziali delle prestazioni (LEPS) anche nei piccoli comuni, sviluppare economie di scala e innalzare la qualità associativa e migliorare i servizi sul territorio. Le forme associative intercomunali più conosciute, oltre alle Province, sono le Unioni di Comuni e le Unioni Montane. Nella scelta delle modalità di gestione associata i singoli Comuni possono optare tra diverse opzioni:

- Unioni di Comuni art. 32 D.Lgs. n. 267/2000
- Convenzioni art. 30 D.Lgs. n. 267/2000
- Consorzi art. 31 D.Lgs. n. 267/2000

⁶² Legge regionale 15 dicembre 1982, n. 55

- Unioni montane L.R. 40 del 28 settembre 2012⁶³.

Le scadenze legate all'articolazione degli interventi e delle misure previste nella Lotta alla povertà, hanno posto i comuni di fronte al definire uno strumento di governo per la gestione associata del Piano locale e, in questa fase, lo strumento della Convenzione (art. 30 TUEL) si è presentato come l'opzione più snella. La convenzione rappresenta, infatti, la forma più semplice, in quanto non costituisce un nuovo Ente, non incide sugli aspetti strutturali dei singoli comuni, sebbene necessiti di un Comune che assume l'onere di capofila, ne supporta gli aspetti gestionali e ne garantisce la rappresentanza. Allo stato attuale può costituire l'elemento che raccorda i comuni sull'Atto di programmazione locale, ma in un futuro disegno dei servizi, si sta riconsiderando la forma di gestione alla luce delle disposizioni specifiche e dell'esigenza dei servizi sociali di flessibilità organizzativa e gestionale all'interno di contenitori istituzionali con personalità giuridica.

I comuni, con la sottoscrizione della convenzione esprimono la volontà di gestire in forma associata i servizi e gli interventi sociali previsti nell'Atto di programmazione locale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale mediante:

- la delega delle funzioni amministrative concernenti i servizi sociali al Comune, che opera in qualità di comune capofila, in luogo e per conto degli Enti deleganti;
- la presenza di un organismo politico istituzionale, individuato nel Comitato dei Sindaci e nei Comitati di sub-ambito (ove presenti), con il compito dell'indirizzo sulle politiche sociali da realizzare nel territorio e della programmazione locale in materia;
- la costituzione di un Ufficio comune, quale struttura tecnica e amministrativa, Ufficio di Direzione Ambito Sociale, con funzioni di coordinamento e raccordo funzionale tra i piani e programmi, di supporto alla programmazione del Comitato dei Sindaci, di presidio professionale per la uniforme erogazione di interventi e servizi. All'Ufficio di Direzione afferisce il Nucleo operativo di Ambito (NOA), ovvero i Nuclei Operativi Ambito, per la gestione dell'equipe multidisciplinari finalizzati all'inclusione⁶⁴.

Concludendo, i territori hanno ad oggi sviluppato e adottando modelli di reti differenti e si riscontrano modalità di gestione associata dei servizi, a livello sovracomunale, solo in alcuni contesti. Questo crea una situazione di forte frammentazione istituzionale e organizzativa.

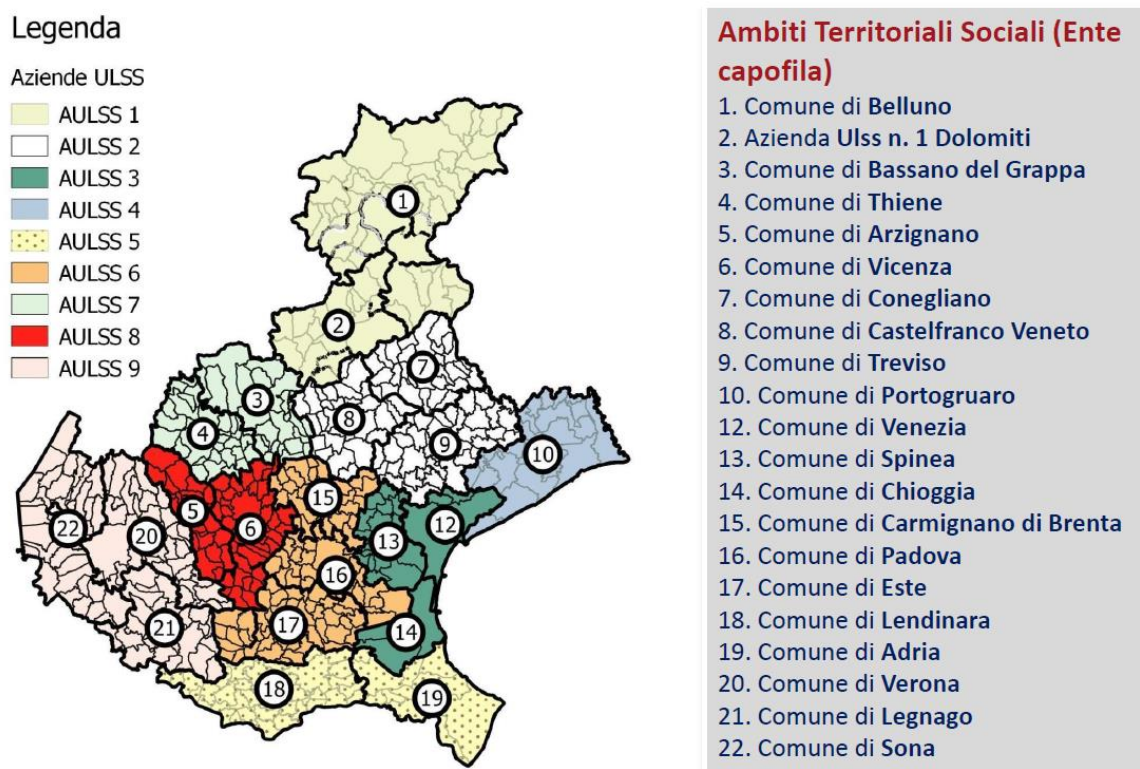
Gli Ambiti territoriali sociali (ATS): l'Ambito Territoriale Sociale può definirsi come l'aggregazione intercomunale che ha il compito di avviare e realizzare la progettazione, l'organizzazione e la gestione associata dei servizi sociali di un determinato territorio, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, dalla Legge n. 328/2000 e costituisce una delle funzioni da garantire in forma associata (Art. 19, comma 1 lett.g d.l 95/2012).

La dimensione di Ambito (ATS) risulta quella più complessa da investigare. Ad oggi in Veneto si contano 21 Ambiti (ATS), distribuiti come da immagine seguente.

⁶³ Lo sviluppo delle Unioni di Comuni in Veneto è da attribuirsi alle esperienze associative avviate a partire dalla fine degli anni '90, incentivati dalle contribuzioni regionali. Attualmente in Veneto si contano 19 U.C. che associano complessivamente 67 Comuni, l'11,9% dei Comuni veneti, per un totale di 496.394 abitanti (dati censimento 2011). Le Unioni di Comuni sono maggiormente concentrate nelle Province di Verona e di Padova (dove, però, nel 2019 si sono verificati due scioglimenti) e non sono presenti nella sola Provincia di Rovigo.

⁶⁴ Questi approfondimenti derivano dalla Convenzione realizzata con Belluno capofila.

Fig. 8 – Gli Ambiti territoriali sociali in Veneto



Fonte: Regione del Veneto, 2019

Ogni Ambito è dotato di un Comune capofila, che si rende portavoce per numero differente di comuni: dal Comune di Venezia che ne conta 3 al Comune di Belluno che ne conta 46.

Tab. 8 – Nr. Comuni per ATS in Veneto

Nr.	N° ATS	Ente Capofila	Nr. Comuni
1	1	Comune di Belluno	46
2	2	Azienda Ulss n1 Dolomiti	15
3	3	Comune di Bassano del Grappa	23
4	4	Comune di Thiene	32
5	5	Comune di Arzignano	22
6	6	Comune di Vicenza	37
7	7	Comune di Conegliano	28
8	8	Comune di Castelfranco Veneto	29
9	9	Comune di Treviso	37
10	10	Comune di Portogruaro	21
11	12	Comune di Venezia	3
12	13	Comune di Spinea	17
13	14	Comune di Chioggia	3
14	15	Comune di Carmignano di Brenta	28
15	16	Comune di Padova	29
16	17	Comune di Este	44
17	18	Comune di Lendinara	41
18	19	Comune di Adria	10
19	20	Comune di Verona	36
20	21	Comune di Legnago	25
21	22	Comune di Sona	37

Fonte: elaborazione propria su dati della Regione Veneto, UniTn 2020

La complessità risiede nel fatto che il Veneto non ha riconosciuto giuridicamente la dimensione di Ambito, che presenta solo una mera funzione nominalistica.

Il Veneto non ha infatti recepito integralmente la Legge 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", nella fattispecie l'art. 8, comma 3, lettera a) *determinazione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati, degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. Nella determinazione degli ambiti territoriali, le regioni prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie, destinando allo scopo una quota delle complessive risorse regionali destinate agli interventi previsti dalla presente legge.*

La scelta è stata quella di far corrispondere gli Ambiti territoriali alle ex-Conferenze dei sindaci delle Aziende ULSS. La Regione Veneto era infatti precedentemente articolata in 21 Aziende ULSS, riformate nel 2016 e portate a 9 con L.R. n°19/2016. Sono rimaste però le articolazioni delle ex-Aziende ULSS, denominate Distretti socio-sanitari con a capo i Comitati dei Sindaci di Distretto. La Direzione Servizi Sociali/Regione si è perciò rapportata con i 21 Comitati dei Sindaci di Distretto per definizione di un loro Ente capofila di Ambito.

I 21 Ambiti territoriali non sono perciò mai stati giuridicamente riconosciuti dalla Regione Veneto, che ha scritto anche una nota al Ministero per comunicare la scelta dei 21 Ambiti con rispettivi Enti capofila, in assenza di una norma regionale che li riconoscesse. La ragione della loro esistenza risiede spesso nella mera distribuzione di fondi⁶⁵.

Ad oggi i territori hanno perciò sviluppato e adottato modelli di reti differenti, ma si sta arrivando ora a ragionare su un successivo passo: riconoscere gli Ambiti territoriali da un punto di vista anche normativo al fine di promuovere una gestione associata dei servizi più uniforme. Ci sono però delle evidenti difficoltà perché i territori sono diversificati, così come gli attori territoriali. Inoltre, nel quadro delle deleghe obbligatorie dei Comuni alle ULSS è più complesso ipotizzare questo cambiamento.

Unità Locali Socio-Sanitarie (ULSS): sono di competenza dell'Azienda Ulss invece gli interventi sanitari e sociosanitari. Come abbiamo visto, per quanto riguarda l'assetto territoriale, si evidenzia che le Aziende ULSS sono diventate 9, con L.R. n°19/2016 e gli ATS corrispondono ai territori afferenti ai 21 Comitati dei Sindaci di Distretto delle AULSS.

L'Azienda Ulss assicura, inoltre, la programmazione, la progettazione e la gestione dei servizi sociali, in relazione alle deleghe conferite dai Comuni e sulla base degli indirizzi espressi dalla Conferenza dei Sindaci.

Ognuna delle 9 Aziende ULSS possiede il suo Ufficio di Piano, incaricato all'elaborazione e stesura dei Piani di Zona, che devono recepire gli Atti di programmazione locale (che sono però redatti a livello di ATS, generando un ulteriore elemento di complessità gestionale).

Altri attori: le Province (e la Città metropolitana), pur promuovendo e incentivando nel territorio di loro competenza gli interventi sociali, in armonia con la programmazione regionale e in linea con la realizzazione del Piano di zona, non sembrano rivestire grosse responsabilità per ciò che concerne la lotta alla povertà.

Importante è invece la presenza sul piano regionale degli enti di rappresentanza del Terzo Settore, tra cui il più citato: Alleanza contro la povertà in Veneto.

Concludendo, portare l'attenzione sulla governance delle politiche regionali di contrasto alla povertà significa per forza di cose guardare alla complessità della governance amministrativa che caratterizza il territorio del Veneto. Ne emerge una complessa geografia amministrativa, che come

⁶⁵ Individuati per la gestione del PON "Inclusione" FSE, Avviso n. 3 del 2016.

l'effetto di un caleidoscopio, cambia fisionomia a seconda dei punti di vista e delle chiavi di lettura adottate:

- l'esercizio o meno della facoltà di delega (o di associazione) da parte dei Comuni ha portato alla formazione di situazioni territoriali diversificate, secondo le risorse e i vincoli presenti in ciascuno dei contesti locali. La delega può essere totale (funzioni di gestione amministrativa e funzioni tecnico professionali di valutazione e presa in carico) o parziale, quando le funzioni amministrative rimangono all'Ente locale;
- dall'aggiornamento dell'assetto dei Servizi sociali si evince il permanere di una forte frammentarietà a livello di ambito territoriale, nonostante si siano avviate alcune gestioni associate finalizzate ai servizi e agli interventi di contrasto alla povertà (attraverso la sottoscrizione di convenzioni tra i diversi attori);
- le competenze sono diversamente distribuite: in un unico ATS si possono trovare soggetti molto diversi che gestiscono parte delle politiche sociali: ULSS, Comuni, Consorzi, Unioni, ecc.;
- gli Ambiti presentano Enti capofila di diverse esperienza e competenza, gravati dal peso della gestione amministrativa, tra ragioni di sola spartizione di risorse fino a investimenti importanti in termini di programmazione e monitoraggio a lungo termine;
- per quanto concerne l'assetto organizzativo delle politiche del lavoro, si rileva che i territori di competenza dei Centri per l'Impiego non corrispondono agli Ambiti territoriali. Per favorire la progettazione integrata dei nuclei beneficiari del RdC, ma anche degli altri utenti di entrambi i Servizi, Veneto Lavoro ha dato disposizioni ai Centri per l'Impiego di individuare un referente dedicato al raccordo operativo con i Servizi sociali di Ambito.

In questo quadro frastagliato, il Piano di contrasto alla povertà inserisce importanti organismi di concertazione. La Regione Veneto ha infatti previsto due organismi dedicati a monitorare l'attuazione dello stesso, finalizzati al confronto e alla progettazione, ad offrire indirizzi in modo concertato e a rispondere ai bisogni del territorio:

a) Il Tavolo Regionale per la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, nel quale è confluita la Commissione regionale per l'inclusione attiva prevista nell'Allegato A della Dgr n. 2121 del 19 dicembre 2017. Il Tavolo è presieduto dall'Assessore alle Politiche Sociali (o un suo delegato) e composto da:

- Assessori regionali competenti per materie interessate alla tematica
- Sindaci (o loro delegati) dei 21 Ambiti territoriali
- Presidente ANCI
- Direttore INPS Veneto
- Coordinatore Alleanza contro la povertà

Viene convocato almeno una volta all'anno dall'Assessore alle Politiche Sociali. I compiti che svolge sono di indirizzo e alta programmazione, secondo un approccio di governance multilivello.

b) una Commissione tecnica che supporta il Tavolo e ha una composizione flessibile in base alle tematiche trattate. Può prevedere il coinvolgimento di:

- Dirigenti regionali dei servizi competenti
- Tre rappresentanti dell'Alleanza contro la povertà
- Dirigenti competenti per materia (o loro delegati) dei 21 Ambiti territoriali, in stretta connessione con i referenti dei N.O.A.
- Presidente o delegato Ordine degli assistenti sociali
- Direttori dei servizi sociali delle Aziende ULSS
- Un referente ANCI regionale
- Un referente INPS.

Sempre nel rispetto di quanto previsto dalla normativa nazionale, il Tavolo regionale per la Rete della protezione e dell'inclusione sociale è attivato anche a livello territoriale nei 21 Ambiti, seppur composto nel rispetto degli attori locali, come si vedrà nel prossimo paragrafo.

Tutti questi organismi si stanno rivelando molto utili al fine di unire un territorio fortemente frammentato dalla sua stessa complessità organizzativa.

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

L'ultima rilevazione Istat, resa nota nel 2017 con l'avvio del censimento permanente del non profit in Italia, conferma la forte presenza del settore non profit in Veneto. Dopo Lombardia e Lazio, il Veneto è sul podio al terzo posto per presenza di istituzioni non profit. Nell'ultima rilevazione, con dati riferiti al 2015, sono oltre 29,8mila, contro le 28,8mila del 2011, circa mille in più. L'incremento, tuttavia, non è più quello registrato nel 2011 (rispetto ai dati del 2001), quando superava anche la media nazionale. Nel 2015, la crescita rispetto al 2011 è del 3,4 per cento, ben al di sotto di quella media nazionale (che supera l'11 per cento).

Si tratta di 25.737 associazioni (86,2% del totale), 917 cooperative sociali (3,1%), 490 fondazioni (1,6%) e 2.726 enti di altra forma giuridica (9,1%). La loro mission è principalmente legata al sostegno e supporto di soggetti deboli e/o in difficoltà (10.112 sul totale di 29.871), alla promozione e tutela dei diritti (4959) e alla cura dei beni collettivi (4676). Al fine di raggiungere questi scopi, le istituzioni censite in Veneto si impegnano nelle seguenti attività: 20.630 in cultura, sport e ricreazione, 1541 nell'istruzione e ricerca, 1015 nella sanità, 2390 in assistenza sociale e protezione civile, 419 nell'ambiente, 394 nello sviluppo economico e coesione sociale, 419 nella tutela dei diritti e attività politica, 285 in filantropia e promozione del volontariato, 404 in cooperazione e solidarietà internazionale, 897 in religione, 1371 in relazioni sindacali e rappresentanza di interessi, 106 in altre attività.

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 salite da 4,6 del 2011 al 4,9 del 2015 e sono superiori alla media nazionale, ma inferiori alla media del Nordest;
- crescono dal 32,1% al 38,9% quelle con prevalenza di finanziamenti pubblici, in linea con il Nordest;
- i dipendenti e lavoratori esterni per 10.000 residenti sono scesi da 59,6 al 56 in controtendenza agli altri territori del Nordest;
- i volontari invece sono notevolmente incrementati, passando da 110,5 a 185,8 volontari per 10.000 residenti
- l'incidenza dei lavoratori esterni sul totale dei lavoratori è del 13,1%, al di sotto della media italiana del 16% ma superiore alla media del Nordest e del Nordovest;
- l'incidenza delle istituzioni con prevalenza di attività market è pari al 54,6% (+44,1%), dato di molto superiore alla media italiana (44,9) e del Nordest (44,4).

