

## WP1 - La ricostruzione dei contesti territoriali dell'implementazione: il Piemonte

Sandro Busso, Orlando De Gregorio, Antonella Meo  
Dipartimento di Culture, Politica e Società, Unito

### Sommario

1.	La ricostruzione del contesto socioeconomico regionale	1
1.1	I cambiamenti sociodemografici	1
1.2	Le evoluzioni del mercato del lavoro regionale	4
1.3.	La pressione funzionale e le sue tendenze	5
2.	La ricostruzione del contesto di policy e il sistema di governance regionale multilivello	9
2.1	Il contesto delle politiche	9
2.2.	Le politiche regionali di contrasto alla povertà: la strategia di policy e gli schemi di intervento	14
2.3	Le relazioni verticali nell'ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà	21
2.4	Le relazioni orizzontali nell'ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà	27
2.5	Il sistema di governance regionale multilivello: assetti, mutamenti e tensioni	31
3.	La ricostruzione della dimensione sub-regionale: la variabilità dei contesti territoriali e la distribuzione territorializzata del RdC/PdC	32
3.1.	L'analisi dei sistemi locali di welfare e la variabilità territoriale sub-regionale	32
3.2	Il RdC/Pdc a livello territoriale: l'analisi della distribuzione sub-regionale	34
3.3	Configurazione dei sistemi locali di welfare e distribuzione RdC/PdC: un confronto	35
	Conclusioni e ipotesi di selezione dei contesti locali per l'indagine sul campo	36
	BIBLIOGRAFIA	48

## 1. La ricostruzione del contesto socioeconomico regionale

### 1.1 I cambiamenti sociodemografici

Una società che invecchia

È stato rilevato da tempo che la struttura e la dinamica demografica piemontese si contraddistinguono per tendenze più intense, rispetto alle altre regioni del Nord, all'invecchiamento e al calo della popolazione giovanile, tali da condizionare lo sviluppo economico della regione (Migliore, Abburrà et al. 2002). Come si legge nell'ultima Relazione Annuale sulla situazione economica, sociale e territoriale della Regione (Ires 2020), il Piemonte sta rispondendo con maggiore ritardo e difficoltà rispetto alle altre regioni del Nord, alle molteplici sfide che attraversano oggi le società: tra queste sfide, oltre alla rivoluzione tecnologica, alle migrazioni, ai cambiamenti climatici, si annovera anche il declino demografico.

La popolazione in Piemonte al 1° gennaio del 2019 è di 4.375.865 residenti. A partire dal 2013 si registra un lieve calo. Prendendo in considerazione un arco di tempo più lungo la popolazione appare sostanzialmente stabile. Com'è noto, il 52% della popolazione si concentra nella città metropolitana di Torino, la seconda provincia più popolosa è quella di Cuneo, la meno popolosa quella del VCO (tab. 1).

Tabella 1 - Popolazione residente in Piemonte (dati Piemonte in cifre)<sup>1</sup>

Provincia	2018	2017	2016	2015	2014
Alessandria	421.284	424.174	426.658	428.826	431.885
Asti	214.638	215.884	216.677	217.574	219.292
Biella	175.585	177.067	178.551	179.685	181.089
Cuneo	587.098	588.559	589.108	590.421	592.060
Novara	369.018	369.595	370.143	370.525	371.418
Torino	2.259.523	2.269.120	2.277.857	2.282.197	2.291.719
Verbano C.O.	158.349	159.159	159.664	160.114	160.883
Vercelli	170.911	172.307	173.868	174.904	176.121
<b>Piemonte</b>	<b>4.356.406</b>	<b>4.375.865</b>	<b>4.392.526</b>	<b>4.404.246</b>	<b>4.424.467</b>

Il Piemonte è tra le regioni più anziane d'Italia: al quinto posto per indice di vecchiaia<sup>2</sup> e tra le prime posizioni (la quarta) per percentuale di residenti con più di 64 anni. Le nascite in Piemonte sono in calo costante negli ultimi vent'anni. Restringendo il campo alle regioni qui oggetto di confronto (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, provincia di Trento), la nostra si classifica al primo posto per incidenza della popolazione over75 sull'insieme della popolazione (tab.2).

<sup>1</sup> Piemonte in cifre è l'annuario statistico regionale elaborato da Unioncamere Piemonte.

<sup>2</sup> L'Indice di Vecchiaia è dato dal rapporto tra la popolazione > 65 anni e la popolazione di età inferiore ai 15 anni.

Tabella 2 - *Percentuale di popolazione over75 (fonte Istat: Health for all)*

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

Osservando i dati demografici a livello provinciale si rileva un aumento dell'indice di vecchiaia dal 2008 al 2018 in tutte le otto province piemontesi (tab. 3); tra queste Biella, Alessandria, VCO e Vercelli hanno età media e indice di vecchiaia superiori alla media regionale.

Tabella 3 - *Dati demografici nelle province piemontesi (dati Piemonte in cifre)*

Provincia	2008				2018			
	Indice di dipendenza strutturale	Indice di dipendenza anziani	Indice di vecchiaia	Età media	Indice di dipendenza strutturale	Indice di dipendenza anziani	Indice di vecchiaia	Età media
Alessandria	59,6	41,7	233,4	47,3	63,4	45,2	247,5	48,6
Asti	58,4	38,3	191,3	45,9	62,6	42,7	215,0	47,5
Biella	58,9	40,0	211,6	46,6	65,7	47,8	267,8	49,2
Cuneo	56,3	34,8	161,9	44,3	60,1	38,7	180,9	45,9
Novara	52,7	32,5	161,3	44,2	57,8	37,4	183,0	46,2
Torino	54,5	34,5	172,9	44,8	61,0	40,7	200,7	46,8
Verbano C. O.	55,0	36,2	192,6	45,8	61,2	43,1	238,0	48,2
Vercelli	57,7	39,1	210,2	46,4	62,8	44,2	238,2	48,3
<b>Piemonte</b>	<b>55,6</b>	<b>35,7</b>	<b>180,1</b>	<b>45,2</b>	<b>61,2</b>	<b>41,2</b>	<b>205,9</b>	<b>47,0</b>
ITALIA	52,4	30,9	144,1	43,2	56,3	35,7	173,1	45,4

In risposta all'invecchiamento della società, sono state molte le dichiarazioni programmatiche e retoriche in tema di politiche a sostegno della natalità, ma pochi i risultati: in Piemonte le nascite sono calate del 20% circa in dieci anni. Politiche di sostegno e azioni di adattamento all'invecchiamento si sono tradotte in pochi interventi mirati da parte del SSN, a fronte di un massiccio ricorso a colf e badanti da parte delle famiglie (Ires 2019). Nella regione, come nel resto della penisola, è stato l'afflusso di immigrati a mitigare almeno in parte il declino demografico. Il Piemonte è all'ottavo posto tra le regioni italiane per la percentuale di stranieri sul totale della popolazione. Al 1° gennaio del 2018 gli stranieri erano 423.506 (le comunità più rappresentate erano quella romena e, a una certa distanza dalla prima, quella marocchina). Gli stranieri si concentrano soprattutto nella città metropolitana di Torino, a seguire a Cuneo e Alessandria (tab. 5).

Tuttavia, il sempre più rapido adattamento delle coppie straniere ai parametri di fecondità italiani comporta che gli immigrati giunti qui da giovani saranno anziani ben prima che la transizione demografica sia completata (ibidem). Pertanto, i flussi migratori non sono sufficienti ad arrestare il

declino demografico. Inoltre, sebbene dal 2008 si registri in Piemonte un incremento degli stranieri, come si osserva nella tab. 4, la loro incidenza sulla popolazione residente (9,7%) è inferiore a quella registrata nelle altre regioni qui oggetto di confronto.

Tabella 4 - Percentuale popolazione straniera sul totale dei residenti (Fonte: Istat, Health for all)

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

Tabella - Popolazione straniera per sesso e provincia (dati Piemonte in cifre)

Provincia	2018			2017		
	Popolazione	Sesso		Popolazione	Sesso	
		Maschi	Femmine		Maschi	Femmine
Alessandria	46.877	22.674	24.203	46.149	22.152	23.997
Asti	24.787	12.081	12.706	24.425	11.840	12.585
Biella	9.944	4.465	5.479	9.917	4.380	5.537
Cuneo	61.094	30.009	31.085	60.376	29.511	30.865
Novara	39.180	18.999	20.181	38.037	18.388	19.649
Torino	221.842	104.437	117.405	220.403	103.747	116.656
Verbano C. O.	10.103	4.522	5.581	10.214	4.560	5.654
Vercelli	14.084	6.704	7.380	13.985	6.644	7.341
Piemonte	427.911	203.891	224.020	423.506	201.222	222.284

Dal punto di vista demografico, il basso tasso di crescita della popolazione straniera (uno dei più bassi in Italia, con un valore di 10,3%), rappresenta un ulteriore elemento di debolezza della regione: con riferimento a questo indicatore il Piemonte è al sedicesimo posto tra le regioni italiane. Studi orientati a ipotizzare scenari futuri (Tursi, Migliore, 2019) prevedono una tendenza alla diminuzione della popolazione dal 2020 al 2038 (con un calo ipotizzato di circa 97 mila unità) e, successivamente, a una sua stabilizzazione. Secondo questo scenario la bassa natalità non sarà compensata dai flussi migratori in ingresso.

## 1.2 Le evoluzioni del mercato del lavoro regionale

Un contesto in sofferenza

L'impatto dell'emergenza sanitaria e delle politiche di lockdown sull'economia regionale è un fenomeno troppo recente e ancora in corso perché si possano valutare le ricadute occupazionali; pertanto qui ci soffermiamo sulla situazione che ci restituiscono i dati antecedenti alla pandemia del Covid-19. Questi dati ritraggono una regione in forte sofferenza, la cui debole ripresa economica si era già arrestata nel corso del 2019. L'anno scorso infatti l'industria è entrata in recessione, con una

contrazione della produzione registrata in tutti i trimestri dell'anno. In sofferenza risulta anche il settore delle costruzioni (con un lieve aumento dell'attività edile ma molto contenuto rispetto al confronto storico). Complice l'indebolimento della domanda delle famiglie, ha rallentato nello stesso anno anche il terziario (Banca d'Italia, 2020). Nel 2019 è tornato ad aumentare il numero di addetti part-time, mentre si è ridotto quello dei lavoratori a tempo pieno. Le ore lavorate per addetto sono diminuite, così come quelle totali (*ibidem*).

Il tasso di occupazione è rimasto pressoché invariato tra il 2018 e il 2019, dopo il lieve aumento registrato negli anni precedenti. Come si vede nella tab. 6, il tasso di occupazione presenta il valore più basso (65,9) tra le regioni qui oggetto di analisi ed è inferiore alla media del Nord-Ovest (66,8), pur rimanendo significativamente superiore alla media nazionale (58,5).

Tabella 6 - Tasso di occupazione totale per regione (Fonte: Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo)

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

Anche il dato relativo al tasso di attività (tab. 7) vede il Piemonte in basso nella classifica delle regioni oggetto di analisi, in linea con le regioni del Nord-Ovest. Questo dato è pressoché stabile negli ultimi anni. Come si vede nella tab. 8, l'incidenza della disoccupazione di lunga durata (53,6) è superiore a tutti gli altri contesti in esame, ma anche alla media del Nord-ovest. Quest'ultimo dato conferma in modo netto il quadro fosco che abbiamo ricostruito e contribuisce a collocare il Piemonte in una situazione particolarmente critica rispetto al Nord Italia.