Per quanto riguarda il settore "filantropia e promozione del volontariato", calano le unità attive (-0,7%), i lavoratori dipendenti ed esterni (-0,4%) e i volontari (-15,5%). L'incidenza dei lavoratori esterni è del 46%, leggermente inferiore alla media italiana del 48,8%. Il calo dell'incidenza delle istituzioni non profit attive nel settore filantropia e promozione del volontariato con prevalenza di finanziamenti pubblici è ingente (dal 18,2% al 3,5%), come in tutti i territori del Nordest. Diminuisce anche l'incidenza di istituzioni non profit attive, settore filantropia e promozione del volontariato con prevalenza di attività market (-7,4%), diversamente dalle altre Regioni del Nord, ma ad esclusione dell'Emilia Romagna.

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 0,9%, di poco sopra la media nazionale dello 0,8%, ma inferiore alla media del Nordest e del Nordovest (rispettivamente 1,2€ e 1,1%).

Dal Registro Regionale delle Persone Giuridiche di diritto privato, che è stato istituito dalla Regione Veneto, in attuazione del D.P.R. 361/2000, con D.G.R. n. 112 del 19 gennaio 2001 e gestito dalla Direzione Enti Locali e Servizi Elettorali si possono individuare gli Enti privati non aventi scopo di lucro (Associazioni, Fondazioni, Regole, ecc.) a cui è stata attribuita la personalità giuridica di diritto privato e che operano nelle materie attribuite alla competenza regionale e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito della Regione Veneto. Gli Enti iscritti nel Registro Regionale alla data del 30 settembre 2018 sono 957 e operano nei seguenti settori: assistenza socio/sanitaria: beneficenza, ai minori, agli emarginati, agli anziani, ai malati, alle persone svantaggiate (37%), promozione culturale, storico-artistica, teatrale, filosofica, socio-ricreativa, territoriale, letteraria, (22%), ricerca scientifica e tecnologica (6%), pratica sportiva (6%), tutela e promozione ambientale (10%), formazione scolastica e professionale (19%). Gli Enti iscritti per provincia sono così ripartiti: 86 a Belluno, 154 a Treviso, 162 a Padova, 176 a Venezia, 35 a Rovigo, 141 a Vicenza, 202 a Verona. Si tratta di 448 Fondazioni, 470 Associazioni, 32 regole e 6 consorzi.⁶⁶ Da una lettura incrociata di dati ISTAT e del Registro Regionale emerge come la Provincia di Verona sia quella con il più ampio proliferare di istituzioni no profit, contrariamente alla Provincia di Rovigo dove si registra una presenza inferiore.

Come indicano anche le Linee guida ai Piani di zona, gli obiettivi della politica sociale del territorio possono essere perseguiti con maggior efficacia mediante il coinvolgimento dei vari soggetti attivi nella comunità locale, prevedendo la loro partecipazione, a vario titolo, nella progettazione, nel finanziamento e nella realizzazione degli interventi del sistema integrato territoriale⁶⁷. La legislazione sia nazionale che regionale prevede l'impegno degli enti locali e delle regioni nel riconoscere e agevolare il ruolo/responsabilità e la partecipazione attiva dei vari soggetti e delle parti sociali della comunità locale.

Il Terzo Settore svolge così in Veneto un ruolo rilevante, soprattutto per quanto concerne l'area povertà e inclusione sociale, dove le attività di assistenze e sostegno di singoli e gruppi in difficoltà intervengo in carenza di servizi e risorse del pubblico. L'attività solidaristica delegata all'impegno e alla beneficenza privata è considerevole e rispecchia un tratto culturale tipico della regione: la matrice cattolica unita ad un forte coesione sociale a livello di singolo comune, rendono il popolo veneto impegnato nell'associazionismo e in tutte quelle forma aggregative finalizzate alla mutualità e all'impegno civile e solidaristico.

Il proliferare di queste realtà impone però forme di coordinamento e rappresentanza. Anche in Veneto è stata costituita l'Alleanza contro la povertà, che è diventata un interlocutore importante, capace di raccogliere le singole istanza e creare un fronte comune di dialogo presso la Pubblica Amministrazione.

Oltre ad Alleanza contro la povertà, vi è il Forum del Terzo settore e la conferenza del volontariato istituita con Legge regionale 30 agosto 1993, n. 40, insieme all'apposito Registro Regionale.

Se sul piano regionale esistono perciò forme di rappresentanza e di advocacy, molto più complesso diventa tale esercizio al livello provinciale, soprattutto di Ambito (ATS): ciò che si è riusciti a costruire a livello regionale, sempre più difficile a livello locale, dove tendenzialmente manca una voce unica ed un interlocutore rappresentativo delle varie istanze.

⁶⁶ Registro regionale delle persone giuridiche di diritto privato, disponibile al sito: <https://www.regione.veneto.it>.

⁶⁷ Il Piano di Zona costituisce il termine di riferimento, territoriale e istituzionale, nei confronti degli Enti del Terzo Settore, tenuto conto delle innovazioni introdotte dalla recente riforma (D.Lgs. n. 117/2017), per il loro coinvolgimento e coordinamento. L'attivazione dei processi partecipativi è promossa e garantita dalla Conferenza dei Sindaci e dai Comitati dei Sindaci di Distretto (art. 16, co. 2, lett. b) della L.R. n. 19/2016 e DGR n. 199 del 20 febbraio 2018).

A livello locale il rapporto con il Terzo Settore differisce in base a molteplici fattori: capacità di collaborazione delle singole realtà presenti, modalità di costruzione del Piano di Zona, capacità di attivazione delle equipe multidisciplinari e collaborazione con i CPI, ecc.

Nella costruzione dei Piani di zona, la Regione ha però chiesto ad Alleanza contro la povertà di individuare delle rappresentanze, rispetto al tema della povertà a livello di Ambito, al fine di poter valorizzare la grande ricchezza di conoscenze e competenze espresse a livello locale. La Regione in questo senso sta attualmente chiedendo ai gruppi di Comuni o agli Ambiti di avere delle rappresentanze locali del Terzo Settore (come delle micro-Alleanze contro la povertà), ma la forte differenziazione interne e la frammentazione (di cui si è già parlato) rendono tale possibilità ancora lontana.

Quello che ne risulta è un quadro in cui la stesura di policy sembra efficace sui livelli alti, con il rischio di una grande frammentazione sul basso, causate dall'assenza di un portavoce unitario a livello locale.

Ad incentivare il coordinamento orizzontale oltre agli strumenti messi in atto col ReI, risulta importante l'esperienza del R.I.A., che, come abbiamo visto, è una misura cresciuta notevolmente nel corso degli ultimi anni e sentita come la misura "territoriale", nata dal basso, co-progettata dagli Enti locali e sostenuta dal Terzo Settore. Sono infatti coinvolti ad oggi oltre 500 partner tra pubblico e privato sociale, che hanno trovato delle loro modalità di concertazione.

Seguendo poi le indicazioni contenute nel D.Lgs 147/2017, l'avvio dell'attuazione del Piano è stata caratterizzata innanzitutto dalla costituzione degli organismi preposti alla governance degli interventi di contrasto alla povertà che, come abbiamo visto, sono: il Tavolo Regionale per la Rete della protezione e dell'inclusione sociale (insediatosi il 22 novembre 2018) e la Commissione tecnica di supporto al Tavolo (insediatasi il 23 gennaio 2019). Tale assetto di governance è stato indicato come livello minimo da adottare anche a livello di ATS. La governance a livello di Ambito prevede perciò:

- un Tavolo territoriale per la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, che confluisce nel Comitato dei Sindaci di Distretto
- una commissione tecnica di Ambito, composta a tecnici che si occupano di inclusione sociale, referente N.O.A. (Nucleo Operativo di Ambito), soggetti del territorio (in particolare Enti del Terzo Settore).

Al fine di rendere disponibili alla Commissione tecnica regionale approfondimenti, analisi e condivisioni tra tutti gli attori coinvolti, si è poi dato avvio alla costituzione di quattro gruppi di lavoro tematici dedicati a diversi temi: formazione integrata, sistemi informativi, equipe multidimensionali e gestione associata. Durante l'anno 2019 sono stati realizzati alcuni incontri dei gruppi che hanno prodotto indicazioni e orientamenti successivamente sottoposti alla Commissione tecnica. In particolare, grazie al lavoro del gruppo sull'equipe multidimensionale, si è addivenuti ad un documento di indirizzo inerente alla sua composizione, alle sue modalità di attivazione e di raccordo tra Servizi sociali, Centri per l'Impiego e Servizi specialistici. Le attività dei gruppi di lavoro tematici a supporto della Commissione cessano con il raggiungimento del mandato che si sono dati, mentre nuovi gruppi di lavoro potranno essere attivati per affrontare ulteriori questioni inerenti all'attuazione delle misure di contrasto alla povertà.

A livello locale, nel caso di convenzioni tra Comuni, la governance può essere così strutturata:

1. livello istituzionale: Comitato dei Sindaci ed eventuali Comitati di sub-Ambito (come nel caso bellunese);
2. livello gestionale: Ufficio di Direzione di Ambito e altre forme di coordinamenti;
3. livello operativo: Commissione tecnica territoriale e Nucleo operativo d'ambito (N.O.A.).

A livello operativo il Piano povertà ha introdotto, infatti, delle forme di coordinamento orizzontale, denominate N.O.A.: Nuclei Operativi di Ambito. Il Nucleo Operativo di Ambito ha lo scopo di garantire un raccordo a più livelli e una funzione di coordinamento, mettendo in circolo e condividendo competenze, linguaggi, strumenti ed esperienze territoriali (con un focus particolare

sulla valorizzazione delle reti di ogni specifico territorio) e favorendo l'attivazione delle risorse più adeguate alle esigenze dei beneficiari delle diverse misure. Al Nucleo partecipa un assistente sociale ed eventuali altre figure professionali individuate dai singoli Ambiti. In particolare il Nucleo offre supporto tecnico-logistico alle Equipe multidisciplinari, favorisce l'utilizzo complementare delle risorse evitando sovrapposizioni e sprechi, raccoglie informazioni e dati relativi agli interventi, ai progetti e ai loro follow-up, garantendo così un'azione di monitoraggio e analisi utili alla Regione. Questa proposta riprende e valorizza l'esperienza maturata in alcuni territori, che hanno già riscontrato l'utilità di un lavoro di coordinamento territoriale sul fronte dell'implementazione della misura ReL.

Il Nucleo collabora con vari soggetti, tra cui l'Ufficio di Piano, vista la centralità del tema povertà anche nei Piani di Zona e dato l'approccio integrato e multidimensionale che si vuole adottare.

Sono i referenti dei Nuclei Operativi di Ambito ad interfacciarsi con la Regione e ad incontrarsi in forma più o meno allargata (tutti gli Ambiti oppure solo alcuni di essi afferenti alla stessa Azienda ULSS) in base alle esigenze di confronto.

Per quanto riguarda la collaborazione con il mondo del lavoro, è interessante sottolineare come Veneto Lavoro abbia designato 1 singolo CPI all'interno di ogni singolo ATS responsabile del dialogo con le parti sociali al fine di migliorare il raccordo e l'attivazione delle misure di inserimento lavorativo, come previste dalla normativa RdC.

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 Regione Veneto, possiamo fissare i seguenti punti centrali:

Una nuova centralità per le politiche sociali di contrasto alla povertà in Veneto: come scritto in apertura di questo elaborato, prima dell'avvento delle misure nazionali di reddito minimo, la povertà non era stata la priorità nello sviluppo delle politiche locali di welfare della Regione del Veneto. Oggi si sta assistendo ad una stagione di riorganizzazione istituzionale e organizzativa, in cui l'*argomento povertà* sta acquisendo una maggiore centralità, grazie ad una visione del fenomeno allargata e multidimensionale, non più esclusivamente ricondotta alle sue manifestazioni più estreme.

Povertà volano a processi di innovazione e riorganizzazione degli assetti istituzionali: grazie alla rinnovata attenzione di cui sopra, il tema povertà sta innescando in Veneto processi di innovazione e trasformazione degli assetti istituzionali, promuovendo:

- nuove forme di coordinamento verticali e orizzontali, a livello regionale, d'Ambito e in taluni casi addirittura di sub-Ambito;
- nuove riflessioni sull'organizzazione dell'attuale sistema di governance multi-livello, soprattutto per quanto riguarda il ruolo degli Ambiti e una possibile gestione associata dei servizi.
- nuove occasioni di dialogo tra le diverse istanze di policy, inserendosi come tema intersettoriale tra le politiche socio-sanitarie, soprattutto all'interno dei Piani di zona⁶⁸.
- nuove possibilità di integrazione tra le diverse aree di policy, come la collaborazione con il mondo del Lavoro;
- nuovi sistemi informativi sociale-lavoro, secondo una logica di interoperabilità (SILS).

⁶⁸ Nei Piani di Zona è previsto, rispetto all'area della povertà e inclusione sociale, la costituzione di uno specifico tavolo tematico con valenza trasversale a tutti gli altri denominato tavolo povertà e inclusione sociale. Questo è coordinato dall'Ente Capofila dell'Ambito territoriale e vede il coinvolgimento di un referente di ogni altro tavolo tematico e del Nucleo Operativo di Ambito (N.O.A.).

Forte ruolo della Sanità e la “sanitarizzazione” degli interventi: gli elementi innovativi si innestano, come contraltare, in un contesto politico-istituzionale di significativo sbilanciamento dell'implementazione delle politiche sociali locali e della programmazione e gestione delle *funzioni sociali* verso le Aziende ULSS. Tale sbilanciamento negli assetti è dovuto essenzialmente a due fattori:

- 1) il problema delle deleghe obbligatorie, che sfocia in taluni casi nella delega del Servizio sociale professionale;
- 2) la complessità nell'elaborazione dei Piani di zona.

Rispetto al punto 1), è stato già accennato come la Legge regionale 15 dicembre 1982, n. 55, recante le norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale, riferisca che alle unità locali socio-sanitarie (ULSS) è attribuita la gestione obbligatoria nei limiti fissati dai livelli uniformi di assistenza, di una serie di funzioni⁶⁹. Nel modello veneto è stata dunque privilegiata la strategia di integrazione socio-sanitaria tramite delega di gestione all'Azienda ULSS di una parte delle funzioni socio-sanitarie, lasciando alla facoltà dei Comuni la possibilità di ulteriori deleghe di gestione, fino a un conferimento complessivo di tutte le attività di interesse socio-sanitario.

Questo principio di delega obbligatoria da parte dei Comuni alle ULSS ha portato, secondo l'opinione dei testimoni qualificati, alle seguenti conseguenze:

1. ad uno spostamento di baricentro del potere nella definizione delle *policy* del settore sociale al settore della Sanità;
2. l'attribuzione completa delle funzioni sociali alla Sanità, in quei casi di delega dell'intero impianto del servizio sociale professionale alle ULSS;
3. la scomparsa del tema povertà all'interno del calderone di priorità degli interventi socio-sanitari.

Quest'ultimo elemento si ricollega al punto 2), che riguarda la complessità nell'elaborazione dei Piani di zona per quanto concerne il tema povertà. I PAL devono essere redatti a livello di Ambito, che sono 21 e devono essere armonizzati a livello di Azienda ULSS, che sono però 9. La Regione ha supportato gli Ambiti territoriali nel processo di predisposizione dell'Atto di programmazione territoriale, adattando uno schema base fornito da Banca Mondiale, quale strumento di definizione delle attività di rafforzamento del sistema locale di interventi e servizi per il contrasto alla povertà in attuazione del Piano regionale. Tali atti programmatori territoriali devono essere poi recepiti dai Piani di Zona, da redarsi secondo le modalità e le tempistiche definite nelle Linee Guida approvate con DGR n°426 del 9 aprile 2019⁷⁰. Vi è in corso un tentativo di armonizzare, a livello concettuale e normativo, questi livelli di governo e di strutturazione metodologica di questi atti di programmazione, che differiscono tra di loro nei singoli territori.

Stanti le intenzioni riconosciute dalle Linee guida per la predisposizione dei piani di zona 2020-2022 di: 1) assicurare i necessari coordinamenti tra gli organismi di rappresentanza: Comitato dei Sindaci di Distretto e Comune Capofila dei comuni ricompresi negli Ambiti territoriali; 2) armonizzare gli Atti di programmazione territoriale per la definizione delle attività di rafforzamento

⁶⁹ Le funzioni a delega obbligatoria sono: a) prevenzione, assistenza, riabilitazione, inserimento, informazione, sostegno e ricovero delle persone handicappate; b) prevenzione, assistenza, recupero, informazione, sostegno e reinserimento sociale di tossicodipendenti; c) attività consultoriali familiari. Sono di competenza dei comuni o delle comunità montane le funzioni socio-assistenziali relative ad ogni servizio socio-assistenziale di interesse locale, esercitato sia in forma residenziale che semiresidenziale, aperta o domiciliare, compresa l'erogazione di interventi economici complementari. In altre parole, spetta ai comuni la gestione delle prestazioni prettamente sociali e delle prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, vale a dire tutte le attività del sistema sociale che hanno l'obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute.

⁷⁰ Regione del Veneto, *Documento di aggiornamento/integrazione 2020 al Piano Regionale per il contrasto alla Povertà 2018-2020*

del sistema di interventi e servizi per il contrasto alla povertà in attuazione del Piano regionale per il contrasto alla povertà con i Piani di Zona in capo alle Aziende ULSS), permangono grosse difficoltà, poiché gli Uffici di Piano dipendono dalle ULSS, ma le politiche di lotta alla povertà e la stesura dei PAL sono in carico agli Enti Locali. Inoltre, i tavoli dei Piani di zona incentivano la partecipazione a macchia di leopardo sul territorio regionale. Il rischio che si sta correndo è quello di uno scollamento tra Comuni e Azienda ULSS.

I Comuni iniziano a rivendicare, con l'arrivo di risorse, maggiori autonomie e una visione a 360° sulle politiche sociali nel loro territorio. Molti comuni stanno infatti avviando delle valutazioni per il ritiro delle deleghe alle ULSS. Il tentativo della Regione è ora quello di ricompattare le varie istanze e di creare connessioni funzionali.

Il mancato riconoscimento degli Ambiti (ATS): in tutto questo, il territorio si presenta frammentato da un punto di vista sia istituzionale sia organizzativo. La sua complessa geografia amministrativa cambia assetto a seconda dei criteri di osservazione adottati. La Regione, in questa fase, sta guardando verso la costituzione di veri Ambiti sociali, all'interno dei quali promuovere più coordinamento e forme di gestione associata dei servizi.

Il Piano regionale per il contrasto alla povertà riconosce infatti l'Ambito territoriale quale modalità organizzativa per una programmazione omogenea nel campo sociale, socio-sanitario e lavorativo (art. 23 del D.Lgs. n. 147/2017). In tale contesto, quindi, la gestione associata è uno strumento che i Comuni/Ambiti possono utilizzare per costruire e consolidare relazioni e alleanze, funzionali ad affrontare le sfide emergenti poste ai servizi, migliorandone l'offerta, e per governare uno sviluppo che travalichi i confini comunali, generando nuove identità territoriali.

Lo spostamento di asse dal socio-sanitario al socio-lavorativo: crisi identità del settore sociale: la nuova stagione di politiche sociali di contrasto alla povertà si inserisce in un quadro storico-normativo di grande avvicinamento delle politiche di contrasto alla povertà alle politiche attive del lavoro. Questo è confermato su numerosi fronti: normativi (leggi nazionali e regionali), programmatici (il piano povertà contiene numerosi azioni relativi all'ambito delle politiche del lavoro) e operativi (il raccordo dei due settori all'interno dei tavoli di lavoro e dei N.O.A.).

Nella medesima stagione si è inoltre assistito:

- all'emanazione del Piano straordinario di potenziamento dei Centri Pubblici per l'Impiego (CPI), approvato con DGR n°1770/2019, finalizzato a proseguire il percorso di efficientamento dei processi e degli strumenti in uso, migliorandone il livello di performance complessivo e di governo del sistema dei servizi pubblici per il lavoro nella Regione del Veneto.
- alla configurazione di un quadro che, in ragione delle politiche e della programmazione regionale e delle nuove norme nazionali (tra cui il D.L. n°4/2019 convertito con modificazioni dalla L. 28/03/2019, n°26 relativo all'introduzione del RdC, ma anche il D.M. n. 4/2018 relativo alla definizione dei LEP), vedrà dal 2019 un aumento considerevole di utenti che accedono ai servizi, con caratteristiche nuove e differenti richieste prestazionali;
- alla definizione, in ogni Ambito, di un CPI espressamente dedicato alla collaborazione per l'attuazione delle misure previste dalla normativa del RdC.

Secondo i testimoni qualificati, grazie questi contributi, sono nate numerose e proficue vie di collaborazione tra i due settori: sociale e lavoro. Il rischio però è quello che il Lavoro possa assorbire alcune competenze in capo al sociale, andando così a rivestire un ruolo di forti influenze, somigliando un po' a ciò che rappresenta oggi la Sanità in Veneto.

Per una sintesi dei principali punti di forza e di debolezza espressi dai testimoni qualificati rispetto alle politiche di contrasto alla povertà delle Regione Veneto, si veda l'APPENDICE a chiusura del report.

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 Regione del Veneto, 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

Il riposizionamento (*rescaling*) delle politiche sociali⁷¹, attuato principalmente mediante forme di decentramento su base territorializzata, che han preso avvio con la riforma del Titolo V della Costituzione e con la legge n. 328 del 2000 (in linea con quello che è avvenuto in molti altri stati europei)⁷², impone una lettura multidimensionale e localizzata della manifestazione dei problemi/bisogni e delle risorse/risposte, che ben si applica al concetto di "sistemi locali di welfare". Tale concetto considera i meccanismi dinamici in cui le specifiche condizioni socio-economiche e culturali locali danno luogo a diverse esigenze delle persone e a diversi mix di attori formali e informali, pubblici e non, coinvolti nella fornitura di servizi socio-assistenziali. In quest'ottica i sistemi di welfare locale non sono considerati come un mero ridimensionamento delle responsabilità assistenziali a livello locale, ma come configurazioni specifiche dei bisogni della popolazione e dei fornitori di servizi e come risorse assistenziali a livello locale⁷³.

Le analisi che seguono tentano perciò di guardare al territorio regionale del Veneto per comprenderne la variabilità interna, intesa come caratterizzazione specifica e consolidata a livello locale dei sistemi istituzionali di intervento nell'ambito delle politiche di welfare (dimensione politico-istituzionale), interrelata alle condizioni strutturali da un punto di vista socio-demografico (dimensione socio-demografica) e socio-economico (dimensione socio-economica). Le modalità con cui queste tre dimensioni si incontrano influenzano il livello di vulnerabilità degli individui e delle famiglie residenti e, come conseguenza, l'intensità della domanda di assistenza⁷⁴.

A questo scopo sono state prodotte delle misurazioni dei livelli di vulnerabilità dall'U.O. Politecnico di Milano, articolate su due livelli: 1) per le tre dimensioni (socio-demografica, socio-economica e politico-istituzionale) sono stati individuati degli indicatori elementari da cui sono stati costruiti tre distinti indicatori sintetici di dimensione; 2) gli indicatori di vulnerabilità dimensionale sono stati infine sintetizzati in un indicatore complessivo di vulnerabilità (MPI). Quest'ultimo è stato poi utilizzato per circoscrivere dei cluster territoriali.

Seguendo il medesimo ordine, che rispecchia l'iter di analisi condotta da Polimi, è possibile ricavare alcune considerazioni sulle caratteristiche di configurazione dei sistemi locali di welfare a livello territoriale, partendo dagli indicatori elementari delle singole dimensioni, passando attraverso l'indicatore sintetico e concludendo con l'analisi dei cluster spaziali.

⁷¹ Morlicchio E., *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna 2012.

⁷² Kazepov Y. (a cura di), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham 2010.

⁷³ Andreotti A, Mingione E and Polizzi E (2012), *Local welfare systems and social cohesion*, *Urban Studies* 49(9): 1925–1940.

⁷⁴ Polimi, *Nota metodologica*.

In questo modo, guardando al report metodologico e alle cartografie prodotte da Polimi, a cui si rimanda per approfondimenti, è possibile iniziare a tracciare un'analisi della dimensione di variabilità interna della Regione del Veneto a livello locale di sistemi di welfare⁷⁵.

Commenti alla dimensione socio-demografica

La popolazione del Veneto è di 4.905.854 abitanti, che risiedono in 571 comuni distribuiti su 7 enti di vasta area e 1 Città metropolitana. In Veneto prevalgono centri abitati di media grandezza con una popolazione media di 8.500 persone: il 43,8% della popolazione vive in comuni con una popolazione compresa tra 3.000 e 10.000 abitanti. Solamente nell'area alpina di Belluno e nella bassa pianura Padana, nella zona di Rovigo, sono diffusi piccoli comuni di circa 3000 abitanti.

Tab. 9 - La distribuzione della popolazione residente nelle province del Veneto

Provincia	Nr. comuni	Abitanti	Media abitanti per comune
Belluno	63	202.950	3.221
Padova	102	937.908	9.195
Rovigo	50	234.937	4.699
Treviso	95	887.806	9.345
Venezia	44	853.338	19.394
Verona	98	926.497	9.454
Vicenza	119	862.418	7.247
Totale	571	4.905.854	8.592

Fonte: Nota Polimi, 2020

Nel paragrafo 1 del presente report sono già state affrontate le principali trasformazioni che stanno interessando la Regione a livello demografico. In questa sede verranno commentati solamente gli indicatori elementari della dimensione socio-demografica individuati dal Polimi (popolazione con età superiore a 75 anni, popolazione straniera, famiglie con componenti in età 0-14 anni), analizzati a livello sub-regionale.

Per fare questo, laddove non sono disponibili altre fonti o dati di analisi aggregati a livello provinciale, è stata calcolata la media provinciale dei dati disponibili a livello comunale, comparati al dato medio regionale

Tab. 10 - Dimensione caratterizzanti i sistemi di welfare locali: socio-demografica

Indicatore elementare di vulnerabilità	Media valori indicatori elementari SOVRAREGIONALE*		Media valori indicatori elementari VENETO	Media valori indicatori elementari per PROVINCIA						
				BL	PD	RO	TR	VE	VR	VI
Popolazione con età superiore a 75 anni	11,76		10,5	12,66	9,97	12,86	9,89	10,55	9,81	9,86

⁷⁵ Per arricchire l'analisi, non vengono in aiuto le Scienze Sociali, che sembrano non aver dato ampio spazio ad indagini e riflessioni sulla povertà negli Ambiti del Veneto. Da un spoglio delle fonti secondarie, non sono disponibili - a nostra conoscenza - contributi specifici, soprattutto finalizzati alla perlustrazione della variabilità sub-regionale e alle dinamiche dei sistemi di welfare locale.

Popolazione straniera	8,05		8,17	4,65	7,65	7,94	10,07	8,73	10,44	6,99
Famiglie con componenti in età 0-14	20,23		22,52	16,75	23,65	18,63	24,60	22,66	23,71	23,55
	*Piemonte, Lombardia, Trentino, Veneto, Emilia-Romagna									

Fonte: elaborazione propria su base Polimi, Unitn 2020

La popolazione con età superiore a 75 anni presenta un valore medio - tra i 571 comuni veneti - del 10,5%; superano tale valore la Provincia di Rovigo con il 12,86% e la Provincia di Belluno. In quest'ultima troviamo anche il picco massimo nel comune di Cibiana di Cadore (BL) con il 21,52%; mentre il punto minimo risiede nel comune di Massanzago in Provincia di Padova con solo il 5,34%.

Se consideriamo il numero di presenze straniere per provincia, al 1 gennaio 2019 Verona conferma essere quella con il maggior numero di residenti con oltre 110mila presenze; seguono Padova (97mila), Treviso (93mila), Venezia (87mila) e Vicenza (poco meno di 83mila). Per quanto riguarda l'incidenza della popolazione straniera sul totale dei residenti, il valore più alto si registra in provincia di Verona seguita da Treviso, Venezia e Padova. La provincia Belluno registra l'incidenza più bassa⁷⁶. Il picco massimo di stranieri residenti si trova infatti presso Nogarole Rocca (VR) con il 23,52% e a San Bonifacio (VR) con il 18,87%. Il valore minimo lo si riscontra invece a Rotzo (0,61%) e Foza (0,87%), entrambi comuni della Provincia di Vicenza. Se guardiamo invece alla variazione del tasso di crescita, quello più alto si è registrato nella provincia di Verona (+4,3%); seguita da Rovigo (+3,6%) e Padova (+3%).

Per quanto riguarda le famiglie con componenti in età 0-14, troviamo una forte incidenza presso la Provincia di Treviso (il 24,60% sul totale delle famiglie residenti), anche se il valore massimo lo si registra nel comune di Veggiano (PD) in Provincia di Padova 32,78%. Decisamente sotto la media regionale è la Provincia di Belluno con il 16,75%, anche se il valore minimo è riscontrabile presso il comune di Ferrara di Monte Baldo in Provincia di Verona con il 4,20%.

In chiusura, da una lettura dell'indicatore sintetico attraverso le cartografie, si evidenzia come le aree a maggior vulnerabilità rispetto alla dimensione socio-demografica⁷⁷ sono collocate in prevalenza nella parte orientale della pianura padana, con l'eccezione dei comuni appartenenti alle province meridionali del Veneto e a quelle settentrionali della Romagna.

Commenti alla dimensione socio-economica

Se osserviamo la situazione del mercato del lavoro a livello provinciale, nel 2017 tre province venete rientrano tra i primi dieci posti a livello nazionale per il tasso di disoccupazione più basso: si tratta di Venezia, che ha un indice del 4.8%, in ribasso di due punti percentuali rispetto al 2016, classificandosi con ciò come terza a livello nazionale; Belluno con il 5,1% di tasso di disoccupazione (quinta città in Italia) e Treviso con il 5,6% (nona città in Italia per il tasso più basso).

Tra il 2016 e il 2017 nella provincia di Venezia si è registrato un incremento soprattutto degli occupati del settore alberghiero e della ristorazione (+30%). Per la sua conformazione naturale e culturale, la provincia di Venezia possiede un particolare appeal che la rende meta privilegiata di turisti italiani e stranieri.

Verona, invece, nel 2017 ha registrato un aumento della disoccupazione, mentre Belluno che ha sempre avuto buoni tassi nella partecipazione al mercato del lavoro, nel 2017 mostra una flessione

⁷⁶ Si tratta del 6,2% nei dati ISTAT rielaborati in: Fondazione Migrantes e Caritas Italiana (a cura di), XXVIII Rapporto immigrazione 2018-2019. Non si tratta solo di migranti, cit.

⁷⁷ Si veda figura 3.1, nota Polimi, 2020.

nel tasso di disoccupazione, ma perde qualche posizione nella graduatoria delle province italiane per il tasso di occupazione più elevato: con un valore pari al 69,2%, passa all'ottavo posto dal terzo. A Vicenza l'occupazione è diminuita ed è rimasta stabile la quota delle persone disoccupate, a Padova sono aumentate nel 2017 sia l'occupazione sia la disoccupazione, mentre a Rovigo sono diminuite entrambe.

Tab. 11 - Dimensione caratterizzanti i sistemi di welfare locali: socio-economica

Indicatore elementare di vulnerabilità	Media valori indicatori elementari SOVRAREGIONALE*	Media valori indicatori elementari VENETO	Media valori indicatori elementari per PROVINCIA						
			BL	PD	RO	TR	VE	VR	VI
Occupati non stabili	12,47	12,93	13,80	11,80	15,06	11,77	13,55	15,56	11,09
Occupati in età 20-64	65,5	67,38	67,07	67,01	65,04	67,35	65,94	68,81	68,25
Famiglie con bassa intensità lavorativa	15,88	13,05	13,98	13,13	15,43	12,64	12,86	12,62	12,22
Famiglie con reddito inferiore all'assegno sociale	9,75	7,75	8,11	7,77	8,29	7,57	7,23	8,44	7,07
*Piemonte, Lombardia, Trentino, Veneto, Emilia-Romagna									

Fonte: elaborazione propria su base Polimi, Unitn 2020

Osservando invece le medie provinciali degli indicatori elementari della dimensione socio-economica, possiamo dare le seguenti letture:

- l'occupazione non stabile è più alta a Verona (15,56%) e Rovigo (15,06%). In provincia di Verona è situato un raggruppamento coeso di valori massimi incentrati in una singola area, situazione che non si trova con nessuno altro indicatore: si tratta della zona del Garda Veronese. Troviamo i comuni di Malcesine (31,76%), Garda (30,79%) Bardolino (27,95%) Brenzone sul Garda (26,41%), Torri del Benaco (23,08%), San Zeno di Montagna (22,97%), tutti con un indicatore di precarietà lavorativa molto alto. Tale raggruppamento può essere dovuto alla vocazione turistica del Lago di Garda, che comporta lavori stagionali presso le strutture ricettive del territorio⁷⁸. Il picco minimo lo si registra invece in Provincia di Vicenza, nei comuni di Gambugliano (VI) con il 7,54% e Monteviale (VI) con il 7,72%.
- Il minor numero di occupati in età 20-64 si ravvisa in provincia di Rovigo (65,04%), il cui indice si colloca anche al di sotto della media sovra-regionale (65,5%). Segue la Città metropolitana di Venezia con il 65,94%. Il valore percentuale minore si registra però a Zoppè

⁷⁸ Guardando al medesimo indicatore anche attraverso le cartografie (fig. 2.2 della nota Polimi), possiamo notare gli stessi tratti in evidenza: nelle zone marittime della fascia orientale del Veneto e sulle sponde del lago di Garda si collocano molti comuni con un'elevata quota di occupati non stabili. Come è stato già ipotizzato in precedenza, il fenomeno potrebbe dipendere dalla presenza rilevante di lavoratori stagionali nel settore turistico locale.

di Cadore in Provincia di Belluno (con solo il 28%), seguito da Val di Zoldo (46,49%) e Cibiana di Cadore (54,12%) all'interno di in una situazione del territorio bellunese rientrante invece nella media regionale. Questo elemento sottolinea come il territorio bellunese sia caratterizzato da una fortissima differenziazione locale e da una marcata contraddizione interna. Il valore percentuale più alto si registra invece nel comune di Velo Veronese (VR) con il 78%.

- Famiglie con bassa intensità lavorativa sono distribuite più omogeneamente a livello regionale: le province con la media più alta sono quelle di Verona, Rovigo e Belluno. In quest'ultima troviamo anche il picco massimo con il comune bellunese di Zoppè di Cadore (57,14%), seguito da Val di Zoldo (37,37%) e Cibiana di Cadore (31,37%). Anche il valore minimo risiede in Provincia di Belluno il 5,72% del comune di Livinallongo del Col di Lana. Anche in questo caso l'escursione bellunese è notevole.
- Le famiglie con reddito inferiore all'assegno sociale sono più presenti in provincia di Verona 8,44% (media provinciale di 7,75%), in quella di Rovigo (8,29) e di Belluno (8,11). In quest'ultima troviamo anche i valori massimi: Zoppè di Cadore (36,75%), Val di Zoldo (23,12%), Cibiana di Cadore (15,79%). Anche il valore minimo è bellunese con Rivamonte Agordino, che si attesta al 2,98%⁷⁹. Una grande escursione tra valori della dimensione socio-economica appare così, in ultima istanza, un fenomeno tipicamente bellunese.

Da una lettura delle cartografie dell'indicatore sintetico, si evidenzia come le aree a maggior vulnerabilità rispetto alla dimensione socio-economica⁸⁰ sono collocate in prevalenza nelle zone marittime della fascia orientale del Veneto (Città metropolitana di Venezia e Provincia di Rovigo) e sulle sponde del lago di Garda (Provincia di Verona), a conferma di quanto emerso dall'analisi dell'indicatore elementare di "occupazione non stabile"⁸¹. Si aggiungono molti comuni di confine con la Provincia di Ferrara, alcuni comuni dell'alto Vicentino e il Comune di Belluno.

Commenti alla dimensione politico istituzionale

La dimensione politico-istituzionale è quella che, nostra avviso, presenta le caratteristiche più complesse da investigare, che riportano ad interpretazioni incerte.

La spesa sociale pro-capite in Veneto è leggermente inferiore alla media complessiva delle Regioni considerate⁸². La Provincia di Vicenza è quella che presenta una spesa sociale inferiore, seguita da Belluno e Treviso.

Tab. 12 - Spesa sociale dei comuni per interventi e servizi sociali per provincia in euro pro-capite () per provincia. Veneto - Anni 2010:2016*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verona	106	117	113	102	114	113	122	-	-
Vicenza	106	102	100	93	90	86	87	-	-
Belluno	97	91	92	90	92	95	88	-	-
Treviso	97	92	97	95	101	96	91	-	-
Venezia	163	158	157	152	142	141	131	-	-
Padova	100	100	99	98	92	93	96	-	-
Rovigo	123	91	92	93	94	90	94	-	-

⁷⁹ Da uno sguardo alle cartografie, la presenza delle famiglie con reddito inferiore all'assegno sociale è davvero poco marcata nei comuni del centro-nord del Veneto e su tutto il territorio della Provincia di Trento.

⁸⁰ Si veda figura 3.2, nota Polimi, 2020.

⁸¹ Si veda figura 2.2, nota Polimi, 2020.

⁸² Come abbiamo già accennato, i dati vanno letti con le dovute cautele giacché molte funzioni relative alla spesa sociale transitano in Veneto attraverso la spesa sanitaria.