Tabella 7 - Tasso di attività totale per regione (Fonte: Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo)

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

Tabella 8 - Incidenza disoccupazione di lunga durata (Fonte: Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

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

### 1.3. La pressione funzionale e le sue tendenze

Il Piemonte a Sud del Nord

In base ai dati Istat (2020), nel 2019 l'incidenza di povertà relativa familiare è in Piemonte del 7,5%, valore superiore a quello della Lombardia (6%), dell'Emilia-Romagna (4,2%), della provincia autonoma di Trento (6,8%), inferiore al Veneto (10,3%) e alla media nazionale (11,4%). Nel 2018 la quota di famiglie in povertà assoluta, ossia con una spesa mensile inferiore a quella necessaria a mantenere uno standard di vita minimamente accettabile, era pari al 6,3 % in Piemonte, valore lievemente superiore alla media delle regioni nordoccidentali (6,1%), ma inferiore a quella nazionale (7,0%) (Banca d'Italia 2020).

Altri dati di confronto con le regioni qui oggetto di confronto, evidenziano la collocazione del Piemonte tra le regioni del Nord con una maggiore vulnerabilità socioeconomica: l'incidenza delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale (18,6) è più alta della media del Nord-ovest e del Nord-est ed è seconda soltanto alla provincia di Trento tra le regioni in esame.

Tabella 9 - Incidenza persone a rischio di povertà o esclusione sociale (Fonte: Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo)

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

Questa maggiore esposizione alla povertà e ai processi di impoverimento si traduce anche in una maggiore penetrazione delle misure nazionali di sostegno al reddito (tab. 10 e tab. 11); è in Piemonte che si riscontra la più alta incidenza di percettori Rei per mille abitanti (14,3) e la più alta incidenza dei percettori di Rdc/Pdc ogni mille abitanti (28,3). Questi valori mostrano che il Rdc/Pdc ha ampliato significativamente la platea dei beneficiari delle misure di sostegno al reddito.

Tabella 10 - *Incidenza percettori Rei, per 1.000 abitanti, gennaio 2018 - marzo 2019 (elaborazioni su dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo)*

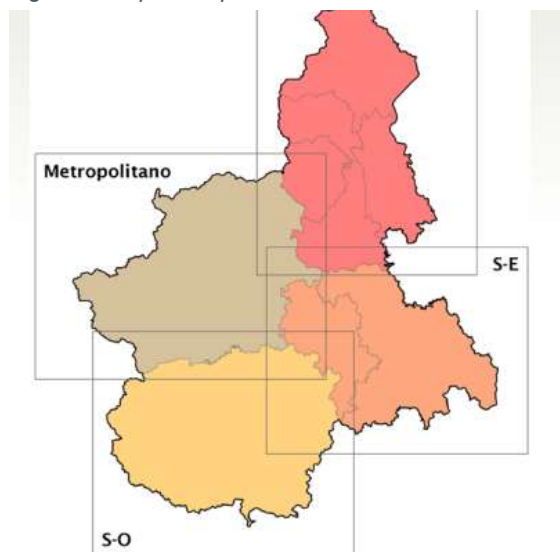
Piemonte	14,3
Lombardia	9,6
Provincia Trento	0,0
Veneto	6,4
Emilia-Romagna	7,6
Nord-Ovest	11,2
Nord-Est	6,4
ITALIA	23,8

Tabella 11 – *Incidenza percettori RdC/PdC per 1.000 abitanti 2019, aprile-dicembre 2019 (elaborazioni su dati Istat, Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo)*

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

Questo sguardo d’insieme sul Piemonte rischia, tuttavia, di nascondere significative differenze all’interno della regione. Faremo qui qualche cenno, per poi riprendere il tema nel terzo capitolo. Prendiamo a riferimento la categoria analitica del quadrante: la reportistica sulla situazione socioeconomica del Piemonte è infatti solita suddividere il territorio regionale in quattro quadranti. Nell’immagine seguente sono mostrati i quattro Quadranti in cui si suddivide il Piemonte: il quadrante metropolitano (la Città metropolitana di Torino); il quadrante Nord-Est (Province di Biella, Novara, Verbano Cusio Ossola, Vercelli); il quadrante Sud-Est (Province di Alessandria e Asti); infine il quadrante Sud- Ovest (Provincia di Cuneo).

Figura 1 - I quattro quadranti del Piemonte



La suddivisione della regione in quattro quadranti trova le sue ragioni in una uniformità e riconoscibilità di tipo socioeconomico delle quattro aree; corrisponde alla geografia degli assi di comunicazione e trova conferma nello sviluppo di alcune funzioni di servizio e di dinamiche localizzative del sistema economico<sup>3</sup>.

In sintesi (Ires 2019a, Ires 2019b, Ires 2019c, Ires 2019d), il quadrante Nord-Ovest (anche detto quadrante metropolitano) presenta elementi di forza dal punto di vista socioeconomico rispetto al resto della Regione. Il quadrante Sud-Ovest (il Cuneese) si caratterizza per migliori indicatori dal punto di vista socioeconomico, mentre il quadrante Sud-Est (province di Alessandria e Asti) si contraddistingue per le maggiori criticità (con un alto tasso di disoccupazione ad Alessandria). Il quadrante Nord-Ovest comprende quattro province (Novara, Biella, Vercelli e VCO) e presenta una maggiore disomogeneità interna dal punto di vista socioeconomico (in esso troviamo agli antipodi la provincia biellese in posizione di maggiore vantaggio e quella novarese in posizione di maggiore svantaggio).

Va inoltre evidenziata un'altra peculiarità territoriale relativa al quadrante metropolitano: la situazione del Comune di Torino si distingue nettamente dal resto della provincia (Busso, Di Monaco e Teagno, 2008). Torino città mostra maggiori criticità in termini di povertà e disoccupazione del resto della provincia. Inoltre, confrontando Torino con altri capoluoghi del Nord Italia (Rapporto Giorgio Rota 2019) risulta che questa città è tra i contesti metropolitani del Nord quella con il più alto tasso di disoccupazione dopo Genova, ed è caratterizzata negli anni recenti dal più forte peggioramento del tasso di disoccupazione giovanile.

Nella seguente tabella si riporta la somma ponderata dell'indicatore sintetico di vulnerabilità<sup>4</sup> (MPI) e la quota di domande di RDC accolte ogni mille residenti per provincia e quadrante. Questi dati confermano, da una parte, il vantaggio del quadrante Sud-ovest (quindi della provincia cuneese) che presenta il valore più basso di MPI e una bassa penetrazione di Rdc/Pdc e, dall'altra, evidenziano le criticità del quadrante Sud-Est (più elevato MPI e più alta penetrazione del Rdc/Pdc).

<sup>3</sup> Cfr: [https://www.ires.piemonte.it/images/news/seminari/Paludi\\_IRES\\_15.06.2016.pdf](https://www.ires.piemonte.it/images/news/seminari/Paludi_IRES_15.06.2016.pdf)

<sup>4</sup> Cfr. l'individuazione dei cluster di Comuni a elevata vulnerabilità nell'ambito del progetto Prin Coping (aprile 2020).



All'interno del quadrante Nord-Est invece si conferma l'eterogeneità: VCO e Novara hanno valori più alti di MPI, ma dati assai diversi sull'incidenza dei percettori di Rdc/Pdc (più bassa nel VCO).

Le variazioni relative all'indicatore sintetico di vulnerabilità (MPI) comprendono anche, come sappiamo, la dimensione della vulnerabilità istituzionale (oltre alla dimensione sociodemografica e socioeconomica). Dunque, mentre qui ci limitiamo a segnalare l'eterogeneità in termini di vulnerabilità e di penetrazione delle misure nazionali di sostegno al reddito all'interno della regione, rimandiamo al capitolo 3 per ulteriori approfondimenti sull'interazione tra contesti socioeconomici e sistemi locali di welfare.

Tabella 12 Indicatore sintetico di vulnerabilità e domande accolte di RDC per provincia

Province	Media di MPI ponderato sulla popolazione	Domande accolte di RDC ogni 1000 residenti
Alessandria	100,66	15,09
Asti	101,58	13,45
<b>Sud-est</b>	100,97	14,54
Cuneo	98,38	8,14
<b>Sud-ovest</b>	98,38	8,14
Torino	98,82	15,34
<b>Nord-ovest</b>	98,82	15,34
Vercelli	98,60	14,32
VCO	101,76	9,29
Biella	96,83	12,46
Novara	100,54	11,34
<b>Nord-Est</b>	99,63	11,78

## 2. La ricostruzione del contesto di policy e il sistema di governance regionale multilivello

### 2.1 Il contesto delle politiche

Prima di addentrarci nell'analisi del sistema di governance delle politiche di contrasto alla povertà, e di approfondire le relazioni verticali e orizzontali, è utile qui fare riferimento ai dati sulla spesa sociale dei Comuni e sul Terzo Settore. La ricerca qualitativa si cala infatti in un contesto di policy regionale di cui possiamo ricostruire le caratteristiche sulla base di questi dati, ponendolo in confronto con le altre regioni oggetto di studio.

La spesa sociale dei Comuni

Come si vede nella seguente tabella (tab. 13), la spesa per interventi e servizi sociali dei comuni piemontesi è calata significativamente dal 2008 al 2016, ed è nel 2016 tra le più basse tra le regioni prese in esame (più alta solamente rispetto al Veneto). Non è così se ci si riferisce specificatamente alla area povertà, disagio adulti e senza fissa dimora (tab. 14): i comuni piemontesi spendono leggermente di più rispetto alle altre regioni, 19 euro pro-capite, il valore più alto ad eccezione di

Trento. La spesa sociale finanziata direttamente dai Comuni è particolarmente bassa rispetto alle altre aree considerate (ad eccezione della provincia di Trento).

Infine, come torneremo ad evidenziare nel terzo capitolo, il Piemonte si distingue per una specificità che deriva dalla numerosità e dalla prevalenza di comuni di piccole dimensioni<sup>5</sup>: la quota di spesa gestita singolarmente dai comuni piemontesi è la più bassa tra le regioni considerate (59,1) ed è significativamente più bassa della media del Nord-Ovest (75,1): si veda la tab.15. La percentuale di spesa finanziata dai Comuni con risorse proprie risulta la più bassa tra le regioni considerate (59,3) e ben al di sotto della media del Nord-Ovest (71,2), come si vede nella tab.16.

Tabella 13 - *Spesa dei Comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali (dato pro-capite)*

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

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

Tabella 14- *Spesa dei comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali (dato pro-capite area povertà, disagio adulti e senza fissa dimora)*

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

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

Tabella 15 - *Percentuale di spesa sociale gestita singolarmente dai Comuni*

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Piemonte	59,4	57,6	59,6	60,5	61,5		59,8	59,6	59,1

<sup>5</sup> Infatti, il Piemonte si caratterizza per un'elevata frammentazione territoriale con il 50% dei comuni sotto i 1000 abitanti.

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

Tabella 16- % spesa sociale comuni finanziata da risorse proprie dei comuni

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

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

#### Il Terzo Settore in Piemonte

Non si discosta dalla media del Nord-ovest l'incidenza dei contributi per favorire interventi del Terzo Settore sul totale della spesa dei Comuni (tab.17). Focalizzandosi invece sulla struttura occupazionale del non profit (relativamente al settore "assistenza e protezione civile" e al settore "filantropia e promozione del volontariato") si nota, nella tab. 18 e nella tab.19, che il Piemonte presenta, rispetto agli altri contesti considerati, tra le più basse percentuali di addetti esterni sul totale dei lavoratori, a testimonianza di una minore precarizzazione dei lavoratori di questo comparto.

Tabella 17 - Contributi per favorire interventi del terzo settore sul totale spesa dei comuni (2016)

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

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

Tabella 18- Istituzioni non profit, settore assistenza e protezione civile

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

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

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

Tabella 19 - *Istituzioni non profit, settore filantropia e promozione del volontariato*

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

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

Nel mondo del non profit piemontese si osserva una tendenza verso il mercato. Dal 2011 al 2015 cala la percentuale di istituzioni non profit a prevalenza di risorse pubbliche nel settore "assistenza e protezione civile" (tab.20), mentre nel settore "filantropia e promozione del volontariato" questo valore rimane sostanzialmente stabile (tab.21). In entrambi i settori si registra un aumento dell'incidenza di istituzioni non profit con prevalenza di attività market (tab.22 e tab.23); questo aumento è più marcato nel settore "filantropia e promozione del volontariato".

Tabella 20 - *Incidenza di istituzioni non profit attive, settore assistenza e protezione civile, con prevalenza di finanziamenti pubblici*

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

	2011	2015
Italia	32,8%	33,4%
Nord-ovest	28,3%	23,2%

Piemonte	27,5%	25,2%
Lombardia	28,7%	21,9%
Nord-est	34,5%	38,8%
Provincia Autonoma Trento	70,6%	70,1%
Veneto	32,1%	38,9%
Emilia-Romagna	26,8%	31,2%

Tabella 21 - *Incidenza di istituzioni non profit attive, settore filantropia e promozione del volontariato, con prevalenza di finanziamenti pubblici*

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

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

Tuttavia, l'incidenza di istituzioni non profit prevalentemente orientate al mercato non è superiore rispetto alle altre regioni. Infatti, è inferiore alla media del Nord ovest nel caso del settore "assistenza e protezione civile", ed è in linea con quello delle altre regioni considerate, ad eccezione del valore particolarmente elevato del Veneto. È invece Leggermente più alta della media del Nord ovest la quota di istituzioni non profit orientate prevalentemente al mercato nel settore "filantropia e promozione del volontariato" (tab.22 e tab.23).

Tabella 22- *Incidenza di istituzioni non profit attive, settore assistenza e protezione civile, con prevalenza di attività market*

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

	<b>2011</b>	<b>2015</b>
Italia	43,6%	44,9%
Nord-ovest	42,4%	41,1%
Piemonte	39,7%	40,4%
Lombardia	44,2%	41,1%
Nord-est	43,6%	44,4%
Provincia Autonoma Trento	44,4%	29,5%
Veneto	43,5%	54,6%
Emilia-Romagna	46,3%	41,8%

Tabella 23 - *Incidenza di istituzioni non profit attive, settore filantropia e promozione del volontariato con prevalenza di attività market*

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

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

In conclusione, da questo breve resoconto emerge uno scenario di difficile lettura:

- Il Piemonte si caratterizza per una spesa sociale comunale nella media del Nord-ovest, ma molto eterogenea (come vedremo meglio nel capitolo successivo), con una quota destinata all'area povertà leggermente più alta rispetto alle altre regioni.
- Peculiarità piemontese è costituita da un valore particolarmente elevato per quanto riguarda la quota di spesa sociale gestita da enti associativi (mentre è basso il livello di spesa gestita con risorse proprie).
- Il tessuto associativo piemontese è sviluppato, ma nella media delle altre regioni. Il settore non profit è "solido", con un grado di precarizzazione degli operatori minore rispetto agli altri contesti regionali.
- Il Terzo Settore piemontese pur mantenendo una forte dipendenza dalle risorse pubbliche presenta una tendenza verso il mercato.

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

*Quindici anni di stop and go? La Regione Piemonte alla ricerca di un ruolo tra welfare locale e misure nazionali di contrasto alla povertà*

*"Nell'ambito del Reddito di Cittadinanza la programmazione è stata fatta dallo Stato, la Regione Piemonte ha cercato di costituire gli Ambiti territoriali per l'implementazione del Reddito di Cittadinanza. Se togliamo il Reddito di Cittadinanza, delle politiche contro la povertà rimane molto poco, a parte l'assistenza economica dei Comuni che dovrebbe essere sostituita in gran parte dal Reddito di Cittadinanza"* (Livio Tesio, Dirigente del Settore Programmazione socioassistenziale e sociosanitaria; Direzione Sanità e Welfare, Regione Piemonte).

Da questo stralcio di intervista si comprende che allo stato attuale, in tema di contrasto alla povertà, la Regione occupa in termini di governance uno spazio intermedio tra l'assistenza dei Comuni e le misure di sostegno al reddito nazionale, in assenza di misure regionali e di consistenti interventi regionali sul tema della povertà.

A parte l'assistenza sociale dei Comuni e le misure di sostegno al reddito nazionali rimane poco delle politiche di contrasto alla povertà (ci dice il Dirigente del Settore socioassistenziale e

sociosanitaria). Di “quel poco” fanno parte alcune misure di sostegno ai morosi incolpevoli (riassunte nelle schede nell’allegato a pag.50) e alcuni interventi volti alla riduzione della marginalità estrema in attuazione del PON Inclusionione del FSE<sup>6</sup>.

In assenza di una misura di sostegno al reddito regionale capace di anticipare o integrare gli schemi nazionali, i nostri interlocutori si sono soffermati sul ruolo e l’approccio della Regione Piemonte in termini di governance, è specifico oggetto di questo capitolo. Per ricostruire le strategie della Regione Piemonte nell’ambito delle politiche sociali, e nello specifico delle politiche di contrasto alla povertà, è utile ripercorrere i principali cambiamenti che sono intervenuti negli ultimi anni in tema di governance.

Il punto di partenza di questa breve ricostruzione storica regionale è rappresentato dalla Legge regionale n.1 del 18 gennaio 2004 “*Norme per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*” che, durante il mandato della Giunta Ghigo di centro-destra (2000-2005), recepisce la Legge quadro n.328 dell’8 novembre 2000 “*Disposizioni per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali*”.

Le modalità di programmazione e gestione delle politiche sociali in questi ultimi quindici anni (dal 2004 al 2019) sembrano caratterizzate da un processo discontinuo, per *stop and go*. Due fattori principali hanno contribuito a determinare questa discontinuità: l’alternanza di giunte di centrodestra e di centrosinistra e l’introduzione nell’arco di un breve lasso di tempo di misure nazionali di contrasto alla povertà (fig. 1). In Piemonte non è mai stata introdotta, a differenza di quanto avvenuto in altre regioni, una misura regionale di contrasto alla povertà che abbia anticipato o integrato gli schemi nazionali. Dunque, in uno scenario nel quale l’assistenza economica è stata ambito quasi esclusivo di intervento dei Comuni e dei Consorzi, acquisisce particolare rilevanza ai fini della nostra analisi il ruolo che la Regione ha assunto nei confronti delle municipalità.

Secondo Bifulco (2015, 79) il ruolo che le Regioni assumono nei confronti delle municipalità si esercita in tre modalità differenti: 1) centralismo regionale, con un debole riconoscimento delle municipalità, che sono attori politici sfocati; 2) assunzione di un ruolo promozionale, modalità con la quale la Regione facilita la capacità di auto-organizzazione dei territori attraverso la promozione di spazi di confronto e partecipazione; 3) assunzione di una posizione astensionistica, in cui la Regione non frena, ma neanche sostiene i territori e le loro iniziative. Vedremo come, alla luce di una prima ricostruzione basata sulla letteratura, sull’analisi documentale e sulle testimonianze degli interlocutori privilegiati intervistati, si possa provare ad applicare queste categorie alla Regione Piemonte. Quest’ultima sembra oscillare tra la modalità “*astensionistica*” e quella “*promozionale*”, a seconda della minore o maggiore iniziativa delle giunte in quest’ambito, ma anche a seconda dei punti di vista degli osservatori, ora più critici, ora più generosi nel riconoscere l’effettiva capacità di indirizzo della Regione.

Le prime politiche che osserviamo nella nostra linea del tempo si riferiscono alla prima tornata di Piani di zona (2006-2008), realizzati durante la Giunta di centrosinistra Bresso (2005-2010). L’analisi di Bosco, Naldini e Teagno (2012) sulla prima generazione di Piani di zona ha evidenziato come l’integrazione dei servizi sociali con quelli sanitari, uno dei punti centrali nella creazione di un sistema integrato dei servizi, fosse rimasta un obiettivo in gran parte ancora da realizzare al termine

---

<sup>6</sup> Il protocollo d’intesa tra la Regione Piemonte e Fiospd (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora) intende rafforzare la collaborazione già avviata, finalizzata a facilitare e coordinare la programmazione di strategie ed azioni volte a contrastare la grave emarginazione adulta, secondo approcci di accompagnamento alle autonomie. L’Accordo di Partenariato 2014-2020, Obiettivo Tematico 9 (OT9), prevede di intervenire in particolari contesti urbani con l’obiettivo di ridurre la marginalità estrema e i fenomeni di homelessness a valere sul Fondo Sociale Europeo. Dal FSE sono attribuiti al Piemonte 767.500,00 euro; risorse che vengono destinate ai Comuni dove si concentra la marginalità estrema (Alessandria, Biella, Cuneo, Novara); a queste risorse si aggiungono quelle provenienti dal Fondo Povertà (secondo il D.lgs 147/2017); nel 2018 si è trattato di 462.400.000 a cui si aggiungono 740.800.000 euro assegnati alla Città di Torino.

di questa stagione programmatica<sup>7</sup>. Infatti, a parte timidi passi in avanti (con la creazione di intese, protocolli e reti tra ambiti sociali e sanitari), il contesto piemontese appariva caratterizzato da una forte frammentazione e dalla persistenza di dinamiche di *path dependence* (Busso 2012).

Alla fine della prima decade degli anni 2000 rimaneva da affrontare una sfida, ovvero la “configurazione di una ‘zona sociale’ come luogo riconosciuto di una programmazione locale di tutte le politiche sociali: quelle del lavoro, della casa, della formazione come prescrive la legge 328/2000 nonché la normativa regionale” (Bosco, Naldini e Teagno 2012, p. 114). Questa sfida sarà raccolta solo più tardi, durante la Giunta Chiamparino (2014-2019): il riferimento è all’ambizioso progetto di ridisegno della mappa dei servizi sociali piemontesi attraverso la creazione di 30 Distretti della Coesione Sociale, opera dell’ex Assessore delle Politiche Sociali, della Famiglia e della Casa, Augusto Ferrari, di cui scriveremo più avanti.

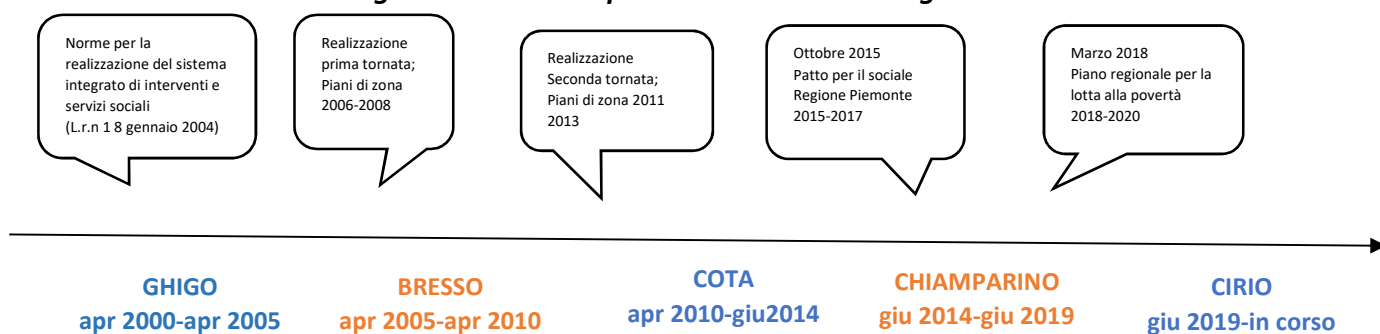
Tra la prima generazione dei Piani di zona e l’azione riformatrice dell’ex Assessore Ferrari vi è un arco temporale di almeno sei anni (come si vede nella fig.1), durante i quali la Giunta Bresso lascia il posto alla Giunta Cota. In questo periodo si è realizzata la seconda tornata dei Piani di zona, dal 2011 al 2013. Nel frattempo, lo scenario sociale ed economico del paese è divenuto più cupo a seguito della crisi economica e sociale seguita alla crisi finanziaria internazionale del 2007. In questo scenario, sempre più caratterizzato dalla contrazione delle risorse economiche, il processo di *rescaling* e di territorializzazione delle politiche sociali (Bifulco 2015) ha vissuto in modo ancora più forte le tensioni che già lo caratterizzavano: da un lato, la spinta verso una maggiore partecipazione e coinvolgimento di una più ampia pluralità di attori nella programmazione delle politiche locali, dall’altro il rischio di acuire frammentazioni e disuguaglianze tra contesti locali, oltre che di sovraccaricare gli enti locali nella gestione di politiche sociali sempre più difficili, stretti nelle morse dei vincoli di bilancio. In questa fase sembra registrarsi anche un calo di attenzione da parte degli studiosi, come dimostra la scarsità di studi sulla seconda generazione dei piani di zona in Piemonte.