Veneto	114	111	111	106	106	104	104	-	-
(*)La spesa pro-capite totale è calcolata come rapporto tra la spesa dei comuni per servizi sociali (al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale) e la popolazione.									

Fonte: Elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione Veneto su dati Istat

Per quanto riguarda la spesa sostenuta dagli Enti associativi, misurata in valori percentuali sul totale della spesa sociale sostenuta dai Comuni, i dati sono difficile lettura. Parrebbe Verona la provincia con più attività delegate e Rovigo con quella con meno.

Per quanto concerne, invece, la quota di spesa sociale per l'area povertà, disagio adulti e senza dimora Venezia è dal 2010 la provincia veneta con la quota più alta di spesa sociale pro capite (131 euro) seguita da Verona (122 euro). Mentre nel primo caso si è assistiti in ogni caso ad un decremento della quota nell'ordine del 19%, nel secondo, dal 2010 al 2016, si è registrato un aumento del 15% da 106 a 122 euro. La provincia di Vicenza, seguita a ruota da Belluno e Treviso, mostra una quota di spesa sociale pro capite piuttosto bassa (tra le 87 e 91 euro nel 2016) specie se paragonata alla media nazionale (116 euro)⁸³.

Coerentemente, per quanto riguarda la quota di spesa destinata all'area povertà, disagio adulto e senza dimora, Venezia è la provincia con l'importo più alto pro capite (23 euro), seguita da Verona (18 euro). In questo caso Treviso è la provincia con il più basso importo del Veneto (7 euro) destinato a questo ambito.

Tab. 13 -Spesa sociale dei comuni per interventi e servizi sociali nell'area "Povertà" in euro pro-capite (*) per provincia. Veneto - Anni 2010:2016

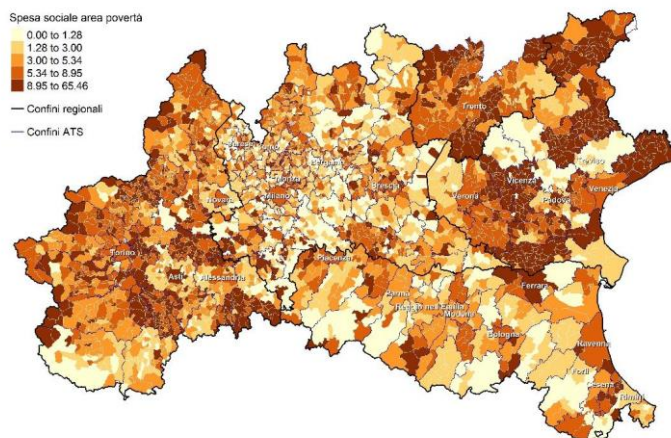
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verona	9	8	7	7	7	8	18	-	-
Vicenza	8	7	9	7	6	8	8	-	-
Belluno	10	7	8	9	8	10	9	-	-
Treviso	9	10	10	10	8	8	7	-	-
Venezia	28	32	35	31	23	25	23	-	-
Padova	9	9	9	10	6	11	11	-	-
Rovigo	6	7	6	7	7	8	9	-	-
Veneto	12	12	13	12	10	12	13	-	-
(*)La spesa pro-capite totale è calcolata come rapporto tra la spesa dei comuni per servizi sociali (al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale) e la popolazione.									

Fonte: Elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione Veneto su dati Istat

Inoltre, la distribuzione della spesa sociale dell'area povertà in Veneto risulta accorpata per appartenenza ad ambiti territoriali che mostrano la tendenza ad avere valori elevati o bassi in tutti i comuni appartenenti ad un determinato ambito. Emerge così una chiara geografia amministrativa per quanto concerne la distribuzione territorializzata dell'indicatore elementare di "quota area povertà", che coincide con i confini amministrativi degli Ambiti (ATS).

⁸³ <https://venetosostenibile.regione.veneto.it/dati-territoriali>, ultimo accesso 13/07/2020.

Fig. 9 - Distribuzione territoriale dell'indicatore polist03_quota_areapov: spesa sociale nell'area povertà, disagio adulti e senza fissa dimora (valori percentuali sul totale della spesa sociale)



Fonte: Figura 5, Nota Polimi 2020

Investono nell'Area povertà i comuni corrispondenti agli Ambiti (ATS): ATS 1 - capofila: Comune di Belluno (BL); ATS 5 - capofila: Comune di Arzignano (VI); ATS 6 - capofila: Comune di Vicenza (VI); ATS 7 - capofila: Comune di Conegliano (TV); ATS 8 - capofila: Comune di Castelfranco Veneto (TV); ATS 10 - capofila: Comune di Portogruaro (VE); ATS 14 - capofila: Comune di Chioggia (VE); ATS 18 - capofila Comune di Lendinara (RO). Interessante notare che, ad esclusione di Vicenza, i comuni capofila di questi Ambiti sono tutti di medie dimensioni.

I singoli comuni che registrano invece una maggiore spesa sociale nell'area povertà sono: Ospitale di Cadore (BL) con 25,64€, e La Valle Agordina con il 23,61€, entrambi in Provincia di Belluno. Il minimo dello 0% è rilevato nei comuni di Posina (VI), Asiago (VI), Erbezzo (VR) e Laghi (VI).

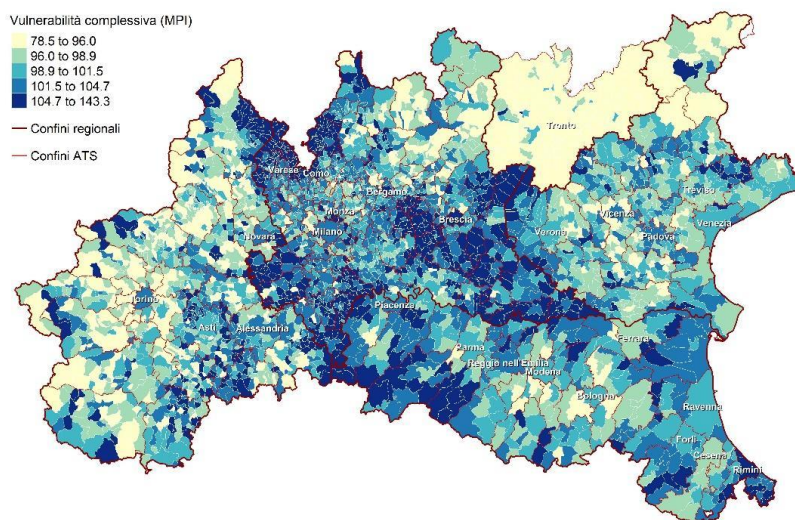
Da una lettura delle cartografie dell'indicatore sintetico, si evidenzia come le aree a maggior vulnerabilità rispetto alla dimensione politico-istituzionale⁸⁴ sono collocate in prevalenza nell'alto Vicentino, nei comuni veronesi bagnati dal Lago di Garda e in alcuni comuni della Provincia di Padova settentrionale.

L'indicatore sintetico complessivo (MPI) e i cluster territoriali

Viene data ora una lettura dell'indicatore sintetico complessivo, che rappresenta l'aggregazione dei tre indicatori sintetici di dimensione appena analizzati, di cui si riporta per intero la cartografia (figura 10).

⁸⁴ Si veda figura 3.3, nota Polimi, 2020.

Fig. 10– Distribuzione territoriale dell'indicatore sintetico complessivo



Fonte: Figura 5, Nota Polimi 2020

La figura mette in evidenza come le aree a maggior vulnerabilità globale sono:

- tendenzialmente zone di confine: viene confermata la zona del Garda Veronese in aggiunta di altri piccoli comuni sul crinale con la Lombardia e del Polesine (medio-basso) a ridosso della Provincia di Ferrara; l'Alto Vicentino verso la Provincia di Trento e la Sinistra Piave Basse della Provincia di Treviso. Emerge isolato a nord il Comune di Belluno.
- la distribuzione di aree di vulnerabilità intermedia è più frastagliata
- la bassa vulnerabilità è invece nettamente più marcata, concentrata principalmente nella provincia di Belluno (Cadore, Agordo, Feltre...).

Interessante notare come vi rientri anche la zona di cintura attorno al comune di Vicenza, tipico caso di grande comune vulnerabile confinato da piccoli comuni a bassa vulnerabilità.

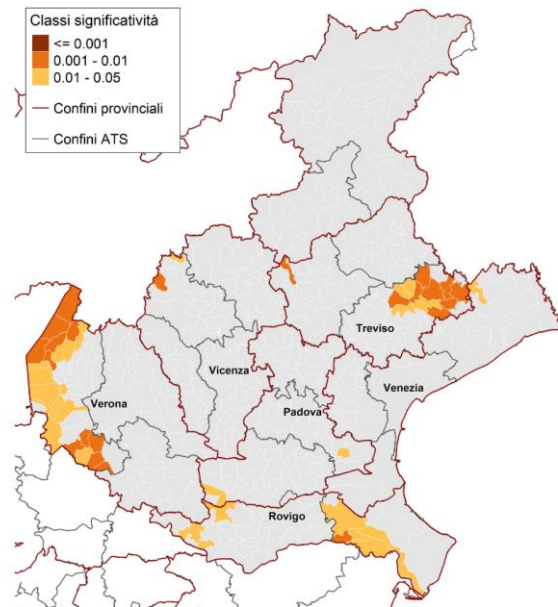
Il passaggio finale consiste nell'individuazione dei cluster territoriali a elevata o bassa vulnerabilità, ovvero gruppi di comuni confinanti caratterizzati da valori alti o bassi dell'indicatore sintetico. In questo modo è possibile individuare:

- i cluster alto-alto, 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.

Nello specifico, troviamo in Veneto 3 grossi cluster ad alta vulnerabilità, come mostra la figura sottostante (figura 11):

1. la zona del "Garda Veronese" della Provincia di Verona;
2. la zona della "Sinistra Piave Basse" della Provincia di Treviso;
3. il "Basso Polesine" della Provincia di Rovigo.

Fig. 11 – Comuni appartenenti ai cluster “Alto – alto” per classe di significatività delle local Moran statistic. Veneto



Fonte: Figura 4.11, Nota Polimi, 2020

Il cluster del “Garda Veronese”, provincia di Verona, presenta come elementi distintivi rispetto a quanto è stato già esposto nel paragrafo:

- La Provincia di Verona presenta il maggior numero di residenti stranieri (>12%);
- Appartiene al cluster il comune di Nogarole Rocca (VR) con il 23,52% picco massimo di stranieri residenti in Veneto;
- L’occupazione non stabile a Verona mostra un indicatore più alto (15,56%) rispetto alla media regionale (12,3%);
- Sempre riferito a all’indicatore “occupazione non stabile”, in provincia di Verona risiede, come con nessun altro indicatore, un raggruppamento coeso di valori massimi incentrati in una singola area, quella del Garda Veronese. Troviamo i comuni di Malcesine (31,76%), Garda (30,79%) Bardolino (27,95%) Brenzone sul Garda (26,41%), Torri del Benaco (23,08%), San Zeno di Montagna (22,97%);
- Le famiglie con reddito inferiore all’assegno sociale sono più presenti in provincia di Verona 8,44% (media provinciale del 7,75%);
- Nelle cartografie risulta un hot spot per tutti gli indicatori sintetici;
- Di contro, la Provincia di Verona ha un’alta spesa sociale e una bassa vulnerabilità dell’indicatore sintetico politico-istituzionale.

Cluster della “Sinistra Piave Basse”, Provincia di Treviso:

- Alto numero di stranieri rispetto alla media (supera il 10% rispetto alla media regionale di ca. 8%);
- Numero di famiglie con componenti in età 0-14 più alto rispetto alla media regionale;
- Emerge un hot spot per l’indicatore sintetico socio-demografico, poco evidente invece per quello socio-economico;
- Presenta una bassa spesa sociale per l’Area povertà.

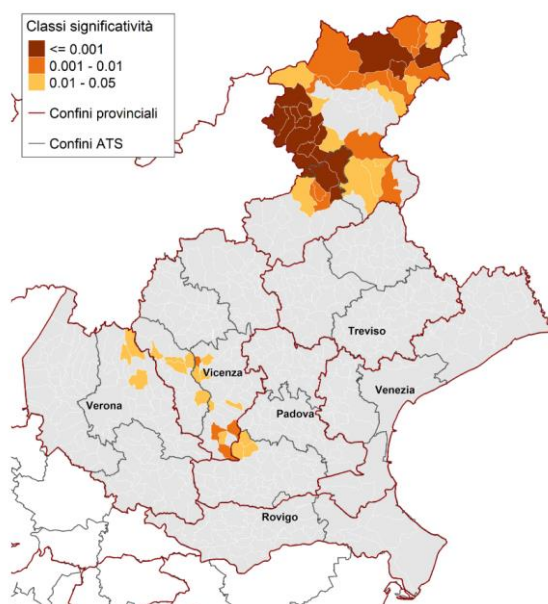
Cluster del “Basso Polesine”, provincia di Rovigo:

- mostra una percentuale del 12,86% di popolazione over 75 sul totale della popolazione residente (sopra la media del 10,5%);
- Alta occupazione non stabile (15,06%) sopra alla media regionale (12,3%);
- Il minor numero di occupati in età 20-64 del Veneto (65,04%), anche al di sotto della media sovra-regionale (65,5%);
- Le famiglie con reddito inferiore all’assegno sociale sono più presenti in Provincia di Rovigo (8,29% - media provinciale di 7,75%);
- Hot spot per quanto concerne l’indicatore sintetico socio-economico. In generale si presenta infatti come l’area più vulnerabile secondo gli indicatori socio-economici;
- Di contro, alta spesa per l’area povertà.

Due sono invece i cluster a bassa vulnerabilità:

1. gran parte della Provincia di Belluno, ad esclusione di parte del Cadore e del Feltrino.
2. l’area centro-meridionale della Provincia di Vicenza;

Fig. 12 – Comuni appartenenti ai cluster “basso - basso”



Fonte: Nota Polimi, 2020

Cluster della Provincia di Belluno:

- Incidenza più bassa di stranieri, nettamente inferiore alla media regionale;
- Incidenza più bassa di famiglie con figli 0-14 anni: la provincia di Belluno si colloca sotto la media regionale con il 16,75% (media regionale di 22,5%);
- Di contro, alta percentuale di residenti over75, picco massimo nel comune di Cibiana di Cadore (BL) con il 21,52%;
- Belluno con il 5,1% di tasso di disoccupazione è la seconda città veneta con il tasso più basso (e quinta città in Italia);
- Contiene, per quanto riguarda le famiglie con bassa intensità lavorativa, i picchi massimi regionale con il comune bellunese di Zoppè di Cadore (57,14%), seguito da Val di Zoldo (37,37%) e Cibiana di Cadore (31,37%) e i valori minimi con il 5,72% del comune di Livinallongo del Col di Lana (dentro il cluster basso-basso);

- La provincia di Belluno presenta anche un'incidenza superiore alla media di famiglie con reddito inferiore all'assegno sociale (8,11% - media provinciale di 7,75%). In quest'ultima troviamo anche i valori massimi: Zoppè di Cadore (36,75%), Val di Zoldo (23,12%), Cibiana di Cadore (15,79%). Anche il valore minimo è bellunese con Rivamonte Agordino, che si attesta al 2,98% (incluso nel cluster basso-basso);
- Grande escursione tra valori nella dimensione socio-economica: questo sembra essere, in ultima istanza, un fenomeno tipicamente bellunese;
- Il Comune di Belluno è un hot spot dell'indicatore sintetico socio-economico;
- Bassa spesa sociale e alta spesa in favore dell'area povertà. In generale, bassa vulnerabilità dell'indicatore sintetico politico-istituzionale.

Cluster dell'area centro-meridionale della Provincia di Vicenza:

- Presenta Comuni con i valori minimi regionali di occupazione non stabile: Comuni di Gambugliano (VI) con il 7,54% e Monteviale (VI) con il 7,72%;
- L'area meridionale della Provincia mostra meno hot spot rispetto all'area settentrionale nell'indicatore sintetico politico-istituzionale;
- Per molti indicatori risulta in realtà nella media.

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

Tra le Regioni considerate dalla ricerca (ad esclusione della provincia di Trento), il Veneto ha il minor numero assoluto di domande presentate e accolte e il valore più basso anche per domande presentate e accolte ogni 1000 residenti di RdC/PdC⁸⁵. A livello nazionale registra però la più alta percentuale regionale di beneficiari che ricevono la Pensione di Cittadinanza.

Guardando alla distribuzione sub-regionale, il 60% delle domande proviene dalle tre maggiori province, Verona, Padova e Venezia, ognuna con un 20% circa di domande presentate sul totale regionale. Ad esse seguono Treviso e Vicenza, entrambe con il 15% del totale, e Rovigo (4%), Belluno in coda con 2.6% delle domande presentate (tabella 14). Analoga è la distribuzione provinciale delle domande accolte, che complessivamente sono il 54% di quelle presentate⁸⁶. L'ambito con il più alto numero di nuclei beneficiari è quello del "Distretto Ex Azienda Ulss N.16" (Padova).

Il 55,3% dei nuclei beneficiari complessivi è composto da 1 single (dato sopra la media nazionale) mentre le famiglie con almeno un minore sono il 26,2%. Il 44,5% dei nuclei beneficiari RdC è indirizzato ai Centri per l'Impiego (sotto la media nazionale), il 46,9% è indirizzato ai Servizi Sociali (sopra la media nazionale), mentre il 8,7% dei nuclei beneficiari non è tenuto agli obblighi (sopra la media nazionale)⁸⁷.

Su 1000 abitanti, la media veneta dei percettori di Reddito/Pensione di cittadinanza è di 5.6 domande per il periodo marzo - luglio 2019; a livello intraregionale la media è di 3.6 domande accolte ogni 1000 residenti per la provincia di Belluno (minimo) e di 8.5 domande per la provincia di Rovigo (massimo).

In Italia nello stesso periodo le domande di richiesta di RdC pervenute all'Inps sono state oltre 1,4 milioni con una media di 15 domande accolte ogni 1.000 residenti⁸⁸.

⁸⁵ Domande presentate ogni 1000 residenti: Piemonte 21,2, Emilia-Romagna 15,3, Lombardia 15,2, Veneto 12 e Trento 11,8. Domande accolte ogni 1000 residenti: Piemonte 13,5, Lombardia 8,6, Emilia-Romagna 8,2, Veneto 6,5, Trento 5,6.

⁸⁶ INPS, *Osservatorio Statistico Reddito/Pensione di Cittadinanza e Reddito di Inclusione*.

⁸⁷ Monitoraggio RdC del Ministero del Lavoro, marzo - agosto 2019.

⁸⁸ http://statistica.regione.veneto.it/Pubblicazioni/Veneto_sostenibile/index.html, ultimo accesso 13/07/2020.

Tab. 14 - Domande di reddito di cittadinanza presentate e accolte in Veneto per provincia.
Dati dal 6 marzo al 15 luglio 2019

	Domande presentate		Domande accolte			
	N.	% sul totale Veneto	N.	% sul totale Veneto	% su domande presentate	Per 1.000 residenti
Belluno	1.384	2,6	738	2,7	53,3	3,6
Padova	10.349	19,6	5.584	20,4	54,0	6,0
Rovigo	3.433	6,5	1.986	7,3	57,9	8,5
Treviso	8.090	15,3	4.043	14,8	50,0	4,6
Venezia	10.008	19,0	5.247	19,2	52,4	6,1
Verona	11.275	21,4	5.780	21,1	51,3	6,2
Vicenza	8.250	15,6	4.003	14,6	48,5	4,6
Veneto	52.789	100,0	27.381	100,0	51,9	5,6

Fonte: Elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto su dati Inps

Se invece consideriamo il lasso di tempo marzo - novembre 2019, la media veneta di domande accolte è di 6,5 ogni mille residenti. La provincia con il tasso più alto di domande presentate ed anche accolte ogni mille abitanti è Rovigo con rispettivamente 16,3 domande presentate e 9,7 domande accolte, quella con il più basso è Belluno con 7,9 richieste e 4,6 domande accolte.

Tab. 15 - Domande di reddito di cittadinanza presentate e accolte in Veneto per provincia.
Dati dal 6 marzo al novembre 2019

	presentate (ogni 1.000 residenti)	accolte (ogni 1.000 residenti)
Veneto	12,0	6,5
Verona	13,6	7,2
Padova	12,2	6,9
Venezia	13,1	7,0
Vicenza	10,8	5,5
Treviso	10,2	5,3
Rovigo	16,3	9,7
Belluno	7,9	4,6

Fonte: Elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto su dati Inps

Se osserviamo le due mappe del Veneto che seguono (figure 13 e 14) si nota come la distribuzione delle domande evidenzia una differenziazione intraregionale fra le zone urbane più densamente popolate, in pianura, dove la domanda è tendenzialmente elevata, e quelle più periferiche a ridosso dell'arco alpino dove la domanda è più bassa. La più alta concentrazione di domande è in pianura nella zona del Polesine attorno a Rovigo, storicamente un'area depressa e con una configurazione socio-economica diversa rispetto al resto della regione Veneto e alta nell'indicatore sintetico socio-economico.

La maggior diffusione nelle aree urbane è confermata anche negli altri territori regionali. In Veneto è particolarmente marcata e crea delle aree di "cornice", o effetto "alone", intorno ai grossi insediamenti, soprattutto ai capoluoghi di provincia.

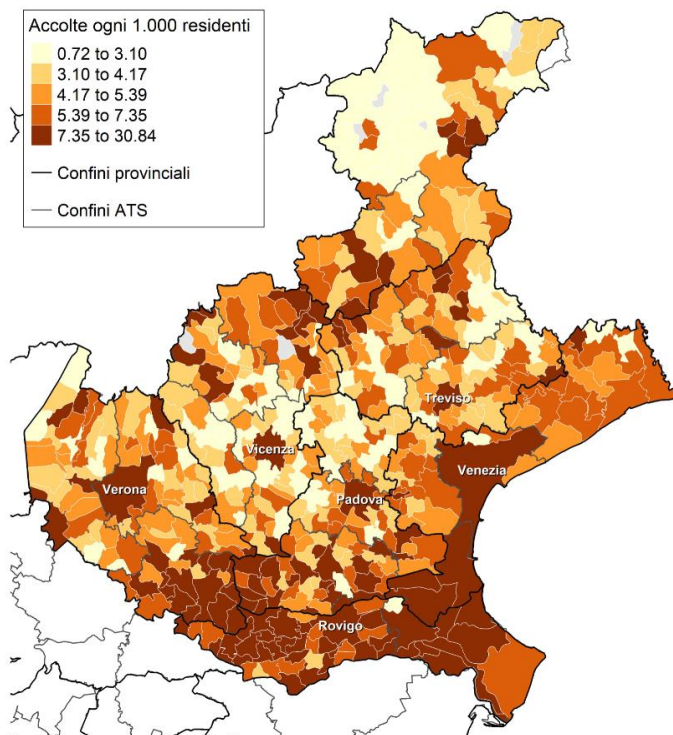
La domanda è più contenuta a nord, nella Provincia di Belluno.

Nei comuni piccoli o medio-piccoli il numero di domande presentate e accolte è inferiore rispetto a quello dei comuni di dimensioni maggiori dove, in particolare nelle realtà con oltre 50mila residenti per i territori considerati dalla ricerca (Trentino, Emilia Romagna, Veneto, Lombardia,

Piemonte) i valori risultano elevati (22,1 domande presentate ogni 1000 abitanti e 13,4 domande accolte). Questo è un dato peraltro in linea con la distribuzione della spesa sociale dove le aree urbane, coincidenti spesso con i capoluoghi di provincia, mostrano una spesa sociale media pro-capite superiore a quella dei comuni non capoluogo.

Interessante infatti notare l'emergere di un fenomeno che si può racchiudere nel concetto di "welfare urbano": compaiono infatti con chiarezza i grossi centri per quanto riguarda domande presentate e accolte, che prima non apparivano con tanta chiarezza nell'analisi della vulnerabilità nei cluster.

Fig. 13 – Distribuzione domande accolte ogni 1000 di RdC/PdC in Veneto

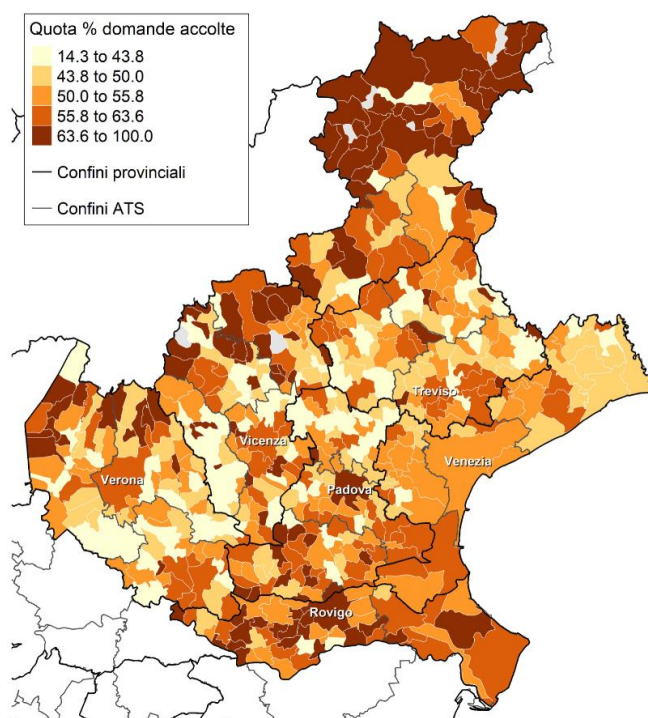


Fonte: Nota Polimi, 2020

I 113 comuni classificati come "alto 5" per domande accolte ogni 1000 abitanti di RdC/PdC, ovvero compresi tra 7,35-30,84, sono collocati come segue: 34 in Provincia di Rovigo, 23 in Provincia di Padova, 23 in Provincia Verona, 11 in Provincia di Vicenza, 10 in Provincia di Treviso, 6 in Provincia di Venezia, 6 in Provincia di Belluno.

Come valori di *take up*, il Veneto si presenta con una percentuale inferiore della media sovvraregionale (53,9% a fronte del 57,4%). In ordine si trovano: 59,8% Rovigo, 58% Belluno, 56,4% Padova, 53,7% Venezia, 52,8% Verona, 51,9% Treviso, 51,2% Vicenza.

Fig. 14 - Distribuzione valori di take up (RdC e PdC) in Veneto



Fonte: Nota Polimi, 2020

I 114 comuni classificati come “alto 5” per domande accolte su presentate di RdC/PdC, ovvero compresi tra 63,6-100, sono collocati come segue: 31 in Provincia di Belluno, 29 in Provincia di Vicenza, 19 in Provincia di Rovigo, 15 in Provincia di Verona, 14 in Provincia di Padova, 6 in Provincia di Treviso, 0 in Provincia di Venezia.

Ad un primo sguardo ciò potrebbe sembrare una contraddizione rispetto ai dati illustrati precedentemente. La probabile spiegazione risiede nel fatto che dove i comuni sono più piccoli, l'indice di il take up è maggiore perché le domande presentate complessivamente sono poche. Dove i comuni aumentano di dimensioni, si abbassa il valore di take up, perché in valore assoluto aumentano anche le domande complessive.

Indagare ulteriormente le cause risulta complicato su questo piano di analisi: sarebbe necessario integrare con ulteriori metodi di ricerca qualitativa, anche per comprendere il ruolo dell'impostazione dei servizi nell'incidere positivamente o negativamente sui valori di take up.

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 rappresenta un aspetto complesso da gestire. Come suggerito dalla nota metodologica di Polimi, l'indicatore di vulnerabilità ha natura multidimensionale, mentre il numero delle domande di RdC/PdC è legato prevalentemente alla sfera economica. In secondo luogo, l'indicatore di vulnerabilità quantifica l'esposizione potenziale alla fragilità, mentre il numero di domande di RdC/PdC quantifica una domanda di sostegno effettivamente espressa. Infine, la correlazione si basa su unità di analisi a livello di comune e non di famiglie e di individui.

Questo però non ci esime, dal poter avanzare alcune considerazioni, partendo innanzitutto dall'analisi dei coefficienti di correlazioni fra indicatori di vulnerabilità e indicatori di take up.

Tab. 16 – Coefficienti di correlazione fra indicatori di vulnerabilità e indicatori sul take-up del Reddito di Cittadinanza - Veneto

	presentate (ogni 1.000 residenti)	accolte (ogni 1.000 residenti)	quota domande accolte (%)
sociodemo01_over75	0,314	0,418	0,304
sociodemo02_stran	0,373	0,189	-0,343
sociodemo03_fam_0_14	-0,213	-0,371	-0,465
vulnerabilità socio-demografica	0,313	0,109	-0,453
socioeco01_occ_nonstab	0,332	0,324	0,084
socioeco02_occ_20_64	0,445	0,445	0,118
socioeco03_bassa_intlav	0,523	0,559	0,187
socioeco04_sotto_assoc	0,402	0,438	0,193
vulnerabilità socio-economica	0,529	0,545	0,174
polist01_spesa_poprif	-0,199	-0,170	0,030
polist02_quota_entiasso_adj03	0,146	0,235	0,197
polist03_quota_areapov	-0,085	-0,077	-0,037
vulnerabilità politico-istituzionale	-0,121	-0,037	0,119
vulnerabilità complessiva	0,412	0,327	-0,165

Fonte: tabella 5.7, Nota Polimi, 2020

Riferito alla vulnerabilità complessiva, la Regione del Veneto presenta, rispetto alle altre Regioni considerate, il più alto coefficiente nelle domande presentate ogni 1000 abitanti, e il secondo più alto (dopo l'Emilia-Romagna) di domande accolte ogni 1000. Risulta anche l'unica regione con il coefficiente negativo rispetto alla quota di domande accolte su presentate.

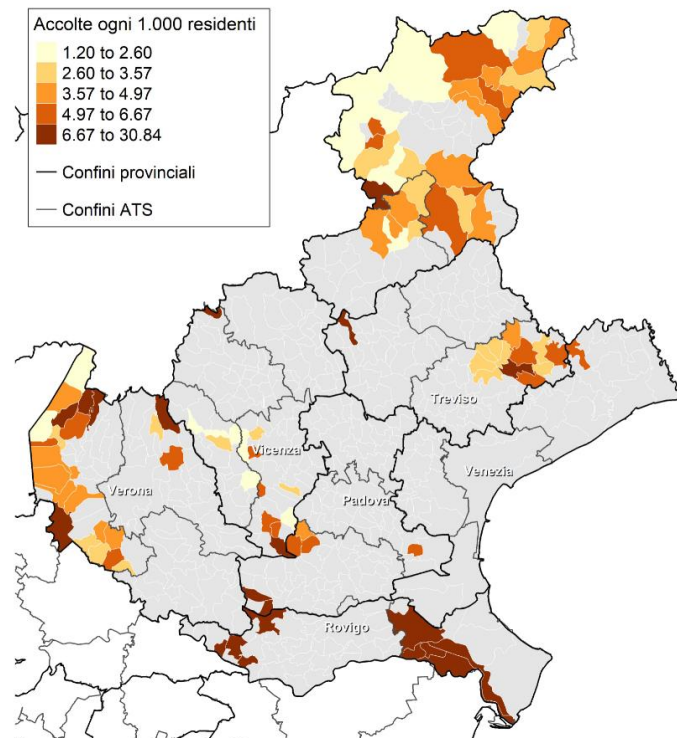
La tabella suggerisce inoltre:

- I coefficienti risultano più elevati in corrispondenza delle variabili che misurano difficoltà legata alla dimensione socio-economica: molto alto risulta il legame con l'indicatore elementare di "bassa intensità lavorativa" e, in generale, con tutti gli indicatori elementari di vulnerabilità socio-economica;
- Rispetto alla componente socio-demografica il coefficiente è alto in presenza dell'indicatore elementare di popolazione over 75. Questo rispecchia la lettura di un Veneto con il più alto numero di domande presentate e accolte di Pensione di Cittadinanza.
- Negativo invece il coefficiente all'altezza dell'indicatore elementare di famiglie con figli in età 0-14 e in generale correlato alla vulnerabilità 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 vulnerabilità. L'immagine sottostante raffigura la classificazione delle domande accolte ogni 1000 abitanti all'interno dei cluster alto-alto, ossia più vulnerabili nel loro complesso.

Fig. 15 - Veneto accolte_cluster



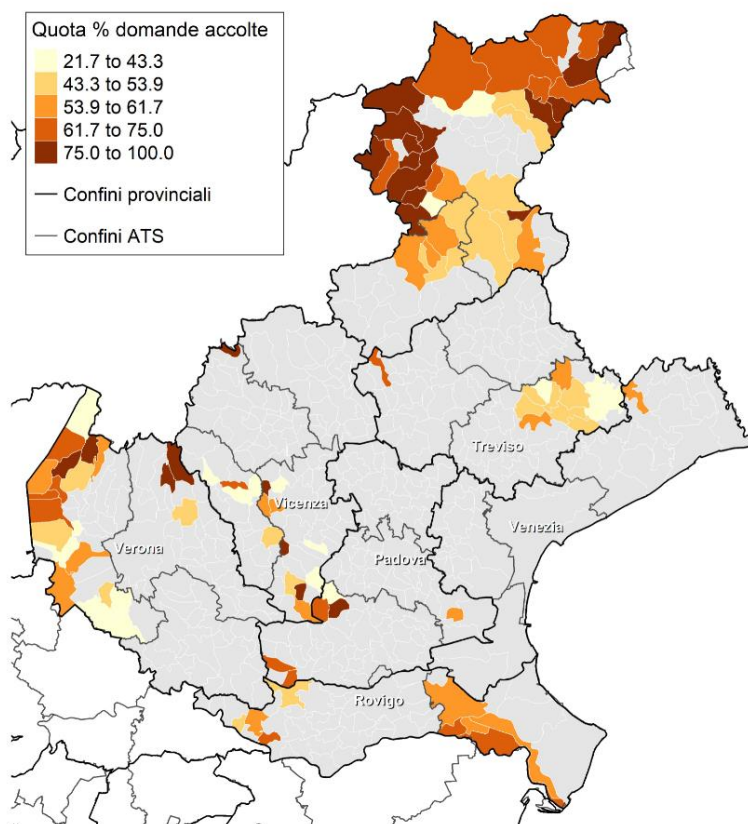
Fonte: Nota Polimi, 2020

Si nota come i singoli sistemi locali di welfare, pur condividendo delle caratteristiche simili in termini di misurazione del livello complessivo di vulnerabilità, presentino una forte differenza interna. Tale differenza si applica su due livelli: un livello di differenziazione regionale e un livello di differenziazione interna al singolo cluster. Esempio di questo secondo fenomeno è il Garda Veronese, che coerente in molte dimensioni di vulnerabilità presenta una notevole varietà interna al cluster.

I cluster più omogenei da questo punto di vista appaiono il Polesine, in cui vi è coerenza tra vulnerabilità e % di domande accolte e parte del cluster bellunese (zone di Cadore e Agordino), in cui vi è rispondenza tra basso livello di vulnerabilità e bassa % di domande accolte⁸⁹.

⁸⁹ Un'ipotesi da verificare è che questo sia legata alla percentuale di stranieri presenti.

Fig. 16 - Veneto take up_cluster



Fonte: Nota Polimi, 2020

Simile è il discorso per la quota percentuale di domande accolte su presentate, che mostra delle similitudini, ovvero:

- dove le domande presentate sono poche, si registra un alto valore di take up
- dove le domande accolte sono tante, scende proporzionalmente il valore di take up.

È tuttavia difficile come si accennava pocanzi, avanzare delle generalizzazioni; più prudente è parlare di letture di singoli sistemi di welfare locale.

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

Abbiamo precedentemente osservato come in Veneto siano rilevabili i seguenti elementi caratterizzanti il contesto di policy regionale:

Il ruolo forte della Regione, che si evince:

1. nella definizione di piani e di atti volti alla programmazione e alla pianificazione
2. nella costruzione di un ruolo di cabina di regia, deputato al coordinamento, indirizzo, monitoraggio e valutazione dell'attuazione sul territorio delle politiche regionali in materia di tutela della salute, servizi sociali e integrazione socio-sanitaria.
3. nella presenza ai tavoli e commissioni inter-istituzionali
4. nell'aver valorizzato le esperienze regionali (come il R.I.A.)

La presenza di una linea di sviluppo in costruzione, che si evince:

1. dall'aver saputo recepire gli stimoli dati dalle Leggi nazionali calandoli sulle esigenze territoriali
2. grazie al supporto di Banca mondiale, dall'aver impostato un lavoro di programmazione, monitoraggio e valutazione
3. dall'aver formalizzato obiettivi chiari e realistici per perseguire l'implementazione delle politiche di contrasto alla povertà.

L'essere in un periodo di trasformazione delle politiche sociali a contrasto della povertà, su numerosi fronti:

1. nella definizione degli Ambiti e su un'eventuale gestione associata
2. nella programmazione a lungo termine e non su singoli progetti
3. nella rinnovata attenzione data al fenomeno della povertà (non più visto solo come grave marginalità), impostando politiche in grado di raggiungere una platea maggiore di destinatari secondo una logica più universalistica.