Figura 2 - Time-line degli interventi regionali in tema di governance delle politiche di contrasto alla povertà

### Interventi e misure di contrasto alla povertà a livello nazionale



### La governance delle politiche sociali nella regione Piemonte



<sup>7</sup> Nel capitolo di Bosco, Naldini e Teagno (2012) si fa riferimento anche all’indagine di Cataldi e Gargiulo (2010) sui Piani di zona nella provincia di Torino, che giunge alla stessa conclusione.



Dopo una lunga fase storica (2004-2015), in cui l'affermarsi di processi di decentramento e del principio di sussidiarietà aveva generato retoriche condivise in cui il *“primato della dimensione locale ha delegittimato il controllo autoritario dei livelli superiori su quelli inferiori”* (Busso, Dagnes 2013, p. 376), durante la Giunta Chiamparino di centro-sinistra la Regione è sembrata voler riscoprire e assumere un ruolo di coordinamento e di indirizzo nella programmazione delle politiche sociali e di contrasto alla povertà (Oliva 2018). Se fin dalle loro origini - come noto - i Piani di zona hanno oscillato tra possibilità di innovazione e rischio di tradursi in una serie di interazioni ritualizzate, incapaci di generare cambiamenti nelle tradizionali modalità d'intervento (Busso, Negri 2012), la stagione dei Piani di zona è stata riletta criticamente dalla giunta di Centro-Sinistra. Secondo l'ex Assessore Ferrari, i Piani di zona si sarebbero infatti rivelati uno strumento inadeguato rispetto all'emergere di nuovi bisogni sociali, avrebbero prevalso gli aspetti burocratici nella loro applicazione effettiva, e gli Enti gestori avrebbero finito per interagire con la Regione come fosse un *“bancomat”*, Regione peraltro che si sarebbe limitata, negli anni precedenti al suo mandato, a rivestire un ruolo marginale, *“astensionistico”* per usare la classificazione di Bifulco (2015)<sup>8</sup>.

È dunque all'insegna della discontinuità, almeno nelle intenzioni professate, che nel 2015 è stata inaugurata una nuova stagione programmatica con il Patto per il Sociale della Regione Piemonte. Proprio con l'intento di restituire alla Regione un ruolo chiave, quest'ultimo (e in seguito il Nuovo Patto per il Sociale nel 2018) ha previsto una Cabina di regia a livello regionale, in linea - a detta dell'ex Assessore Ferrari - con la Legge 328/2000, per la quale gli stessi Piani di zona *“dovevano rappresentare articolazioni territoriali degli obiettivi della programmazione regionale”*. Con questa nuova strategia si è voluto rimediare ai limiti della stagione dei Piani di zona, in cui l'eccessiva focalizzazione sul contesto locale aveva portato a perdere la visione d'insieme (Busso e Negri 2012; Bifulco 2015)<sup>9</sup>. I nuovi strumenti di programmazione introdotti si presentano come una pianificazione strategica alla stregua dei Piani di zona. Con questi ultimi hanno in comune il fatto di essere frutto di un lavoro congiunto della parte politica e tecnica (Oliva 2018).

Tre sono gli obiettivi strategici del Patto per il Sociale: l'Inclusione sociale e il contrasto alle diverse forme di povertà, l'Integrazione sociosanitaria (con una Cabina di regia costituita da funzionari di settore della Regione Piemonte provenienti dagli Assessorati alla Sanità e alle Politiche Sociali) e il sostegno alle responsabilità genitoriali e alla prevenzione del disagio familiare (con il potenziamento e il rilancio dei Centri familiari). Viene evidenziata, in merito al primo obiettivo, la necessità che la Regione definisca un piano organico e complessivo di lotta alla povertà, attraverso la cooperazione di tutte le risorse presenti e operanti nelle comunità locali, di durata biennale. Tale piano è l'esito del lavoro del *“Tavolo regionale di contrasto alla povertà”*. Il primo *“Piano regionale per la lotta alla povertà”* ha riguardato il periodo 2016 - 2018.

Nel maggio del 2016 sono stati definiti i 30 Ambiti territoriali e sulla base di questa riorganizzazione territoriale si è avviata la sperimentazione del Sia, misura introdotta dal Governo Letta (aprile 2013- febbraio 2014) e successivamente rafforzata ed estesa a tutto il territorio nazionale per opera del Governo Renzi (febbraio 2014 - dicembre 2016). Il progetto, prima menzionato, di ridisegno della mappa dei servizi sociali piemontesi attraverso la creazione dei 30 Distretti della Coesione Sociale ha preso forma in questo periodo, con l'intento di razionalizzare,

---

<sup>8</sup> L'ex Assessore ha ribadito questa sua visione durante l'intervista che abbiamo realizzato a maggio del 2020.

<sup>9</sup> In realtà, la coesistenza tra il Patto per il Sociale e i Piani di zona non è impossibile, come mostra il caso biellese dove viene realizzato un Piano di zona nella stagione programmatica 2017-2019 come declinazione locale del Patto per il Sociale (Oliva 2018).

ridefinire e riorganizzare gli enti gestori delle funzioni socioassistenziali della Regione (si tratta di 49 enti).

Il progetto è accompagnato da una spinta innovatrice rispetto alle modalità di progettazione fino ad allora adottate nel welfare locale. Ne è un esempio il programma We.Ca.Re<sup>10</sup>: *“La strategia “WECARE - Welfare Cantiere Regionale”, varata dalla Regione Piemonte, prevede lo stanziamento di oltre 20 milioni di euro, attraverso il Fondo Sociale Europeo e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, coniugando misure diverse finalizzate a promuovere l’innovazione nell’ambito della rete dei servizi sociali, migliorare la governance locale, stimolare la collaborazione tra soggetti pubblici, enti del Terzo Settore ed imprese, sostenere lo sviluppo di progetti di imprenditorialità a vocazione sociale e di welfare aziendale. La strategia “WECARE - Welfare Cantiere Regionale” si articola in quattro principali misure con i seguenti obiettivi: stimolare processi collaborativi sui territori, facilitare la sperimentazione di servizi innovativi, spingere la crescita di iniziative imprenditoriali, sostenere iniziative di welfare aziendale. Una quinta misura di accompagnamento è destinata a sostenere, come azione di sistema, le iniziative di sperimentazione”.*

In sintesi, il processo descritto di riforma degli strumenti della programmazione, e al tempo stesso dell’organizzazione dei servizi, può essere letto nei termini dell’esigenza dell’attore regionale, con la Giunta Chiamparino, di assumere un ruolo cruciale di regia e indirizzo. È interessante rilevare, inoltre, che esso è avvenuto in parallelo a un cambiamento epocale nella storia del welfare italiano con l’introduzione delle prime misure di sostegno al reddito su scala nazionale.

*“Il ruolo della regione Piemonte riguarda la regia del processo. La regione deve accompagnare e condurre questo processo e si propone anche di costruire luoghi permanenti in cui gli obiettivi di politica sociale siano costantemente discussi, valutati e confrontati. Questo vale anche per l’allocazione delle risorse”* sottolineava l’ex Assessore Ferrari intervistato da Agostini (2015)<sup>11</sup>. Ancora recentemente, nell’intervista che ci ha rilasciato (maggio 2020), Ferrari ricostruisce in questi termini l’operato della regione durante i cinque anni in cui è stato assessore, rivendicando *“un ruolo di protagonista in una duplice direzione, verso il livello nazionale e verso il livello locale. Un ruolo di forte interlocuzione col governo nazionale perché il tema del contrasto alla povertà diventasse parte rilevante dell’agenda pubblica del paese. Verso l’amministrazione locale, non per depotenziare il ruolo dei Comuni e dei Consorzi dei servizi, ma per definire una governance non frammentata di questo tipo di politiche. Siamo stati forse una delle prime Regioni ad avere realizzato, con l’istituzione della Rete della protezione e inclusione sociale piemontese, uno strumento di governance che voleva essere proprio il luogo in cui la Regione - insieme agli enti gestori, ai sindacati, alle realtà del Terzo Settore - condividesse in maniera strutturale le politiche di contrasto alla povertà a partire dalla gestione del Reddito di inclusione, facendo degli accordi per fare in modo che soprattutto la parte attiva della misura potesse effettivamente implementarsi in modo da non trasformarsi in una mera erogazione monetaria di tipo passivo, che era stato un limite del welfare italiano”.*

Merita infine soffermarsi sul secondo *“Piano Regionale per la lotta alla povertà 2018-2020”* (D.G.R. n. 456593 del 9 marzo 2018), ancora in corso di validità, che riguarda in buona parte l’attuazione del Rel. La lettura di questo piano, nato insieme al Nuovo Patto per il Sociale (D.G.R. n. 166646 del 23 marzo 2018), offre importanti spunti per cogliere come la Regione Piemonte abbia

<sup>10</sup> Si è, tuttavia, scontrato con alcune resistenze a livello locale, specialmente nei territori più frammentati.

<sup>11</sup> Cfr: <https://www.secondowelfare.it/regioni/il-patto-per-il-sociale-in-piemonte-intervista-allassessore-ferrari.html>

cercato di definire il proprio ruolo nelle politiche di contrasto alla povertà, in quello spazio intermedio tra l'azione dello Stato e i sistemi locali di welfare dei Comuni.

Si tratta dell'atto di programmazione 2018-2020<sup>12</sup> dei servizi necessari per l'attuazione del Rel, con il quale la Regione si prefigge di: promuovere azioni mirate per il contrasto alla povertà e alla marginalità sociale e lavorativa, adottando un approccio multidimensionale alla presa in carico globale del nucleo familiare; favorire la collaborazione inter-istituzionale e il potenziamento della rete territoriale di interventi e servizi; sperimentare percorsi e interventi di innovazione sociale che rispondano in maniera più efficace all'emergere di bisogni sociali sempre più differenziati; favorire l'integrazione tra fondi e programmi comunitari, nazionali e regionali; definire specifiche azioni di rafforzamento su base triennale del sistema di interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà. Si propone, inoltre, di definire le modalità di collaborazione e di cooperazione tra gli enti competenti all'attuazione del Rel; di dare supporto agli Ambiti territoriali nell'elaborazione di processi di progettazione territoriale, e di strategie e pratiche di implementazione della condizionalità prevista dal Rel; di costruire e sperimentare un modello di misurazione dei fattori che ostacolano l'inclusione sociale; di promuovere percorsi formativi anche la collaborazione della Banca Mondiale e dell'Ordine degli Assistenti Sociali. L'elenco di obiettivi e azioni del nuovo Piano sociale riguarda le attività della "Rete della protezione e dell'inclusione sociale" quale organo di coordinamento del sistema di interventi e servizi sociali e quale sede istituzionale stabile di raccordo tra Regione, attori pubblici, Terzo settore e Parti Sociali<sup>13</sup>. L'insieme degli obiettivi e delle azioni previste dal *Piano Regionale per la lotta alla povertà 2018-2020* è riassunto nel Box 1. Il quadro delle risorse previste è riassunto nel Box 2.

### **Box 1. Obiettivi e azioni del Piano Regionale per la lotta alla povertà 2018-2020**

OBIETTIVO	AZIONI
<b>Approccio multidimensionale</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Definire modalità di collaborazione tra gli enti</li><li>✓ Sostenere gli ambiti territoriali nella progettazione territoriale e nell'implementazione della condizionalità Rei</li><li>✓ Individuazione di profili di criticità che ostacolano l'inclusione</li></ul>
<b>Potenziamento della rete territoriale</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Avvio della Rete della Protezione e dell'Inclusione Sociale</li></ul>

<sup>12</sup> Cfr: [https://welforum.it/wp-content/uploads/2018/04/Piemonte\\_DGR\\_7006\\_2018.pdf](https://welforum.it/wp-content/uploads/2018/04/Piemonte_DGR_7006_2018.pdf)

<sup>13</sup> In sintesi, la Regione Piemonte assume un ruolo di primo piano nei seguenti ambiti: Coordinamento, la Regione intende promuovere e definire modalità stabili di collaborazione tra i diversi enti pubblici coinvolti e tra questi e le organizzazioni del privato sociale e del Terzo Settore; Formazione, la Regione intende sostenere percorsi formativi di operatori e territori; Armonizzazione, la Regione si propone di aiutare i territori ad armonizzare l'assistenza economica locale con i nuovi strumenti nazionali di sostegno al reddito; Finanziamento, la Regione promuove l'integrazione di varie fonti di finanziamento per rendere più efficaci gli interventi.; Monitoraggio e valutazione dei processi, profili di criticità, esiti.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promozione di offerta integrata dei servizi, definizione di ambiti territoriali di programmazione omogenei</li> <li>✓ Armonizzazione delle misure di sostegno locali e nazionali</li> <li>✓ Sviluppo di strumenti di analisi della zona grigia della povertà</li> </ul>
<b>Sperimentazione di percorsi di innovazione sociale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Attivazione della strategia Wecare</li> <li>✓ Sperimentazione di azioni di politica attiva del lavoro e di percorsi dedicati alle persone senza dimora</li> </ul>
<b>Integrazione tra fondi e programmi comunitari, nazionali e regionali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ POR Piemonte rafforza gli interventi e servizi includendo percettore Rei</li> <li>✓ Contrasto alla grave emarginazione adulta</li> <li>✓ integrazione con le risorse di altri Programmi Comunitari (Piano di Sviluppo Rurale-Agricoltura sociale Progetti Leader, Programma Interreg, Alcotra, bandi ad azione diretta, programmi FAMI, etc.)</li> </ul>
<b>Rafforzamento sistema dei servizi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Si ritiene prioritario assicurare un numero congruo di assistenti sociali, quantificabile in almeno un assistente sociale ogni 5.000 abitanti</li> </ul>

**BOX 2. QUADRO DELLE RISORSE DESCRITTO NEL PIANO REGIONALE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ**

<b>TIPO DI AZIONI, MISURE, PROGRAMMI</b>	<b>RISORSE</b>	<b>FONTI</b>
PON INCLUSIONE	13.904.695,29	PON FSE
PON I FEAD	767.500,00	PON FSE 2014-2020 e PON FEAD 2014-2020
VOUCHER DI CONCILIAZIONE	3 milioni	POR FSE 2014-2020
ASSISTENTI FAMILIARI: PERCORSI DI QUALIFICAZIONE	2,46 milioni	POR FSE 2014-2020

ED EMERSIONE DEL LAVORO NERO		
BUONO SERVIZI SVANTAGGIO	6 milioni	POR FSE 2014-2020
BUONO SERVIZI DISOCCUPATI	11 milioni	POR FSE 2014-2020
PPU	5 milioni	POR FSE 2014-2020
CANTIERI DI LAVORO	3 milioni	BILANCIO REGIONALE
CONTRIBUTI PER LA SOTTOSCRIZIONE DI CONTRATTI DI AFFITTO A CANONE CONCORDATO	6 milioni su base triennale	Fondi Regionali
CONTRIBUTI PER EVITARE LA PERDITA DELL'ABITAZIONE DOVUTA A SFRATTO PER MOROSITÀ INCOLPEVOLE	7,3 milioni su Base triennale 2018-2020	Fondi Statali
PROGETTO DI AGRICOLTURA SOCIALE	900000	Fondo FEASR
PROGRAMMA INTERREG ALCOTRA ITALIA FRANCIA 2014-2020 (MISURA 4.1 ACCESSIBILITÀ AI SERVIZI SOCIOSANITARI)	198, 80 milioni	FONDO FESR

Nella fase storica apertasi con la Giunta Chiamparino, sembra verificarsi una convergenza tra l'introduzione del Rei e degli strumenti previsti per la sua attuazione, e la volontà politica della Regione Piemonte di assumere un ruolo di primo piano nella governance di queste politiche e nella programmazione dei servizi del territorio (si vedrà questo più nel dettaglio nei paragrafi successivi e facendo riferimento alla sequenza di misure nazionali e regionali riassunte nella figura 3). Venendo a tempi più recenti, due ulteriori punti di svolta si incontrano lungo la linea del tempo che abbiamo tracciato: a livello nazionale, l'introduzione del Reddito di Cittadinanza il 28 gennaio del 2018 durante il Governo Conte I e il cambio di colore politico in Regione con l'insediamento nel giugno del 2019 della Giunta Cirio di centro-destra. Diversi interlocutori sottolineano la disattenzione, fino ad oggi mostrata, di questa nuova Giunta rispetto al tema della povertà e al ruolo della regione nelle politiche di contrasto alla povertà.

Trova ancora una volta conferma l'alternanza delle coalizioni al governo della regione che ha caratterizzato la storia politica piemontese, la quale si è peraltro accompagnata a un continuo ridisegno delle deleghe assessorili e delle stesse strutture amministrative<sup>14</sup>. La discontinuità delle giunte - e di riflesso delle scelte di politica sociale - non ha certo favorito una programmazione stabile e coerente nel tempo, né un'ampia partecipazione. Pur con riferimento ad altri settori di policy (conciliazione famiglia/lavoro, non autosufficienza, integrazione degli immigrati, ammortizzatori sociali in deroga e sostegno al reddito dei lavoratori poveri) Fargion e Gualmini

<sup>14</sup> La delega alle Politiche Sociali e alla Famiglia era accorpata nella Giunta di centro-destra dal 2000 al 2005 a quella del Lavoro, mentre successivamente nella giunta Cota (2010-2014) varie vicissitudini è stata associata alla Sanità (in Fargion e Gualmini 2012). In seguito, la delega alle Politiche sociali, al Lavoro e alla Sanità rimane distinta (con gli Assessori Ferrari, Pentenero e Saitta), tuttavia la struttura amministrativa durante la Giunta di centro-sinistra Chiamparino (2014-2019) viene modificata a favore di una maggiore integrazione delle politiche a livello amministrativo-tecnico (nella Direzione della Coesione Sociale vengono accorpate competenze in materia di Sanità, Politiche Sociali e Lavoro). Di recente con la Giunta Cirio, queste competenze vengono scorporate tra la Direzione Sanità e Welfare e la Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro.

(2012, p. 115), nella loro analisi su alcuni modelli regionali di protezione sociale, rilevavano come in Piemonte *“rimescolamenti successivi delle competenze sembrano aver determinato una destabilizzazione delle arene decisionali, ostacolando l’affermarsi di attori o coalizioni di soggetti egemoni e privando enti locali e stakeholders di interlocutori stabili”*.

A differenza di altre regioni italiane, come si è detto, la regione Piemonte non si è mai dotata di propri strumenti e misure di contrasto alla povertà. In assenza di uno strumento regionale di sostegno al reddito, è sul fronte del ruolo che la Regione può assumere nella governance delle politiche di contrasto alla povertà che sembra giocarsi una partita importante. Come anticipato, una delle chiavi di lettura proposte dagli intervistati per ricostruire la vicenda regionale degli ultimi anni è quella di un forte rafforzamento di tale ruolo. Cosa rimane di questa strategia di rafforzamento della regia regionale e a che punto è la sua attuazione nell’operatività dei processi?

### 2.3 Le relazioni verticali nell’ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà

*La Regione, la sfida degli Ambiti territoriali e le misure nazionali di reddito minimo.*

*“La Regione ha avuto un ruolo di supporto e promozione, non avendo competenze dirette rispetto agli strumenti sia del Rei che del RDC. Il lavoro è stato appunto ascoltare gli Ambiti, ascoltarne le criticità, è stato ciò che noi abbiamo cercato di fare, aiutare gli Ambiti; dal punto di vista dei contenuti la Regione ha seguito l’orientamento politico, ha seguito il Patto per il Sociale..., il Piano per la Povertà 2018-2020 a cui si atterranno le politiche regionali almeno per quest’anno...”* (Monica Vietti, Funzionaria; Settore Politiche per i Bambini, le Famiglie, Minori e Giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale, Direzione Sanità e Welfare Regione Piemonte)

Come già anticipato nel paragrafo precedente, sulla base delle interviste e dell’analisi documentale possiamo concludere che la stagione politica e programmatica dell’Ex Assessore Ferrari, con la Giunta Chiamparino (giugno 2014 - giugno 2019), abbia rappresentato una fase di svolta rispetto agli anni precedenti caratterizzati dalla limitatezza dell’intervento regionale in quest’ambito (*“Siamo partiti da zero” “la Regione ha iniziato ad assumere un ruolo più importante nel 2015” “C’è un prima e dopo”*). E ciò vale sia per quanto riguarda le relazioni verticali (*in primis* tra il livello locale e il livello regionale, tra il livello regionale e quello statale, sia nelle relazioni orizzontali tra attori pubblici e del Terzo Settore. È questa l’opinione dello stesso Ex Assessore che nell’intervista, pur riflettendo criticamente, difende il suo operato. A questa conclusione ci portano anche le riflessioni di altri interlocutori che afferiscono alla sezione regionale dell’ANCI (che rappresenta dunque i Comuni della regione) e al mondo del Terzo Settore (Alleanza contro la povertà e Forum Terzo Settore).

In questa fase di svolta, la Regione sembra volersi appropriare di un ruolo centrale nella governance delle politiche di contrasto alla povertà, ambito nel quale i nostri interlocutori collocano quasi esclusivamente l’assistenza economica dei Comuni e gli schemi nazionali di sostegno al reddito. Questo processo di ridefinizione del campo della governance a livello regionale è stato avviato con fatica, ha avuto esiti incerti e sembra essersi arrestato con l’avvento della Giunta Cirio nel giugno del 2019. È dunque ancora presto per capire se sia trattato di una parentesi (che confermerebbe l’ipotesi di un processo per *stop and go*, nel quale l’alternanza di giunte gioca un ruolo determinante), o se invece si tratterà di un cambio di passo a cui si darà continuità con la nuova Giunta.