La promozione di innovazione sociale:

Il tema povertà sta innescando in Veneto processi di innovazione e trasformazione degli assetti istituzionali, promuovendo:

- forme di coordinamento a livello di Ambito sulle politiche di welfare (si veda l'esperienza dei N.O.A);
- riflessioni sull'organizzazione dell'attuale sistema di governance multilivello, soprattutto per quanto riguarda il ruolo degli Ambiti e la gestione associata.
- dialogo tra le diverse istanze di policy, inserendosi come tema "intersettoriale" tra le politiche socio-sanitarie (si veda il tentativo di raccordo con i Piani di Zona);
- innovazione digitale, grazie all'adozione di sistemi informativi sociale-lavoro, secondo una logica di interoperabilità (SILS)⁹⁰.

Lo scopo delle pagine che seguono è ora quello di presentare un'ipotesi di selezione dei contesti territoriali della Regione del Veneto, che, a seguito dell'analisi della configurazione

⁹⁰ La piattaforma informatica denominata progetto SILS (sistema informativo lavoro e sociale) ha come finalità l'estensione del sistema informativo lavoro anche alla componente sociale, per il monitoraggio delle situazioni di vulnerabilità. Questo sistema informativo, che diventerà operativo in forma sperimentale a breve, partendo dalla misura R.I.A., si estenderà anche ad altri progetti, al fine di migliorare l'integrazione e la cooperazione fra i servizi per il lavoro e i servizi sociali in ambito regionale e locale, garantendo inoltre l'interoperabilità con altri sistemi informativi, come il GEPI.

territoriale dei sistemi di welfare e la ricostruzione qualitativa degli assetti di governance multilivello, si sono resi particolarmente interessanti per l'approfondimento qualitativo che riguarderà il secondo WP del presente percorso di ricerca.

Il paragrafo che è così strutturato: dopo un'analisi delle mappe e dei cluster territoriali a più alta e bassa vulnerabilità, della distribuzione dell'indicatore sintetico complessivo (MPI) rapportato agli altri indicatori sintetici considerati e dei contributi emersi dalle interviste ai testimoni qualificati, si concluderà con una proposta di selezione di 3 casi veneti su cui basare il successivo affondo qualitativo.

4.1 Fonti e criteri per la selezione degli studi di caso (WP2)

La costruzione della selezione degli studi di caso è basata su un'analisi incrociata di dati quantitativi, qualitativi e cartografici.

1. I dati cartografici considerano il lavoro di *cluster analysis* svolto dall'U.O Polimi sui comuni a più alta e bassa vulnerabilità complessiva (in una logica di struttura dei sistemi di welfare locale), come abbiamo già esposto nel paragrafo 3;
2. I dati quantitativi provengono dalla lettura ed interpretazione di indicatori sintetici costruiti intorno a 3 dimensioni di vulnerabilità: socio-demografiche, socio-economiche e politico-istituzionali. Viene considerata inoltre la popolazione residente nei comuni osservati e i dati relativi all'implementazione territorializzata della misura nazionale di RdC/PdC (domande presentate, accolte e analisi di *take up*);
3. I dati qualitativi derivano dalle interviste condotte ai testimoni qualificati. La raccolta di informazioni utili a quest'analisi è stata sollecitata dalla sezione della traccia di intervista costruita per l'esplorazione di modelli locali/subregionali ritenuti virtuosi/sfavoriti nel contrasto alla povertà (capacità di implementare, anticipare o contrastare le misure nazionali, modalità di governance multi-livello, connessione pubblico-privato, raccordo tra altre aree di policy).

Sono stati anche vagliati: la posizione geografica del singolo raggruppamento di comuni (area geografica), la morfologia del territorio che lo interessa, la posizione all'interno di un'unità amministrativa sovra-comunale (Distretto, Unità Locale Socio Sanitaria o Ambito-ATS), e, per ogni singolo comune, le dimensioni e la classificazione per "aree interne" di ISTAT-2014.

L'unità operativa di Trento, in aderenza alle prescrizioni metodologiche fissate dal gruppo di ricerca, ha impostato un sistema di selezione casi del Veneto basato su 3 passaggi:

1. Individuazione dei principali cluster ad alta e bassa vulnerabilità regionale;
2. Individuazione dei comuni veneti a più alta e bassa vulnerabilità sovra-regionale, ossia raffrontati sul totale dei 3765 comuni considerati, e verifica della loro presenza all'interno dei cluster sopracitati;
3. Analisi delle interviste ai testimoni qualificati per snidare elementi di "dinamismo", ossia di movimento positivo o negativo nella costruzione delle policy locali di contrasto alla povertà all'interno dello scenario regionale e nazionale.

I vari passaggi nel percorso di selezione sono canalizzati attraverso l'applicazione di alcuni criteri fissati in seno al gruppo di ricerca. I 3 casi da selezionare devono, infatti, essere così ripartiti:

- 1 caso studio a forte vulnerabilità - cluster alto/alto (*contesto dell'avversità*): è un contesto locale, inteso come raggruppamento di comuni, caratterizzato da una cumolazione di condizione svantaggiose da un punto di vista della struttura dei sistemi locali di welfare, dell'implementazione delle misure nazionali, del "dinamismo" problematico emerso dalle interviste qualitative/letteratura sulle caratteristiche del contesto regionale;
- 1 caso di studio bassa vulnerabilità - cluster basso/basso (*contesto dello sviluppo*) è un contesto locale, inteso come raggruppamento di comuni, caratterizzato da una cumolazione di condizione vantaggiose da un punto di vista della struttura dei sistemi locali di welfare,

dell'implementazione delle misure nazionali, del "dinamismo" virtuoso emerso dalle interviste qualitative/letteratura sulle caratteristiche del contesto regionale.

- 1 caso studio di comune metropolitano.

La logica che sottende questa ripartizione è quella del "contrasto di casi", ovvero nella selezione di contesti che presentano una marcata differenziazione delle loro specificità intrinseche.

Se nel primo e nel secondo caso gioca un ruolo preponderante il livello di vulnerabilità dei comuni considerati, nel terzo caso - il comune metropolitano - questo non acquisisce la medesima influenza: la città metropolitana, che nel Veneto è Venezia, unica città metropolitana e capoluogo di Regione, viene scelta indipendentemente dalla sua posizione all'interno della classificazione di contesti ad alta o bassa vulnerabilità.

Infine, per la scelta del caso "avverso" e "di sviluppo", verranno presi in considerazione questi ulteriori elementi:

- il cluster scelto deve avere una predominanza di comuni con l'indicatore di sintesi per la vulnerabilità "socio-economica" coerente con la direzione di verso della vulnerabilità;
- verranno prediletti cluster con comuni di piccoli e medie dimensioni, tentando di escludere i grossi centri urbani, specialmente i capoluoghi di provincia, affinché essi non spostino troppo il baricentro del successivo approfondimento empirico;
- la scala territoriale di selezione farà riferimento al livello territoriale significativo di gestione sovra-locale delle politiche sociali, che per il Veneto, in materia di contrasto alla povertà, ricade sugli Ambiti (ATS), corrispondenti prevalentemente alle "Conferenze dei sindaci" dei Comuni (equivalenti nella maggior parte dei casi ai "Distretti") all'interno delle ULSS.

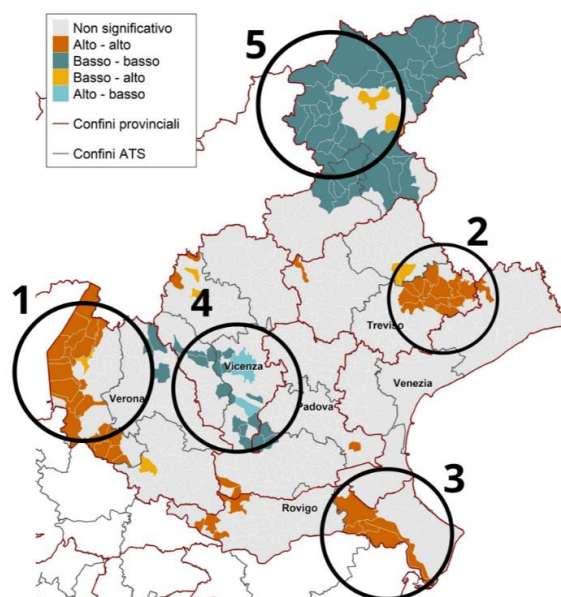
Analisi delle mappe e dei cluster territoriali

Il primo passo verso la costruzione di un'ipotesi di selezione dei casi, consiste nell'analisi delle cartografie prodotte dall'Unità operativa del Politecnico di Milano, che raffigurano l'esito del processo di *clustering* di comuni confinanti caratterizzati da alta o bassa vulnerabilità a seconda del valore alto o basso dell'indicatore sintetico complessivo.

Come abbiamo già visto al paragrafo 3, il Veneto presenta essenzialmente 5 grossi cluster territoriali:

- 3 cluster di comuni a forte vulnerabilità - cluster alto/alto (NR. 1-2-3)
- 2 cluster di comuni a bassa vulnerabilità - cluster basso/basso. (NR. 4-5)

Fig. 17 - Cluster e outlier territoriali (livello di significatività 0,05), Veneto



Fonte: Polimi, 2020 (cerchi e numerazione propria)

Nello specifico, i comuni ad alta vulnerabilità interessano:

la zona del “Garda Veronese” della Provincia di Verona (NR. 1);

la zona della “Sinistra Piave Basse” della Provincia di Treviso (NR. 2);

il “Basso Polesine” della Provincia di Rovigo (NR. 3).

I Comuni a bassa vulnerabilità invece riguardano:

l’area centro-meridionale della Provincia di Vicenza (NR. 4);

gran parte della Provincia di Belluno, ad esclusione di parte del Cadore e del Feltrino (NR. 5).

Si riporta ora in tabella uno schema riassuntivo delle principali caratteristiche dei 5 cluster considerati.

Tab. 17 - Tabella riassuntiva analisi cluster Veneto ad alta e bassa vulnerabilità

N	Posizione/Unità amministrativa			Morfologia		Cluster
	Area geografica	Prov.	Unità amministrativa	Dimensioni comuni	Classe comuni	
1	Garda Veronese	VR	ATS 22 (capofila: Comune di Sona)	Piccoli e medi comuni (media abitanti ca. 8000)	Preval. intermedio - cintura	alto-alto
2	Sinistra Piave bassa	TV	ATS 9 (capofila: Comune di Treviso)	Piccoli e medi comuni (media abitanti ca. 6000)	Preval. intermedio - cintura	alto-alto
3	Basso Polesine	RO	ATS 19 (capofila: Comune di Montebelluna)	Piccoli e medi comuni (media abitanti ca. 8000)	Preval. intermedio - cintura	alto-alto

			Comune di Adria)	comuni (media ca. 5000)	cintura	
4	Provincia di Belluno	BL	ATS 1 (capofila: Comune di Belluno)	Prevalenza piccoli comuni (media abitanti ca. 2000)	Preval. periferico	basso-basso
5	Provincia di Vicenza (centro - meridionale)	VI	ATS 5 (capofila: Comune di Arzignano) e 6 (Comune di Vicenza)	Prev. medi comuni (media abitanti ca. 8000)	Prev. cintura - intermedio	basso-basso con Vicenza alto-basso

Fonte: elaborazione U.O. Unitn, 2020

Guardando sempre al lavoro di *clusterizzazione*, il comune di Venezia, che è primo comune della regione per popolazione e per superficie, scelto indipendentemente dal suo livello di vulnerabilità, non appare significativo dal punto di vista della lettura della mappa. Si presenta perciò come un caso medio.

Tab. 18 - Contesto urbano selezionato fuori dalla logica dei cluster - Veneto

N	Posizione/Unità amministrativa			Morfologia		Cluster
	Area geografica	Prov.	Unità amministrativa	Dimensione	Territorio	
1	Venezia	VE	ATS 12 (capofila: Comune di Venezia)	Capoluogo di Regione e di Città metropolitana	Polo	medio

Fonte: elaborazione U.O. Unitn, 2020

Analisi degli indicatori di vulnerabilità

Il secondo passaggio per la costruzione di un'ipotesi di selezione di casi locali consiste nella lettura ed interpretazione dell'indicatore di vulnerabilità complessiva (MPI) comparato agli indicatori sintetici (da cui è tratto) e che sono a loro volta costruiti intorno a 3 dimensioni di vulnerabilità: socio-demografiche, socio-economiche e politico-istituzionali.

In questo paragrafo vengono pertanto selezionati i comuni con il livello più alto e più basso di vulnerabilità sovraregionale (valore MPI) nel territorio della regione del Veneto, che si presentano però allineati in tutte e tre le dimensioni: socio-demografiche, socio-economiche e politico-istituzionali.

Come si può vedere dalla tabella sottostante, che individua i comuni più vulnerabili del Veneto, i valori risultano perciò alti sia nel valore complessivo (MPI) sia nelle 3 sotto-dimensioni⁹¹. Emergono così 21 comuni, così distribuiti: 1 in Provincia di Belluno, 3 in Provincia di Padova, 5 in

⁹¹ In questo caso sono stati considerati non solo i valori del primo quintile (alto 5), ma anche quelli del secondo (alto 4), di modo da ampliare le possibilità di analisi.

Provincia di Rovigo, 3 in Provincia di Treviso, 7 in Provincia di Verona, 2 in Provincia di Vicenza, che si configurano come i comuni a più alta vulnerabilità dell'intera regione⁹².

Tab. 19 - Tabella comuni a più alta vulnerabilità del Veneto

Prov.	Comune	ATS	Pop.	Classe comuni	Macro classe comuni	MPI	Ind.sint. Sociodem	Ind.sint. Socioeco	Ind.sint. Politico istit	Accolte ogni 1000 residenti	% domande accolte
Belluno	Alano di Piave	2	2.768	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 4	BASSO 2
Padova	Pontelongo	16	3.692	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 2
Padova	Battaglia Terme	17	3.885	C - Cintura	Centri	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 4	BASSO 1
Padova	Casale di Scodosia	16	4.846	C - Cintura	Centri	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 4	BASSO 2
Rovigo	Villanova Marchesana	18	909	C - Cintura	Centri	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	INTERMEDIO
Rovigo	Corbola	19	2.341	C - Cintura	Centri	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	INTERMEDIO
Rovigo	Calto	18	708	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 4
Rovigo	Canda	18	901	C - Cintura	Centri	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4
Rovigo	Guarda Veneta	19	1.125	C - Cintura	Centri	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	INTERMEDIO	BASSO 1
Treviso	Cessalto	9	3.861	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 4	INTERMEDIO
Treviso	Cison di Valmarino	7	2.632	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	BASSO 2	INTERMEDIO
Treviso	Miane	7	3.252	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	INTERMEDIO	INTERMEDIO
Verona	Brenzone sul Garda	22	2.464	E - Periferico	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 1	ALTO 4
Verona	Garda	22	4.116	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 2	ALTO 4
Verona	Trevezuolo	22	2.780	C - Cintura	Centri	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 1
Verona	Malcesine	22	3.687	E - Periferico	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 1	BASSO 1
Verona	Bardolino	22	7.178	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 4
Verona	Peschiera del Garda	22	10.705	C - Cintura	Centri	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 4	INTERMEDIO	BASSO 2
Verona	Caprino Veronese	22	8.467	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	INTERMEDIO	BASSO 2
Vicenza	Bassano del Grappa	3	43.412	A - Polo	Centri	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 4	BASSO 2
Vicenza	Pedemonte	4	738	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 5

Fonte: elaborazione U.O. Unitn, 2020

Ad esclusione dei 3 comuni padovani, troviamo una corrispondenza tra la precedente analisi dei cluster e la classificazione dei comuni a più alta vulnerabilità: le Province di Verona, Rovigo e Treviso racchiudono, infatti, al loro interno, non solo i cluster alto/alto, ma anche i comuni a più alta vulnerabilità sovraregionale.

Si ritiene perciò opportuno selezionare un contesto di studio locale "avverso" appartenente ad una di queste 3 province, in accordo con quanto già esposto nel paragrafo 3.

Lo stesso ragionamento è stato fatto raffrontando i comuni a più bassa vulnerabilità sovraregionale. La tabella sottostante permette infatti di individuare 16 comuni a più bassa vulnerabilità allineati tra MPI e le 3 dimensioni degli indicatori sintetici. I 16 comuni appartengono: 9 alla Provincia di Belluno, 4 alla Provincia di Vicenza, 1 alla Provincia di Padova, 1 alla Provincia di Treviso e 1 alla Provincia di Verona.

⁹² Notiamo anche un'equa distribuzione tra aree interne e centri, secondo la classificazione data da ISTAT (2014) della macro-classi di comuni.

I comuni si presentano anche equamente distribuiti per accesso a RdC/PdC, mentre sono tendenzialmente bassi nell'analisi di *take up*.

Tab. 20 - Tabella comuni a più bassa vulnerabilità del Veneto

Prov.	Comune	ATS	Pop.	Classe comuni	Macro classe comuni	MPI	Ind.sint. Sociodem	Ind.sint. Socioeco	Ind.sint. Politico istit	Accolte ogni 1000 residenti	% domande accolte
Belluno	Belluno	1	35.833	A - Polo	Centri	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 2
Belluno	Calalzo di Cadore	1	1.968	B - Polo intercom.	Centri	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 1	BASSO 2
Belluno	Domegge di Cadore	1	2.337	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 2	ALTO 5
Belluno	Ponte nelle Alpi	1	8.232	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 1	BASSO 1
Belluno	Livinalongo del Col di Lana	1	1.292	F - Ultraperiferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	Cencenighe Agordino	1	1.272	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	INTERMEDIO	ALTO 5
Belluno	Taibon Agordino	1	1.745	D - Intermedio	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	Canale d'Agordo	1	1.115	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	ALTO 4
Belluno	La Valle Agordina	1	1.070	D - Intermedio	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	INTERMEDIO
Padova	Ponso	17	2.397	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1
Treviso	Borso del Grappa	8	5.951	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 1	BASSO 2	INTERMEDIO
Verona	Angiari	21	2.265	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	INTERMEDIO
Vicenza	Altavilla Vicentina	6	12.021	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 2
Vicenza	Val Lione	5	3.083	N.A.	N.A.	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 2
Vicenza	Arcugnano	6	7.848	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 1	INTERMEDIO
Vicenza	Agugliaro	6	1.408	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 1	BASSO 1

Fonte: elaborazione U.O. Unitn, 2020

Interessante notare come in questo caso la distribuzione tra le province venete sia più netta, con una marcata presenza del territorio bellunese e vicentino. Nel primo caso si tratta di comuni principalmente periferici appartenenti alle cosiddette aree interne; nel secondo invece di comuni di "cintura", appartenenti alla macro-classificazione dei "centri".