Sembra in ogni caso delinearci, nel tratto della nostra linea del tempo corrispondente alla giunta precedente, una convergenza tra il livello nazionale (con l'introduzione di una misura nazionale di sostegno al reddito) e il livello regionale (con il rafforzamento della funzione di regia della regione avviatosi con la Giunta Chiamparino): entrambi questi fattori spingono nella direzione di limitare l'eccessivo localismo delle politiche sociali, accusato di rafforzare, anziché attutire, le disuguaglianze territoriali (Bifulco 2015). Testimonianza della frammentarietà delle politiche sociali in Italia e in Piemonte è l'ampia varietà di regolamenti di assistenza economica dei Comuni, aspetto che ancora oggi rappresenta un problema rispetto a una visione universalistica delle politiche sociali.

Se si osserva la sequenza di "punti di svolta" concentratisi in questa fase, in parte riportati nella figura seguente (effetti della crisi economica del 2008, introduzione di uno schema di sostegno al reddito su scala nazionale, iniziativa dell'Ex Assessore, riforma del Terzo Settore etc. etc.), cerchiamo di mettere a fuoco come sono cambiate - in tema di politiche di contrasto alla povertà - le relazioni verticali tra Stato, Regione e Comuni con specifico riferimento al caso piemontese.

*"Allora io credo che noi siamo partiti da zero rispetto a questo tema nella Regione Piemonte, rispetto a questo tema non era in atto nessuna iniziativa, tutto era lasciato alle singole amministrazioni dalla Giunta precedente, il welfare era pensato come uno strumento che interviene esclusivamente per riparare le falle in un sistema che di per sé funziona, la riparazione di queste falle viene lasciata in capo alle singole amministrazioni: noi in questo abbiamo identificato un elemento di debolezza del sistema"* (Augusto Ferrari, ex Assessore alle politiche sociali, della famiglia e della casa, Regione Piemonte)

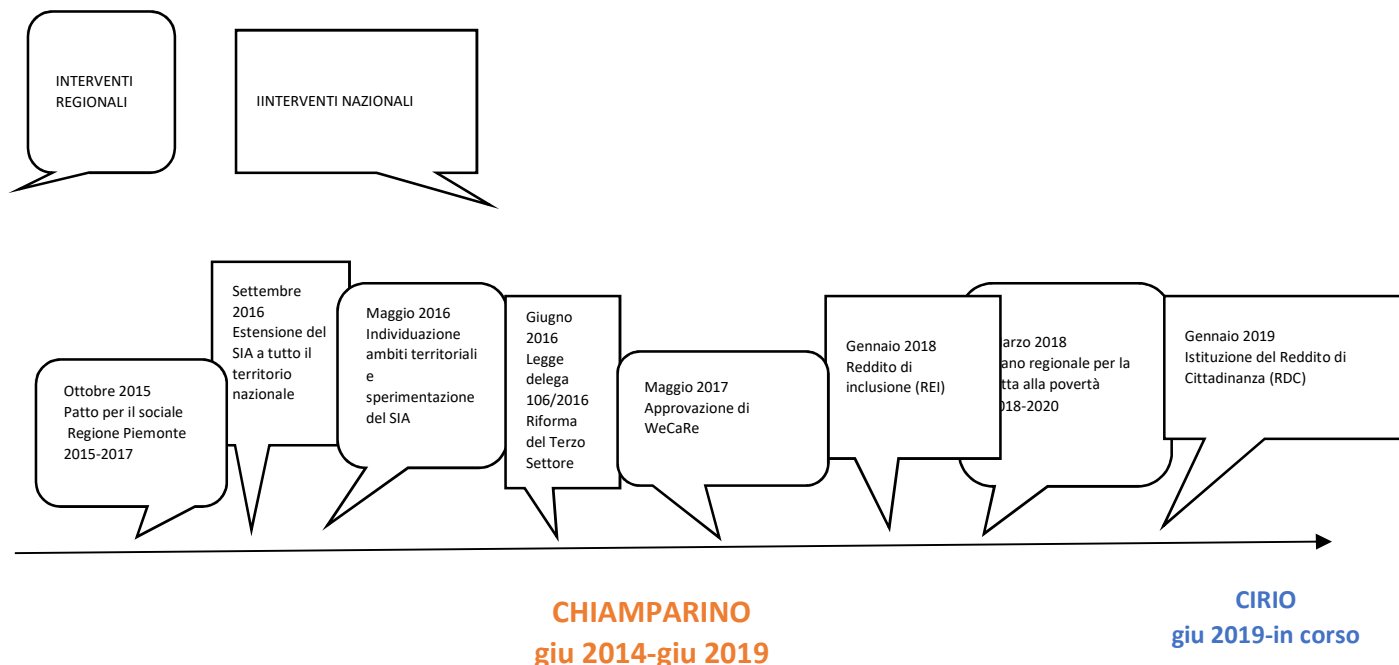
*"La Regione ha iniziato ad assumere un ruolo più importante nel 2015 con il Tavolo contro la povertà e poi successivamente con la Rete per la protezione e l'inclusione sociale che include anche il privato sociale e le parti sociali certamente... Intanto per moltissimi anni tutto il tema del contrasto alla povertà è stata una prerogativa dei singoli Comuni, ci si è resi conto dei limiti di questo dopo la crisi economica del 2009, che sui nostri territori si è sentita con grande forza perché gli strumenti di contrasto alla povertà scontavano delle difficoltà, delle differenze legate alle specificità dei singoli territori"* (Elide Tisi, Vicepresidente Anci Piemonte, Consigliere comunale, Comune di Torino).

*"Bisogna parlare di un prima e di un dopo; con la Giunta Chiamparino c'è stato il tentativo di un'integrazione tra pubblico e privato sociale attraverso Il Patto per il Sociale, con una richiesta di concertazione a livello regionale e anche provinciale, questo anche con il tentativo di lavorare con gli Ambiti che erano l'evoluzione dei Piani di zona. Siamo stati coinvolti più volte dall'Assessorato Ferrari, che aveva la grande progettualità di dare gambe a un'architettura sinergica"* (Massimo Tarasco, Coordinatore Alleanza contro la povertà Piemonte, Presidente Acli Piemonte).

Prendiamo qui in considerazione l'asse verticale in entrambe le direzioni (verso l'alto e verso il basso). La stagione dell'ex Assessore Ferrari sembra essersi caratterizzata, infatti, per una duplice azione, verso lo Stato e contemporaneamente verso le municipalità. La Regione ha giocato un ruolo nell'interlocuzione con lo Stato facendo pressione per l'introduzione di uno schema di sostegno al reddito, facendosi portavoce di questa istanza insieme a realtà del Terzo Settore e agli enti locali (e ciò è avvenuto anche per far fronte agli esiti drammatici della crisi economica internazionale, nazionale e regionale scoppiata nel 2008). In questo senso, soprattutto in questa fase, il Piemonte ha assunto un ruolo in linea con alcune tendenze della *regionalizzazione* delle politiche e del welfare; tendenze queste ultime per le quali le Regioni sono spinte a rivestire un ruolo sul piano nazionale,

e perfino europeo, sperimentando nuove forme di azione collettiva e di regolazione territoriale (Bifulco 2015; p.65).

Figura 3 - L'assessorato Ferrarini: una fase di cambiamenti e di tentati cambiamenti



Si è trattato, come anticipato nel primo paragrafo di questo capitolo, di fare pressione verso l’alto sullo Stato (di concerto con ANCI e Alleanza contro la povertà in particolare) affinché si acquisisse consapevolezza della necessità di introdurre strumenti “strutturati” e “strutturali” nei confronti della povertà (con un unico schema di reddito minimo a livello nazionale basato su criteri universalistici).

Nei confronti del basso e degli ambiti locali, si è trattato invece di: 1) avviare una riorganizzazione territoriale capace di integrare diverse politiche (Sociale, Sanità e Lavoro), nel tentativo di ridisegnare la mappa piemontese dei servizi sociali, dei servizi sanitari e dei servizi al lavoro con la definizione di 30 Ambiti territoriali, detti della *Coesione Sociale* (in cui l’ambito sociale dovrebbe corrispondere a quello sanitario e a quello dei Cpl); 2) svolgere un’azione di regia all’interno di luoghi e arene di confronto e di co-progettazione. In altri termini, in questa fase la Regione è sembrata riscoprire e interpretare in modo più sostanzioso quella funzione di programmazione che le compete, sostenendo/promuovendo il coordinamento tra Comuni, Consorzi e il complesso degli attori coinvolti a livello locale, e intervenendo inoltre nella ridefinizione delle “zone sociali” (Bosco, Naldini e Teagno 2012) della programmazione e dell’attuazione delle politiche.

La riorganizzazione dei servizi a livello regionale, come raccontato anche da Livio Tesio (Dirigente del Settore Programmazione socioassistenziale e sociosanitaria, Direzione Sanità e Welfare, Regione Piemonte), si è scontrata con diverse resistenze a favore di nicchie di potere e di difesa dello status quo anche in realtà molto piccole (“in difesa del loro niente”). A prova del fatto che non sono mancate tensioni tra il livello locale e quello regionale, alla Regione sono state rivolte



accuse di “centralizzazione” da parte di attori locali. Se l’integrazione tra servizi trova la sua concretizzazione a livello locale, è qui che essa può scontrarsi - secondo alcuni - con nicchie di potere e inerzie culturali (Bifulco 2015).

*“... Con Ferrari, l'ex Assessore, abbiamo girato tutto il Piemonte, è stato anche affascinante e abbiamo incontrato persone che difendono il loro niente, il loro piccolo mondo, difendendo la titolarità e i piccoli Consorzi, ma nel sociale è importante che ci siano delle specializzazioni...ci devono essere certe professionalità, bisogna fare certe esperienze, però ci si ferma ancora il fatto che io sono il Sindaco e questo è mio e non si pensa a una prospettiva organizzativa più ampia ...”* (Livio Tesio, Dirigente del Settore Programmazione socioassistenziale e socio sanitaria; Direzione Sanità e Welfare, Regione Piemonte).

Il processo di ridefinizione degli Ambiti ha infatti richiesto sia il coordinamento di diversi enti gestori appartenenti allo stesso Ambito (con la scelta di un capofila per ambito), sia forme di raccordo tra i diversi servizi: *in primis* il tentativo di far coincidere il Distretto Sanitario con l’ambito delle politiche sociali e di far lavorare insieme Direttore del Distretto Sanitario e Direttore dell’Ente Gestore capofila. Ha anche implicato il coordinamento con i servizi al lavoro, e quindi con i Cpl, obiettivo quest’ultimo ancora più ambizioso, che configura una vera e propria rivoluzione organizzativa forse più ambiziosa e tutta da compiere:

*“Quando noi abbiamo pensato, e l'abbiamo scritto in delibera di indirizzo, ai Distretti della Coesione Sociale e della Salute, abbiamo voluto adottare questa dizione, chiedendo anche al mio collega Saitta, in modo da superare l'idea del distretto sanitario sic et simpliciter. Avevo chiesto anche alla mia collega Pentenero di cogliere l'opportunità dei Distretti della Coesione Sociale per riorganizzare il sistema dei Centri per l'Impiego in questa logica. L'idea originaria è che la Regione Piemonte, secondo una governance del sistema complessivo, si articolasse in 30 Ambiti territoriali, che vedesse la convergenza delle tradizionali politiche sociali dei servizi sociali gestite dagli enti gestori, delle politiche sanitarie e delle politiche attive del lavoro, attraverso una riorganizzazione territoriale in questa logica dei Cpl, in modo tale che dentro gli Ambiti territoriali distrettuali si indirizzassero in un'unica assemblea dei sindaci le funzioni di indirizzo e di controllo politico, si organizzasse un confronto tecnico forte fra il Direttore sanitario delle Asl, il Direttore delle politiche sociali e i direttori dei Centri per l'Impiego, che ci fosse un confronto tecnico più elevato e più forte in cui le tre figure tecniche si riconoscessero reciprocamente, perché oggi il Direttore sanitario non parla, se non per la volontà delle singole persone ma non perché il sistema lo richiede, non parla col Direttore delle politiche sociali, anzi dice questo compete a me, il resto non mi compete e qualcun altro lo gestirà... per non parlare del rapporto con i Centri per l'Impiego che laddove esiste, esiste solo per la buona volontà delle persone, non perché il sistema lo richiede”* (Augusto Ferrari, ex Assessore alle politiche sociali, della famiglia e della casa, Regione Piemonte).

L’introduzione di schemi di sostegno al reddito doterebbe, d’altra parte, gli enti gestori di una forza contrattuale nei confronti dei beneficiari, inseriti in percorsi improntati ai criteri della condizionalità (anche se concetti, retoriche e pratiche ispirate alla condizionalità, alla restituzione e all’attivazione potevano già essere presenti in alcuni territori prima dell’avvento del Sia, del Rei e oggi del RDC).

*“Prima del Reddito di cittadinanza, delle misure nazionali, l'assistenza economica era affidata ai Consorzi. Ora il Reddito di cittadinanza, e prima il Sia e il Rei, hanno dotato di uno strumento molto importante che è quello della contrattualità, cioè io ti posso aiutare in cambio di qualcosa, l'ideale sarebbe trovare un lavoro, ma purtroppo il lavoro non c'è. Al di là della retorica quello che si può fare, e a me interessa ancora di più, è un'educazione alla cittadinanza e questo ha portato un maggiore potere contrattuale agli enti sul territorio; questo ha aiutato moltissimo perché l'assistenza economica dei Comuni era spesso mediata dalla parte politica, molte volte l'assessore di turno voleva mettere il naso per aiutare una famiglia oppure un'altra... Aver dato tutto all'Inps che è un ente terzo, nonostante le difficoltà, è stato utile per uscire da una dinamica locale che se sei buono ti aiuto, se mi voti ti aiuto, se non mi voti non ti aiuto, e questo aiuta il territorio a fare un salto di qualità...”* (Livio Tesio, Dirigente del Settore Programmazione socioassistenziale e socio sanitaria; Direzione Sanità e Welfare, Regione Piemonte).

Quest'ultima riflessione sollecita a considerare quanto entrambi gli elementi richiamati (il nuovo ruolo della Regione e i nuovi strumenti di sostegno al reddito) abbiano indotto dei cambiamenti, seppure parziali, tra l'insieme degli attori in campo (Stato, Regioni, enti locali e gli stessi beneficiari delle politiche).

Veniamo ora al secondo punto relativo al nuovo protagonismo della Regione, il rafforzamento della funzione di regia all'interno di luoghi di confronto e di coordinamento istituiti, convocati e promossi dalla stessa Regione. Chi voglia capire quali siano oggi le arene di discussione, di confronto, e di indirizzo relativamente alle politiche di contrasto alla povertà in Piemonte si trova dinanzi a una risposta composita; più di un interlocutore appartenente sia al mondo del pubblico che del privato sociale rivela una certa incertezza nel delineare al momento quali siano il ruolo e la funzione specifica delle diverse arene. Descriviamo qui le principali:

- Esiste il *Coordinamento degli Enti gestori* delle funzioni socioassistenziali, nato anche per difendere l'esistenza e la funzione degli stessi enti gestori, si può definire come luogo di confronto e rappresentanza di questi ultimi. Questo coordinamento si declina a livello regionale e provinciale.

- Il coordinamento esprime una rappresentanza che partecipa alla *Rete per la protezione e l'inclusione sociale*<sup>15</sup>, che a livello regionale riunisce rappresentanti dei servizi sociali, delle parti sociali come i sindacati, dei Comuni (ANCI regionale) e del Terzo Settore (in rappresentanza del Forum Terzo Settore) e dell'Alleanza contro la Povertà. Nell'ambito dell'implementazione del RDC esiste inoltre un tavolo di confronto tra la Regione e gli Ambiti territoriali.

- Come accennato sopra, nella *Rete* la voce dei Comuni si esprime attraverso l'ANCI, quella del mondo del Terzo Settore si esprime attraverso il Forum del Terzo Settore piemontese (il quale riunisce il mondo della cooperazione sociale e del volontariato) e attraverso la sezione piemontese dell'Alleanza Contro la Povertà.

L'istituzione del *Tavolo contro la Povertà*, e della *Rete per la protezione e l'inclusione sociale* poi, rappresentano secondo più di un interlocutore un atto con il quale la politica regionale mette finalmente in agenda il tema della povertà; un tema che - com'è noto - gli effetti della crisi economica del 2008-2009 hanno drammaticamente portato alla ribalta.

---

<sup>15</sup> La Rete è stata istituita sul territorio nazionale dal decreto legislativo n.147 del 2017, «Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà».

*“La Rete per la protezione e l’inclusione sociale è figlia del Tavolo contro la Povertà, è l’implementazione dell’esperienza iniziata con il Tavolo, la Rete per l’inclusione sociale è nata sulla spinta del Rei e del Rdc. Il fatto di costruire una Rete aveva il significato di non volere fare solo assistenza economica, ma di cambiare proprio l’approccio al tema della povertà secondo me. Per troppi anni parlare di povertà era quasi tabù, quasi che perdere il lavoro e non riuscire a sostenere la famiglia fosse una colpa, quindi coinvolgere tanti soggetti, comprese le parti sociali, per affrontare una tematica che doveva uscire da questa dimensione, è stato fare un tentativo per cambiare...”* (Elide Tisi, Vicepresidente Anci Piemonte, Consigliere comunale, Comune di Torino).

È lecito domandarsi quanto la complessa trama di queste reti, coordinamenti e tavoli, con i suoi snodi, si sia tradotta e si traduca in un processo di “governance partecipata” (Maino 2015; Bifulco 2015) e quali siano gli esiti e le incongruenze in tale processo. La spinta verso il coordinamento degli interventi nel campo del contrasto alla povertà non nega la pluralità dei sistemi locali né il ruolo degli enti gestori, ma sembra volerli inquadrare all’interno di una cornice meglio definita. In questo senso il ruolo della Regione risulta assai significativo, almeno in potenza, lungo tutto il processo delle politiche: dalla loro programmazione (di concerto con una pluralità di attori), passando per il supporto all’implementazione (con la formazione ad esempio) fino alla loro riprogrammazione basata su attività di monitoraggio e valutazione capaci di valorizzare modalità e modelli d’intervento emersi a livello locale.

La fragilità dei passi avanti fatti in questa direzione è sottolineata anche da referenti di realtà locali, come la Direttrice di un Consorzio di comuni montani, che evidenzia come - a suo parere - la molteplicità di “tavoli” non sembri essersi tradotta in una reale attività di sostegno e indirizzo rispetto all’operatività delle politiche. In alcuni casi le modalità di discussione partecipata e di consultazione, in mancanza di continuità e modalità operative coerenti, sembrano correre il rischio di apparire più una forma di delega e di deresponsabilizzazione da parte della Regione che un atto di indirizzo, con il rischio di essere percepite come mere retoriche (Busso, Negri 2012). In questo senso, sono ravvisabili alcune tensioni nelle retoriche che gli attori locali adottano riferendosi al ruolo della Regione, ora accusata di essere troppo “accentratrice”, ora troppo debole e delegante.

*“Se dovessi dire nel mio quadro di esperienze personali, non è stata la Regione il nostro punto di riferimento, prima è stata Torino, che ha una struttura sicuramente, mentre nelle realtà più piccole c’è stato un grande caos, essendo le politiche sociali afferenti ai Comuni, un po’ un caos generale ... Sulla povertà c’erano almeno quattro tavoli. A volte non capivo cosa dovessi fare... a un certo punto ho detto io ai tavoli non vado più!”* (Annamaria Abburrà, Direttrice Consorzio Conisa, già direttrice Consorzio di Bra, nel coordinamento regionale Enti Gestori).

Un altro tema critico riguarda il rapporto tra l’esperienza del Capoluogo torinese e il resto della Regione, la seconda in Italia – lo ricordiamo - per numero di Comuni (sono 1081). In un panorama così frammentato dal punto di vista dei sistemi locali di welfare, il “colosso” del Comune di Torino, con una ricca, storica e pionieristica esperienza nel campo delle politiche sociali, sembra essere stato per lungo tempo un unico riferimento, capace da un lato di offrire dei modelli da imitare e riadattare ai vari diversi contesti locali, dall’altro di oscurare le diversità e specificità degli altri territori, in cerca al tempo stesso di riconoscimento e di una cornice nella quale operare (questo si ravvisa nelle parole della Direttrice del Consorzio dei Comuni montani e anche in quelle

del portavoce dell'Alleanza contro la povertà- Regione Piemonte). Il superamento di questa "Torino-centricità" è stato un altro degli esiti parziali della stagione dell'Ex Assessore Ferrari, che come gli altri esiti sembra ancora non essersi consolidato.

*"Te lo dico anche qui in maniera molto spassionata: è esistito nel corso dei decenni che abbiamo alle spalle un modello torinese. Ci sono le condizioni per costruire un modello piemontese che, a differenza di quello emiliano-romagnolo, è un modello che gioca sull'asse unità / pluralità, nel senso è un modello che deve rafforzare la governance regionale dentro un livello di garanzia della pluralità dei sistemi locali. Il modello piemontese è più faticoso per un verso, ma per l'altro anche più ricco di quello emiliano-romagnolo. Un modello piemontese non lo vedo ancora, perché è condizione indispensabile che ci sia una politica lungimirante; questo modello non è figlio di una lunghissima tradizione come quella di Torino o come quella emiliano, lo si deve costruire progressivamente, negli anni ha manifestato dei segnali interessanti, ma ha bisogno di una politica lungimirante"* (Augusto Ferrari, ex Assessore alle politiche sociali, della famiglia e della casa, Regione Piemonte).

*"Esistono due Piemonte, uno è Torino e il resto è tutto il resto. A Torino erano state fatte alcune sperimentazioni ed è nato un Coordinamento che non ha uguali in tutte le altre province. Il Cuneese lavora molto in sinergia, ma su ambiti come la non autosufficienza; in parte l'astigiano... ma l'unica realtà in chiave coordinata e continuativa è Torino. C'è anche il dato del colore politico dei territori ad incidere ... Questo Piemonte ne ha di realtà importanti, ma manchiamo di un coordinamento pubblico..."* (Massimo Tarasco, coordinatore Alleanza contro la povertà Piemonte, Presidente Acli Piemonte).

#### 2.4 Le relazioni orizzontali nell'ambito delle politiche regionali di contrasto alla povertà

Cosa resterà della "governance partecipata"?

*"Di quel tavolo (della povertà ndr) restano i rapporti informali, anche l'Alleanza è in difficoltà in questo momento. Io sento vari attori, sindacati, Caritas, Action-aid, ognuno fa la sua vita, ma mentre alcuni attori sono più riconosciuti, pensiamo ai sindacati, in questo momento c'è la parcellizzazione degli altri; però ci sono legami costruiti nel tempo, ma è venuto meno un luogo dove poter incidere"* (Massimo Tarasco, Coordinatore Alleanza contro la povertà Piemonte, Presidente Acli Piemonte).