Questi si presentano bassi anche nel numero di domande presentate e accolte di RdC/PdC, mentre diversamente distribuiti nei valori di *take up*.

Anche in questo caso, viene confermata l'ipotesi di scelta del caso "dello sviluppo" tra una delle due Province di Belluno o Vicenza.

Concludendo il paragrafo possiamo affermare che:

- vi è buona corrispondenza tra cluster regionale e singoli comuni a più alta vulnerabilità sovraregionale;
- si conferma l'ipotesi di selezione tra Ambiti provenienti dalle Province di Verona, Treviso o Rovigo (contesti di avversità) e Belluno o Vicenza (contesti di sviluppo);
- l'analisi dei *hot e cold spots* (comuni allineati in tutte le dimensioni e presenti nei cluster) permette, se lo si riterrà necessario, di individuare dei punti di partenza (come dei centri di irradiazione) da cui far partire il secondo affondo qualitativo all'interno dell'Ambito prescelto.

Analisi delle interviste qualitative

Il terzo e ultimo passaggio per la costruzione di un'ipotesi di selezione di casi locali è l'analisi delle interviste ai testimoni qualificati⁹³. Tra gli argomenti sollevati dalla traccia di intervista semi-strutturata, vi è un parte dedicata all'esplorazione di eventuali modelli sub-regionali per quanto concerne misure, modalità di governance multi-livello, sistemi di raccordo tra pubblico e privato, nonché tra altre aree di policy a livello locale. Il testimone qualificato era stimolato ad esprimere una sua opinione sulla presenza nel territorio della Regione del Veneto di comuni/ Ambiti dotati di una propria caratterizzazione/specificità nella lotta alla povertà, nonché distinguibili per capacità di anticipazione/integrazione di schemi di interventi regionali o nazionali o, al contrario, per modalità oppostive e conflittuali.

Si premette che alcuni degli interlocutori hanno faticato a rispondere al set di domande appartenenti a queste nucleo di argomenti, giacché il tipo di domande richiedeva una capacità di lettura d'insieme che soltanto alcune cariche istituzionali potevano. Tuttavia, nel complesso dalle

⁹³ Si veda nota n. 34.

interviste sono emerse delle interessanti corrispondenze tra le precedenti analisi quantitative di vulnerabilità e le opinioni dei testimoni privilegiati:

- Gli Ambiti corrispondenti alla Provincia di Treviso sono stati descritti come territori che più di altri stanno faticando nell'implementazione delle misure nazionali, nella stesura di solide linee progettuali, soprattutto per quanto concerne l'adozione del Piano triennale di contrasto alla povertà della Regione, e nella ri-organizzazioni degli assetti di governance dettati dalle ultime disposizioni di Legge;
- Il Comune di Vicenza è stato menzionato come contesto funzionante e innovativo. Ha una storia dei servizi sociali ben radicata e una direzione dei servizi sociali dinamica e proattiva. Sono stati anche anticipatori della misura dei Progetti Utili alla collettività (PUC), prevista dalle disposizioni dei RdC/PdC. Inoltre hanno un capofila di Ambito (ATS) consistente, che traina oltre 37 comuni.
- Anche il Comune di Belluno è stato segnalato come contesto di forte dinamismo, soprattutto per quanto riguarda una riorganizzazione e un ammodernamento degli assetti di governance locale (con la creazione di sotto-ambiti e rispettivi nuclei operativi). Gli interlocutori erano colpiti dal fatto che il contesto bellunese, a fronte di una buona organizzazione dei servizi sociali, presentasse l'accesso più basso di tutta la regione di RdC/PdC. Secondo le fonti locali tale fenomeno è da ravvisarsi nella ritrosia della popolazione bellunese a chiedere aiuto e nel basso accompagnamento che alcuni gruppi target più vulnerabili (si pensi alle problematiche connesse alla salute mentale e alle disabilità) ricevono nell'accesso alle misure di sostegno al reddito.
- L'opinione infine su Venezia (caso selezionato ex-ante) è più controversa: da un lato si sottolinea la capacità di Venezia di essere un comune "storico" che ha portato numerose innovazioni nel campo della lotta alla marginalità estreme (esemplare il lavoro svolto nel campo della tratta di essere umani e del grave asservimento); dall'altra si è parlato di un comune "complesso", che mal gestisce i soldi pubblici. È stata menzionata anche l'interessante esperienza costruita intorno agli Empori Solidali.

Dato perciò che l'ulteriore e ultimo criterio di selezione dei contesti locali, di taglio prettamente qualitativo, è il "dinamismo", ovvero la scelta di un raggruppamento di comuni in cui sia in moto – positivamente o negativamente – un cambiamento, una perturbazione, un particolare modo di reagire agli schemi di policy provenienti dall'esterno, le interviste qualitative permettono di operare un terzo "filtraggio" a conferma della preselezione affrontata nelle precedenti analisi:

1. L'Ambito di Treviso viene confermato contesto di avversità.
2. Gli Ambiti di Vicenza e di Belluno vengono confermati come contesti dello sviluppo.
3. Nessuna menzione viene fatta degli Ambiti coincidenti con il "Garda Veronese" e con il Polesine, anche se quest'ultimo viene quotato da molti come "risaputo", ossia come un'area che notoriamente accentra maggiore povertà sul territorio veneto⁹⁴.

4.2. La scelta degli Ambiti e loro caratteristiche

Giunti a questo livello di approfondimento dell'analisi possiamo ora individuare gli Ambiti prescelti per l'ingresso sul campo del WP2.

Se per il "caso dello sviluppo" tutti gli elementi di analisi (i 3 passaggi precedenti) sono raccordati e permettono di determinare con chiarezza L'ATS 1 (capofila: Belluno) come l'Ambito designato, per il "caso dell'avversità" vi sono due contesti che si pongono eleggibili, ma che non soddisfano

⁹⁴ Rovigo Oggi, *Rovigo è la Provincia più povera del Veneto*, 05/07/2019, on line al sito: <https://www.rovigooggi.it>, ultimo accesso il 22/06/2020.

pienamente tutte le caratteristiche di cui sopra: l'ATS 9 (capofila: Treviso) e l'ATS 22 (capofila: Sona). Questi ultimi vengono perciò presentati entrambi e saranno scelti successivamente, in base alla comunanza con altre scelte regionali fatte dai colleghi delle altre Unità Operative.

CONTESTO DELL'AVVERSITÀ: ATS 9 o ATS 22?

Presentiamo ora i due contesti dell'avversità che si presentano parimenti interessanti per la successiva indagine qualitativa:

1. Il primo è l'Ambito 22, zona corrispondente ad un grosso cluster alto/alto (Garda Veronese), che presenta ben 7 comuni a più alta vulnerabilità sovraregionale, ma che non è menzionato nelle interviste qualitative;
2. Il secondo è l'Ambito 9, zona corrispondente ad un grosso cluster alto/alto (Sinistra Piave Bassa), con 1 comune a più alta vulnerabilità sovraregionale (Cessalto), menzionato nelle interviste come uno tra gli Ambiti che più ha faticato ad adottare il Piano di contrasto alla Povertà.

La scelta tra questi due casi risulta complessa, poiché:

- a) se si scegliesse l'ATS 22, in cui risiede come punto di forza l'allineamento prevalente del valore di MPI con l'indicatore sintetico socioeconomico, sembrerebbe di sottostimare l'importanza dei punti di vista dei testimoni qualificati che non hanno mai indicato la zona confinante con il Lago di Garda come un territorio di interesse per quanto concerne la lotta alla povertà. D'altro canto questo può sottendere un ulteriore punto di forza: ossia orientare la ricerca verso nuove letture dei fenomeni di povertà sommersa, che vanno ad indagare zone del tutto inesplorate;
- b) se si scegliesse l'ATS 9, si darebbe rilevanza ai contributi dei testimoni qualificati e al lavoro di *clusterizzazione*, ma si sottostimerebbe l'influenza del disallineamento che tutto l'Ambito ha nel suo valore di vulnerabilità complessiva (MPI) con l'indicatore sintetico socioeconomico. È risaputo, infatti, come abbiamo affrontato nel paragrafo 3, come Treviso sia il comune più ricco del Veneto con un alto reddito medio pro-capite.⁹⁵

L'analisi dell'incidenza di domande presentate/accolte di RdC/PdC non funge inoltre da ulteriore ago della bilancia, giacché in entrambi i casi si presenta bassa.

⁹⁵ Si veda anche: Veneto Economia, *Redditi: Treviso la città più ricca del Veneto, Porto Tolle la più povera*, 01/04/2019, online al sito: <https://www.venetoeconomia.it/>, ultimo accesso il 22/06/2020.

Tab. 21 - Comuni della Provincia di Verona appartenenti al Distretto n. 4 della AULSS 9 corrispondente all'Ambito ATS 22

Prov.	Comune	Pop.	Classe comuni	Macro classe comuni	MPI	Ind.sint. Sociodem.	Ind.sint. Socioeco.	Ind.sint. Politico ist.	Accolte ogni 1000 residenti	% domande accolte
Verona	Affi	2.362	C - Cintura	Centri	INTERMEDIO	INTERMEDIO	INTERMEDIO	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 4
Verona	Bardolino	7.178	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 4
Verona	Brentino Belluno	1.371	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 4	INTERMEDIO	INTERMEDIO	ALTO 5	INTERMEDIO	INTERMEDIO
Verona	Brenzone sul Garda	2.464	E - Periferico	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 1	ALTO 4
Verona	Bussolengo	20.331	C - Cintura	Centri	ALTO 4	ALTO 5	INTERMEDIO	ALTO 4	ALTO 4	INTERMEDIO
Verona	Caprino Veronese	8.467	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 4	INTERMEDIO	BASSO 2
Verona	Castelnuovo del Garda	13.266	C - Cintura	Centri	ALTO 4	ALTO 5	INTERMEDIO	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Verona	Cavaion Veronese	6.021	C - Cintura	Centri	ALTO 4	INTERMEDIO	ALTO 4	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 2
Verona	Costermano	3.793	C - Cintura	Centri	INTERMEDIO	BASSO 1	ALTO 4	ALTO 5	BASSO 1	ALTO 4
Verona	Dolcè	2.609	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 2	ALTO 4	INTERMEDIO	BASSO 1
Verona	Erbè	1.920	C - Cintura	Centri	ALTO 4	ALTO 5	INTERMEDIO	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Verona	Ferrara di Monte Baldo	275	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	BASSO 1	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5
Verona	Fumane	4.142	C - Cintura	Centri	INTERMEDIO	BASSO 2	INTERMEDIO	ALTO 4	BASSO 1	INTERMEDIO
Verona	Garda	4.116	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 2	ALTO 4
Verona	Isola della Scala	11.549	A - Polo	Centri	ALTO 4	ALTO 5	INTERMEDIO	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 1
Verona	Lazise	7.042	C - Cintura	Centri	ALTO 4	INTERMEDIO	ALTO 5	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 2
Verona	Malcesine	3.687	E - Periferico	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 1	BASSO 1
Verona	Marano di Valpolicella	3.178	D - Intermedio	Aree interne	INTERMEDIO	INTERMEDIO	BASSO 1	ALTO 5	BASSO 1	BASSO 1
Verona	Mozzecane	7.844	C - Cintura	Centri	ALTO 4	ALTO 5	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Verona	Negrar	17.096	C - Cintura	Centri	INTERMEDIO	INTERMEDIO	INTERMEDIO	ALTO 4	BASSO 2	INTERMEDIO
Verona	Nogarole Rocca	3.716	C - Cintura	Centri	ALTO 5	ALTO 5	INTERMEDIO	INTERMEDIO	BASSO 1	BASSO 1
Verona	Pastrengo	3.057	C - Cintura	Centri	ALTO 4	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Verona	Pescantina	17.308	C - Cintura	Centri	INTERMEDIO	INTERMEDIO	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 2
Verona	Peschiera del Garda	10.705	C - Cintura	Centri	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 4	INTERMEDIO	BASSO 2
Verona	Povegliano Veronese	7.317	C - Cintura	Centri	INTERMEDIO	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Verona	Rivoli Veronese	2.196	C - Cintura	Centri	INTERMEDIO	BASSO 2	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Verona	San Pietro in Cariano	12.936	C - Cintura	Centri	INTERMEDIO	INTERMEDIO	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Verona	San Zeno di Montagna	1.392	D - Intermedio	Aree interne	INTERMEDIO	BASSO 1	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 5
Verona	Sant'Ambrogio di Valpolicella	11.876	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 4	ALTO 4	INTERMEDIO	ALTO 4	INTERMEDIO	BASSO 1
Verona	Sant'Anna d'Alfaedo	2.533	E - Periferico	Aree interne	INTERMEDIO	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 5
Verona	Sommacampagna	14.789	C - Cintura	Centri	INTERMEDIO	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 1
Verona	Sona	17.776	C - Cintura	Centri	INTERMEDIO	INTERMEDIO	INTERMEDIO	ALTO 4	BASSO 2	INTERMEDIO
Verona	Torri del Benaco	3.054	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	INTERMEDIO	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 1	INTERMEDIO
Verona	Trevenzuolo	2.780	C - Cintura	Centri	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 1
Verona	Valeggio sul Mincio	15.564	C - Cintura	Centri	ALTO 4	ALTO 5	INTERMEDIO	ALTO 4	INTERMEDIO	BASSO 2
Verona	Vigasio	10.247	C - Cintura	Centri	ALTO 4	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 1
Verona	Villafranca di Verona	33.367	A - Polo	Centri	ALTO 4	ALTO 4	INTERMEDIO	ALTO 4	INTERMEDIO	BASSO 1

Fonte: elaborazione U.O. Unitn, 2020

La tabella 21 riporta i comuni appartenenti al Distretto n. 4 della AULSS n.9 "Scaligera" corrispondenti all'Ambito (ATS) n. 22. Il capofila di Ambito è il Comune di Sona, un comune di 17.776 abitanti a 13,5 km dalla città capoluogo di Verona.

Il Comune di Sona amministra un Ambito di altri 37 comuni (il 6,5% dei comuni veneti) per una popolazione totale di 299.324 abitanti (corrispondenti al 6,1% della popolazione regionale). La media degli abitanti per comune è di ca. 8000 abitanti (in linea con la media regionale di 8.592). L'Ambito si presenta principalmente come una zona di "cintura", con 2 poli e alcune aree "intermedie".

Nel periodo considerato dagli indicatori sono state presentate ca. 3100 domande di RdC/PdC, di cui accolte circa la metà: si tratta perciò di un Ambito con un basso valore di *take up*.

Tab. 22 - Comuni della Provincia di Treviso appartenenti ai Distretti Nord e Sud della AULSS 2 corrispondenti all'Ambito ATS 9

Prov,	Comune	Pop.	Classe comuni	Macro classe comuni	MPI	Ind.sint. Sociodemo	Ind.sint. Socioeco	Ind.sint. Politico istit	Accolte ogni 1000 resident	% domande accolte
Treviso	Arcade	4.532	C - Cintura	Centri	ALTO 4	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 2
Treviso	Breda di Piave	7.808	C - Cintura	Centri	INTERMEDIC	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	INTERMEDIC
Treviso	Carbonera	11.256	C - Cintura	Centri	BASSO 2	INTERMEDIC	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Treviso	Casale sul Sile	13.080	C - Cintura	Centri	BASSO 2	INTERMEDIC	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 2
Treviso	Casier	11.301	C - Cintura	Centri	BASSO 2	INTERMEDIC	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 2	INTERMEDIC
Treviso	Cessalto	3.861	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 4	INTERMEDIC
Treviso	Chiarano	3.700	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	INTERMEDIC	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Treviso	Cimadomo	3.409	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 2
Treviso	Fontanelle	5.739	D - Intermedio	Aree interne	INTERMEDIC	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 2
Treviso	Gorgo al Monticano	4.115	D - Intermedio	Aree interne	INTERMEDIC	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Treviso	Istrana	9.180	C - Cintura	Centri	INTERMEDIC	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 2
Treviso	Mansuè	5.064	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Treviso	Maserada sul Piave	9.356	C - Cintura	Centri	INTERMEDIC	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Treviso	Meduna di Livenza	2.964	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 4
Treviso	Mcglignano Veneto	27.768	C - Cintura	Centri	BASSO 2	INTERMEDIC	BASSO 2	INTERMEDIC	INTERMEDIC	BASSO 2
Treviso	Monastier di Treviso	4.384	C - Cintura	Centri	INTERMEDIC	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 4
Treviso	Morgano	4.461	C - Cintura	Centri	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 4
Treviso	Motta di Livenza	10.775	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	INTERMEDIC	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 1
Treviso	Oderzo	20.659	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 4	ALTO 5	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 2
Treviso	Ormelle	4.525	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Treviso	Paese	22.068	C - Cintura	Centri	BASSO 2	INTERMEDIC	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 1
Treviso	Ponte di Piave	8.341	C - Cintura	Centri	ALTO 5	ALTO 5	INTERMEDIC	ALTO 4	INTERMEDIC	BASSO 1
Treviso	Ponzano Veneto	12.882	C - Cintura	Centri	BASSO 2	INTERMEDIC	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Treviso	Portobuffolè	761	C - Cintura	Centri	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 2
Treviso	Povegliano	5.230	C - Cintura	Centri	INTERMEDIC	INTERMEDIC	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Treviso	Preganziol	16.891	C - Cintura	Centri	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 2	INTERMEDIC
Treviso	Quinto di Treviso	9.957	C - Cintura	Centri	INTERMEDIC	ALTO 4	INTERMEDIC	ALTO 4	INTERMEDIC	BASSO 2
Treviso	Roncade	14.568	C - Cintura	Centri	BASSO 2	INTERMEDIC	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	INTERMEDIC
Treviso	Salgareda	6.734	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 4	ALTO 5	BASSO 2	ALTO 4	INTERMEDIC	BASSO 1
Treviso	San Biagio di Callalta	13.046	C - Cintura	Centri	INTERMEDIC	ALTO 4	INTERMEDIC	ALTO 4	BASSO 2	INTERMEDIC
Treviso	San Polo di Piave	4.970	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Treviso	Silea	10.254	C - Cintura	Centri	BASSO 2	INTERMEDIC	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Treviso	Spresiano	12.223	C - Cintura	Centri	ALTO 5	ALTO 5	INTERMEDIC	ALTO 4	INTERMEDIC	BASSO 1
Treviso	Treviso	84.999	A - Polo	Centri	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 5	INTERMEDIC	ALTO 4	INTERMEDIC
Treviso	Villorba	17.899	C - Cintura	Centri	INTERMEDIC	INTERMEDIC	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 2
Treviso	Zenson di Piave	1.811	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	ALTO 5	INTERMEDIC	ALTO 4	INTERMEDIC	ALTO 5
Treviso	Zero Branco	11.426	C - Cintura	Centri	BASSO 2	INTERMEDIC	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1

Fonte: elaborazione U.O. Unitn, 2020

La tabella 22 riporta i comuni appartenenti al Distretto Distretti Nord e Sud della AULSS n. 2 "Marca Trevigiana" corrispondenti all'Ambito ATS 9. Il capofila di Ambito è il Comune di Treviso, città capoluogo dell'omonima provincia con ca. 85.000 abitanti. Il Comune di Treviso è capofila di Ambito per altri 37 comuni (6,5% dei comuni veneti) per una popolazione totale di 421.997 abitanti (8,6% della popolazione regionale). La media degli abitanti per comune è di ca. 11.400 abitanti (perciò al di sopra della media regionale di 8.592). L'Ambito si presenta principalmente come una zona di "cintura", con 1 polo e alcune aree "intermedie".

Nel periodo considerato dagli indicatori sono state presentate ca. 4400 domande di RdC/PdC, di cui accolte circa la metà: si tratta perciò di un Ambito con un basso valore di *take up*. La Provincia di Treviso, con 5.339 domande accolte, si pone nella media delle province venete. Sono coinvolti 3.460 nuclei familiari (8.176 individui) per il RdC e 943 nuclei (1.019 individui) per la Pensione di Cittadinanza, per un totale di 9.195 persone (415,49 € in media a testa).

Come si diceva, si nota come il valore dell'indicatore sintetico socioeconomico (7° colonna) sia prevalentemente basso (unica eccezione i comuni di Treviso e Cessalto) e perciò quasi completamente disallineato al valore di vulnerabilità complessiva (MPI).

CONTESTO DELLO SVILUPPO: ATS 1

Tab. 23 - Comuni della Provincia di Belluno appartenenti al Distretto 1 della AULSS 1 corrispondente all'Ambito ATS 1

Prov.	Comune	Pop.	Classe comuni	Macro classe comuni	MPI	Ind.sint. Sociodem.	Ind.sint. Socioeco.	Ind.sint. Politico istit.	Accolte ogni 1000 resident	% domande accolte
Belluno	Agordo	4.117	D - Intermedio	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	INTERMEDIO	BASSO 1	ALTO 4
Belluno	Alleghe	1.192	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	INTERMEDIO	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	Alpago	6.852	N.A.	N.A.	BASSO 1	INTERMEDIO	BASSO 2	INTERMEDIO	BASSO 1	INTERMEDIO
Belluno	Auronzo di Cadore	3.279	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 1	INTERMEDIO	BASSO 1	BASSO 2	ALTO 4
Belluno	Belluno	35.833	A - Polo	Centri	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 2
Belluno	Borca di Cadore	793	D - Intermedio	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	ALTO 5	INTERMEDIO	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	Calalzo di Cadore	1.968	B - Polo intercom.	Centri	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 1	BASSO 2
Belluno	Canale d'Agordo	1.115	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	ALTO 4
Belluno	Cencenighe Agordino	1.272	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	INTERMEDIO	ALTO 5
Belluno	Chies d'Alpago	1.313	D - Intermedio	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	INTERMEDIO	BASSO 2	ALTO 4
Belluno	Cibiana di Cadore	381	D - Intermedio	Aree interne	ALTO 5	INTERMEDIO	ALTO 5	INTERMEDIO	ALTO 5	ALTO 5
Belluno	Colle Santa Lucia	360	E - Periferico	Aree interne	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 5
Belluno	Comelico Superiore	2.151	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	ALTO 5	BASSO 2	BASSO 1	INTERMEDIO
Belluno	Cortina d'Ampezzo	5.820	E - Periferico	Aree interne	BASSO 2	BASSO 2	INTERMEDIO	INTERMEDIO	BASSO 1	ALTO 4
Belluno	Darfa di Cadore	444	D - Intermedio	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	ALTO 4	INTERMEDIO	ALTO 5	ALTO 5
Belluno	Domegge di Cadore	2.337	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 2	ALTO 5
Belluno	Falcade	1.866	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	Gosaldo Agordino	582	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	ALTO 4	INTERMEDIO	ALTO 5
Belluno	La Valle Agordina	1.070	D - Intermedio	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	INTERMEDIO
Belluno	Limana	5.308	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 2
Belluno	Livinallongo del Col di Lana	1.292	F - Ultraperiferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	Longarone	5.201	C - Cintura	Centri	BASSO 2	BASSO 2	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 1
Belluno	Lorenzago di Cadore	558	C - Cintura	Centri	BASSO 2	BASSO 1	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	Lozzo di Cadore	1340	C - Cintura	Centri	BASSO 2	ALTO 4	BASSO 2	INTERMEDIO	BASSO 1	ALTO 4
Belluno	Ospitale di Cadore	273	C - Cintura	Centri	BASSO 2	ALTO 4	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 5	ALTO 5
Belluno	Perarolo di Cadore	352	C - Cintura	Centri	ALTO 4	INTERMEDIO	ALTO 4	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 5
Belluno	Pieve di Cadore	3.753	D - Intermedio	Aree interne	BASSO 2	BASSO 2	ALTO 4	INTERMEDIO	BASSO 1	BASSO 2
Belluno	Ponte nelle Alpi	8.232	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 1	BASSO 1
Belluno	Rivamonte Agordino	612	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 1	BASSO 1
Belluno	Rocca Pietore	1.203	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	San Nicolò di Comelico	388	E - Periferico	Aree interne	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 5
Belluno	San Pietro di Cadore	1.607	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 4
Belluno	San Tomaso Agordino	610	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	ALTO 4	INTERMEDIO	ALTO 5
Belluno	San Vito di Cadore	1.894	D - Intermedio	Aree interne	BASSO 2	BASSO 2	ALTO 4	INTERMEDIO	BASSO 1	BASSO 1
Belluno	Santo Stefano di Cadore	2.502	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	Selva di Cadore	506	E - Periferico	Aree interne	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 5	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	Soverzene	375	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 5
Belluno	Taibon Agordino	1.745	D - Intermedio	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	Tambre d'Alpago	1.326	D - Intermedio	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	INTERMEDIO	ALTO 4	INTERMEDIO	BASSO 2
Belluno	Val di Zoldo	3.156	N.A.	N.A.	ALTO 5	BASSO 1	ALTO 5	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	Vallada Agordina	485	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 2	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 5
Belluno	Valle di Cadore	1.868	C - Cintura	Centri	BASSO 2	BASSO 2	ALTO 5	BASSO 2	INTERMEDIO	INTERMEDIO
Belluno	Vigo di Cadore	1.398	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	INTERMEDIO	BASSO 1	ALTO 4
Belluno	Vodo Cadore	854	C - Cintura	Centri	BASSO 1	BASSO 1	INTERMEDIO	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	Voltago Agordino	851	E - Periferico	Aree interne	BASSO 1	BASSO 1	BASSO 1	INTERMEDIO	BASSO 1	ALTO 5
Belluno	Zoppè di Cadore	212	E - Periferico	Aree interne	ALTO 5	BASSO 1	ALTO 5	ALTO 4	ALTO 5	ALTO 5

Fonte: elaborazione U.O. Unitn, 2020

La tabella 23 riporta i comuni appartenenti al Distretto 1 della AULSS 1 "Dolomiti" corrispondente all'Ambito ATS 1. Il capofila di Ambito è il Comune di Belluno, città capoluogo dell'omonima provincia con ca. 35.800 abitanti. Il Comune di Belluno è capofila di Ambito per altri 46 comuni (8% dei comuni veneti) per una popolazione totale di soli 120.646 abitanti (il 2,5% della popolazione regionale). La media degli abitanti per comune è di 2.623 (nettamente al di sotto della media regionale di 8.592 abitanti per comune). L'Ambito si presenta principalmente come "area interna", con molti comuni "periferici" e altrettanti comuni di "cintura" o "intermedi"; presenta anche 1 polo e 1 comune "ultra-periferico".

L'indicatore sintetico socio-economico presenta forti oscillazioni: questo a denotare una consistente escursione e variabilità interna al territorio bellunese degli indicatori socio-economici, che è stata già individuata in precedenza nel paragrafo 3.

Nel periodo considerato dagli indicatori sono state presentate ca. 1060 domande di RdC/PdC. Il valore di *take up* è alto quando le domande presentate sono poche (tendenzialmente nei piccoli comuni delle aree interne), mentre scende con il numero di domande presentate. Il valore di *take up* a livello comunale è perciò inversamente proporzionale alla popolazione residente nel comune stesso.

La Provincia di Belluno ha il numero più basso di accessi al RdC/PdC: si tratta di sole 1000 domande presentate (sul totale delle 36.561 del Veneto, il 3%). Coinvolge 670 famiglie (1.340 individui) con il RdC e 175 nuclei (203 individui) per la PdC per un totale di 1.543 persone (che ricevono in media 372,96€ a testa: l'importo regionale più basso) ⁹⁶.

CONTESTO METROPOLITANO: Venezia

Un discorso a parte merita Venezia: con i suoi 260.520 è il primo comune della regione per popolazione e per superficie, comprende sia territori insulari sia di terraferma ed è articolato attorno ai due principali centri di Venezia (al centro dell'omonima laguna) e di Mestre (nella terraferma).

Tab. 24 - Comune di Venezia

Prov.	Comune	ATS	Pop.	Classe comuni	Macro classe comuni	MPI	Ind.sint. Sociodem	Ind.sint. Socioeco	Ind.sint. Politico	Accolte ogni 1000	% domande
Venezia	Venezia	12	260.520	A - Polo	Centri	INTERMEDIO	ALTO 5	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 2

Fonte: elaborazione U.O. Unitn, 2020

Venezia è anche comune capoluogo dell'omonima Città metropolitana, ente territoriale di area vasta, il cui territorio coincide con quello della preesistente provincia. Istituita l'8 aprile 2014, è operativa dal 1° gennaio 2015.⁹⁷ Appartengono alla Città metropolitana 44 comuni per un totale di 853.338 abitanti.

Al fine di circoscrivere il territorio di studio, si propone di focalizzare l'analisi sull'Ambito 12, in cui Venezia fa da capofila per altri 3 comuni di medie dimensioni.

Tab. 25 - Comuni della Città metropolitana di Venezia appartenenti all'Ambito ATS 12

Prov.	Comune	Pop.	Classe comuni	Macro classe comuni	MPI	Ind.sint. Sociodem	Ind.sint. Socioeco	Ind.sint. Politico	Accolte ogni 1000	% domande accolte
Venezia	Venezia	260.520	A - Polo	Centri	INTERMEDIO	ALTO 5	ALTO 4	BASSO 1	ALTO 4	BASSO 2
Venezia	Cavallino-Treporti	13.526	E - Periferico	Aree interne	ALTO 4	BASSO 2	ALTO 5	ALTO 5	BASSO 2	BASSO 2
Venezia	Quarto d'Altino	8.164	C - Cintura	Centri	ALTO 5	ALTO 4	INTERMEDIO	ALTO 5	BASSO 2	INTERMEDIO
Venezia	Marcon	17.513	C - Cintura	Centri	INTERMEDIO	BASSO 2	BASSO 1	ALTO 5	BASSO 1	BASSO 1

Fonte: elaborazione U.O. Unitn, 2020

L'ATS 12 corrisponde al territorio dell'Ex-ULSS 12, oggi inserita nell'ULSS 3 "Serenissima". I 4 comuni di Ambito (Venezia, Cavallino-Treporti, Marcon, Quarto d'Altino) hanno una popolazione complessiva di 299.723 abitanti, sbilanciati totalmente sulla città capoluogo. Si presentano come un raggruppamento misto: 2 comuni "intermedi" e 2 comuni "alti" in quanto a vulnerabilità complessiva.

⁹⁶ Inps, *Osservatorio statistico*, cit.

⁹⁷ Legge 7 aprile 2014 n.56, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.81 dello stesso giorno.

Rispetto all'analisi del RdC/PdC c'è una sostanziale differenza dovuta ai numeri tra Venezia e gli altri 3 Comuni: si differenziano infatti per incidenza di domande accolte (alta per Venezia e bassa per gli altri comuni), ma sono simili nel valore basso di *take up*.

La Città metropolitana di Venezia, con 6.992 domande accolte, è la terza area vasta per domande accolte, dopo Verona e Padova. Sono coinvolti 4.335 nuclei familiari (9.689 individui) per il RdC e 1.595 nuclei (1.744 individui, il numero più alto della regione) per un totale di 11.433 persone (379,26€ in media a testa).

4.6 Sintesi ipotesi di selezione dei casi

Concludendo, la scrivente Unità operativa, considerate le cartografie e i dati quanti-qualitativi a disposizione, propone le seguenti scelte:

1. AMBITO ATS 12 con capofila COMUNE DI VENEZIA (caso urbano)
2. AMBITO ATS 22 con capofila COMUNE DI SONA o AMBITO ATS 9 con capofila COMUNE DI TREVISO (contesto dell'avversità)
3. AMBITO ATS 1 con capofila COMUNE DI BELLUNO (contesto dello sviluppo).

Si configura pertanto la seguente rappresentazione:

1. un caso intermedio/misto
2. un caso alto-alto
3. un caso basso-basso

e rispettivamente:

1. un comune metropolitano
2. un contesto a prevalenza di "centri"
3. un contesto a prevalenza di "aree interne".

Appare così completa la disamina di selezione in un'ottica di contrasto tra casi.

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>L'integrazione con altre aree di intervento e di policy è positiva, ma non deve disincentivare l'integrazione interna del settore sociale, che rischia l'autoreferenzialità.</p> <p>Il rapporto con il mondo del lavoro funziona; importante la programmazione congiunta di un sistema informativo sociale-lavoro (SILS).</p> <p>Significativo il ruolo degli organismi di concertazione per l'attuazione del Piano di contrasto alla povertà.</p> <p>Si avverte un forte ruolo della Sanità e gli interventi appaiono "sanitarizzati".</p> <p>Il contesto è di frammentazione istituzionale e organizzativa.</p> <p>L'Ufficio centrale (Direzione Servizi Sociali) presenta poche risorse.</p>	<p>Nuova centralità per le politiche sociali di contrasto alla povertà.</p> <p>Si avverte la presenza di una linea di sviluppo in costruzione sulle politiche di contrasto alla povertà;</p> <p>Povertà volano a processi di innovazione e riorganizzazione degli assetti istituzionali (con un ruolo rafforzato della Regione).</p> <p>L'articolazione a matrice socio-sanitaria presenta un alto potenziale di sviluppo, ma il dialogo tra Sociale e Sanità deve essere più collaborativo.</p> <p>L'integrazione socio-sanitaria si affianca all'integrazione socio-lavorativa.</p> <p>Crisi del settore sociale, posto ora al centro di due attori di grande influenza: la Sanità e il Lavoro.</p> <p>Ripensamento sul mancato riconoscimento degli Ambiti (ATS) e sulla gestione associata a livello di Ambito.</p> <p>Tentativi di armonizzazione degli Atti di</p>

			<p>programmazione locale come sezione dei Piani di Zona.</p> <p>Rivendicazione degli Enti Locali di maggiori autonomie e di un visione a 360° sulle politiche sociali.</p>
	Dimensione orizzontale	<p>Il cambio di visione dettato dal Piano di contrasto alla povertà incentiva una grande vicinanza, ascolto e supporto ai territori, anche grazie alle nuove forme di coordinamento come il N.O.A. e altri strumenti di lavoro in rete.</p> <p>Proficue le collaborazioni delle reti territoriali.</p> <p>Manca una rappresentanza del Terzo Settore a livello di Ambito.</p>	<p>Iper-professionalizzazione degli interventi: si può correre il rischio di emarginare le piccole realtà associative, minando quell'importante tessuto associativo che caratterizza la Regione del Veneto.</p> <p>Numerosi tavoli di lavoro e organismi di coordinamento: il pericolo è di dilungarsi e non prendere decisioni.</p>
<p>Conseguenze per i cittadini (volume dell'offerta, disuguaglianze, accesso...)</p>		<p>La misura del R.I.A. sentita come una buona prassi regionale.</p> <p>L'accesso ai servizi si presenta diversificato per Ambito a causa della forte frammentazione organizzativa.</p> <p>Per la presa in carico sono importanti le esperienze delle Equipe multidisciplinari e dei NOA.</p> <p>Poca attenzione data alle categorie più svantaggiate (come i disabili) nell'accesso al RdC/PdC.</p>	<p>Adozione di una visione "allargata" del target dei destinatari (povertà multidimensionale) per consolidare gli approcci integrati di presi in carico.</p> <p>Importante il connubio e l'integrazione tra misure universalistiche e specialistiche.</p> <p>Miglioramento dell'integrazione con il mondo del lavoro attraverso la collaborazione con i CPI.</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
- 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
- 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
- Regione del Veneto, *Documento di aggiornamento/integrazione 2020 al Piano Regionale per il contrasto alla Povertà 2018-2020*
- Regione del Veneto, *Documento di economia e finanza regionale*, DEFR 2020-2022
- Regione del Veneto, *Linee guida per la predisposizione dei piani di zona 2020-2022*, ALLEGATO A) del DGR nr. 426 del 09 aprile 2019
- Regione del Veneto, *Piano regionale per il contrasto alla povertà: 2018-2020*, Allegato A) del DGR nr. 1143 del 31 luglio 2018
- Regione del Veneto, *Piano socio-sanitario regionale 2019-2023*, Legge Regionale n. 48 del 28 dicembre 2018
- Regione del Veneto, *Rapporto 2018: Immigrazione straniera in Veneto*
- Regione del Veneto, *Rapporto statistico 2019*
- Regione Emilia-Romagna (a cura di), *Redditi, povertà ed esclusione sociale in Emilia-Romagna*, Anno 2017
- Report Istat, *La povertà in Italia* (diverse annualità)
- Report Istat, *La spesa dei comuni per i servizi sociali* (diverse annualità)
- Veneto Lavoro, *I disoccupati secondo i dati dei centri per l'impiego*, I Tartufi, n. 47, gennaio 2019

Sitografia

- <https://www.fondazionezancan.it/>.
- <https://www.fondielfare.it/>
- <https://www.inps.it/>
- <https://www.redditicittadinanza.gov.it/>
- <https://www.rovigooggi.it>
- <https://www.secondowelfare.it/povert-e-inclusione/focus-su-poverta-e-inclusione-sociale.html>
- <https://www.venetoeconomia.it/>
- <https://www.venetolavoro.it/>
- <https://venetosostenibile.regione.veneto.it/>
- <https://welforum.it/tag/reddito-di-cittadinanza/>