Se rileggiamo i cambiamenti avvenuti durante la stagione della Giunta Chiamparino, dal punto di vista delle relazioni orizzontali, diversi sono gli aspetti da trattare, anche se strettamente connessi con i cambiamenti emersi sulle relazioni verticali della governance. Anche da questa prospettiva, si osserva una convergenza tra diversi elementi che insieme hanno contribuito a cambiare il quadro (figura 3): non solo il nuovo protagonismo della Regione, con l'avvio di tavoli di coordinamento come la *Rete per la protezione e l'inclusione Sociale*, e non solo l'implementazione del Rei (che agli attori del privato sociale attribuisce un ruolo di primo piano), ma va considerata anche la Riforma del Terzo Settore, i cui elementi di innovazione vengono fatti propri dall'approccio della Regione - almeno queste sono le intenzioni dichiarate - che promuove modalità di collaborazione sia investendo sulla *Rete per la protezione e l'inclusione sociale* sia con il lancio del programma WECARE (a cui abbiamo già fatto riferimento nel primo paragrafo).

La logica del programma WECARE fa riferimento all'articolo 50 del Codice del Terzo Settore<sup>16</sup>, infatti in coerenza con la Riforma del Terzo Settore gli attori pubblici e privati sono chiamati a progettare insieme e lavorare insieme, superando la logica della competizione e dell'esternalizzazione come mera riduzione dei costi. Sono queste le aspettative e le retoriche che accompagnano sempre più l'interazione tra attori pubblici e attori del privato sociale. Durante la giunta Chiamparino questi processi promossi dalla Regione hanno visto negli Ambiti il loro luogo privilegiato di sviluppo. In quella fase - come anticipato - significativa è stata anche l'azione di advocacy del Terzo Settore: si pensi all'Alleanza contro la povertà, realtà in cui Terzo settore, parti sociali ed enti locali hanno collaborato con l'obiettivo dell'introduzione di un reddito minimo nazionale, sulla falsariga dei modelli di welfare di altri paesi europei. L'azione di advocacy dell'Alleanza è stata alla base dell'introduzione del Rei, e successivamente delle modifiche all'impianto originario del RDC, considerato eccessivamente lavoristico. Se è vero che anche le Regioni hanno spinto per l'introduzione di schemi universalistici di sostegno al reddito e poi hanno interloquuto con lo Stato per modificare il RDC, ciò è avvenuto anche attraverso l'interlocuzione a livello regionale con l'Alleanza contro la Povertà e le organizzazioni del Terzo Settore operanti sul territorio.

Oggi, invece, le organizzazioni piemontesi del Terzo Settore denunciano una perdita di protagonismo in seguito ai cambiamenti introdotti dal RDC, aggravati nel territorio regionale dal mancato interesse finora dimostrato dalla nuova Giunta di centro-destra rispetto al tema della povertà e delle politiche sociali. L'impianto lavoristico del RDC sembra aver cambiato almeno in parte - com'è noto - gli attori in campo e le loro interazioni e aver contribuito a rendere più sfocato il ruolo del Terzo Settore, che pure ha esercitato una partita importante, d'intesa con i servizi sociali, nell'attuazione dei percorsi personalizzati di attivazione ai tempi del Rei.

*"Noi abbiamo fatto questa domanda (rispetto alle arene di discussione delle politiche di contrasto alla povertà ndr) alla Giunta Cirio, in particolare all'Assessore Caucino, ma ad oggi siamo in stand by. Abbiamo fatto questa richiesta prima dell'emergenza Coronavirus, a fine settembre abbiamo organizzato un convegno sul tema della povertà, ma a febbraio non si è arrivati a una risposta organica. Lo stesso RDC non è mai stato colto con interesse dalla Giunta perché l'opinione politica è diversa al di là delle scelte nazionali. Noi abbiamo seguito il monitoraggio del SIA, del Rei, avevamo dubbi sul RDC ma è uno strumento che per noi non va abolito bensì migliorato, noi siamo dentro questa logica, mi è parso non si sia passati al monitoraggio di questo strumento..."* (Massimo Tarasco, Coordinatore Alleanza contro la povertà Piemonte, Presidente Acli Piemonte).

L'attenzione di molti ricade piuttosto sul difficile ruolo dei Cpl, che mostrano una bassa capacità di intermediazione tra disoccupati e posti di lavoro. Non è secondario da questo punto di vista il mancato consolidamento in Piemonte di esperienze di collaborazione tra Cpl e agenzie accreditate per i servizi al lavoro<sup>17</sup>. Appare dunque difficile mettere oggi a fuoco quali potrebbero essere le interazioni tra i servizi sociali e i Cpl, e tra questi ultimi e il mondo del privato sociale abituato a rapportarsi quasi esclusivamente con i Comuni.

---

<sup>16</sup> Cfr: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2017-07-03;117!vig=>

<sup>17</sup> Si veda ad esempio De Gregorio (2016).

*“Il Comune è l’ente più vicino al cittadino, il Reddito di Cittadinanza ha tolto questa centralità, ha spostato molto rispetto al Rei e alla proposta Reis. Il Terzo Settore non è coinvolto, perché il Reddito di Cittadinanza ha spostato tutto sul Centro per l’Impiego. Il fatto che alcune persone siano seguite dai Centri per l’Impiego, altre dai servizi sociali, l’esistenza di percorsi così diversi di fatto va contro un’idea di universalismo della misura, invece la misura funziona se c’è un sistema di attori pubblici e privati che hanno sposato l’idea di sconfiggere la povertà...Il modello dei Centri per l’impiego è molto pubblico-centrico, con l’accreditamento delle agenzie per il lavoro alcune cose che puoi fare al Centro per l’Impiego le puoi fare anche nell’agenzia, ma il Terzo Settore che lavora con le fasce deboli non è dentro il Centro per l’Impiego”* (Marco Canta, Portavoce Forum Terzo Settore/Cooperativa Orso).

Per modificare e correggere almeno in parte l’impianto originario del RDC, la Regione ha giocato un ruolo importante in sinergia con l’Alleanza contro la povertà.

*“Quando ci fu il governo Conte I con il ministro Di Maio io ho avuto l’impressione all’inizio che la preoccupazione del Ministro fosse quella di mettere in campo una bandiera della propria parte politica, e quindi non si preoccupò minimamente di impostare il Reddito di Cittadinanza sulla base di quello che c’era già e che si era cominciato ad avviare, e con molta fatica aveva cominciato a muovere i primi passi. L’importante era fissare il Reddito di Cittadinanza come frutto politico del Movimento 5 stelle... Di Maio poi dovette fare i conti per diversi mesi con le Regioni e attraverso diverse riunioni fatte attraverso il Ministero delle Attività Produttive si tentò in qualche modo di aggiustare il tiro, in modo da rendere un po’ più coerente il Reddito di Cittadinanza con il Reddito di Inclusione. Uno dei problemi di natura culturale prima che politica è per il Ministro Di Maio l’interlocuzione per il Reddito di Cittadinanza era unicamente con gli Assessori regionali al Lavoro, per lui gli Assessori al Welfare non esistevano, abbiamo dovuto crearci noi il nostro spazio con i gomiti e con i denti per far presente che questa operazione era un’operazione di riforma del sistema di welfare, e non soltanto una forma di politica attiva del lavoro rispetto alla quale il welfare era un intervento del tutto residuale”* (Augusto Ferrari, ex Assessore alle politiche sociali, della famiglia e della casa, Regione Piemonte).

Le modalità di implementazione delle misure di attivazione collegate al RDC sembrano in buona parte dipendere, a livello locale, dall’esperienza maturata nel corso del tempo di consolidamento di alcune reti tra attori e da modalità di lavoro affermatesi sul territorio; si pensi, per esempio, al caso eporediese citato dai nostri interlocutori che fanno riferimento alla Cooperativa Orso, per quanto riguarda le modalità di collaborazione tra servizi sociali e alcune cooperative, in alcuni casi sviluppatasi anche nell’ambito di altre politiche<sup>18</sup>.

*“Noi siamo stati coinvolti, ad esempio, a Ivrea perché stavamo lavorando sulla micro-accoglienza diffusa dei migranti e dei richiedenti asilo, e quindi siamo poi stati coinvolti anche nel progetto con i beneficiari del Reddito di cittadinanza. Alla fine, il tema è quanto credi nell’integrazione dei servizi, dove invece c’è la pura esternalizzazione di un servizio l’integrazione non*

---

<sup>18</sup> Cooperativa storicamente impegnata in politiche di inserimento lavorativo di soggetti deboli e svantaggiati.

*c'è...la mia sensazione che dipende anche da quanto i territori e i consorzi hanno già lavorato su questi temi. Ivrea ha una storia abbastanza forte nei servizi mirati a questa popolazione; il Centro per l'Impiego è un po' distante da queste persone e quindi i servizi tendono a prendersi in carico questi percorsi"* (Marco Canta, Portavoce, Forum Terzo Settore Regione Piemonte, Cooperativa ORSO e Chiara Garino, Area Lavoro, Cooperativa Orso).

Un discorso a sé, nell'ambito del Terzo Settore, meritano le fondazioni filantropiche, in particolare di origine bancaria. Si evidenzia da più parti (Maino 2015) come questi attori si caratterizzino per l'adozione di modalità di finanziamento e programmazione che lasciano una più ampia flessibilità procedurale rispetto all'attore pubblico. Sono spesso gli stessi attori del Terzo Settore (che partecipano ai bandi delle fondazioni) che sottolineano questo aspetto in contrapposizione alle rigidità e alla complessità burocratica che caratterizzerebbero l'attore pubblico e le sue modalità di finanziamento. Tuttavia, sembra ancora non superata l'annosa questione dell'incastro più o meno virtuoso con l'attore pubblico, in generale tra primo e secondo welfare (*ibidem*). Ad esempio, Compagnia di San Paolo afferma di avere un'interlocuzione costante con la Regione e diversi Comuni (soprattutto le città medie e grandi) e di concentrare il proprio intervento in alcuni territori. Dunque, è lecito domandarsi quale ruolo questi attori possono giocare per contribuire a una strategia più ampia capace di ricondurre a unità la pluralità dei sistemi locali di welfare. Anche in questo caso, il rischio è di vedere un *"film già visto"*: quando la pluralità di attori coinvolti nelle politiche (tra questi gli enti che intervengono come finanziatori) non è chiamata a coordinarsi si finisce per alimentare frammentarietà e sovrapposizioni. Diversi sono i problemi sottolineati dalla letteratura rispetto alla difficoltà per il pubblico di assumere un ruolo di regia forte in presenza di altri soggetti finanziatori, che peraltro finanziano anche gli stessi attori pubblici (Accorinti 2011).

Queste le riflessioni al riguardo di Massimo Tarasco, Coordinatore dell'Alleanza contro la povertà:

*"Proprio in questi giorni sia Compagnia San Paolo sia CRT stanno facendo bandi specifici e abbiamo partecipato anche noi. L'ottica delle fondazioni, se non c'è una cabina di regia politica regionale, che non può che essere in capo all'assessore regionale, comporta il rischio di interventi a pioggia, una tantum. È un film vecchio, spero ci sia anche un ragionamento da parte del Governo... che dovrebbe obbligare tutte le Regioni di qualsiasi colore a coinvolgere nei tavoli questi attori"* (Massimo Tarasco, Portavoce Forum terzo Settore Piemonte, Presidente Acli Piemonte).

## 2.5 Il sistema di governance regionale multilivello: assetti, mutamenti e tensioni

Il sistema Piemonte: un sistema in potenza

*"È in programma una convocazione per la Rete, ma sono parecchi mesi che non viene convocata, spero che lo sia presto...era un tavolo regionale nato con il Patto per il Sociale, poi era confluito nella Rete, tra l'altro un tavolo previsto dal Rdc proprio per fare programmazione, tra cui anche il riparto delle risorse che accompagnavano l'implementazione del Rei e del Rdc. Io ricordo che erano molti i componenti di questa rete, cito il Sermig, lo stesso gruppo Abele, il Forum Terzo Settore e cito molti altri, so che è nelle intenzioni dell'attuale Assessore convocarlo e auspico che sia il più allargato possibile e avremo bisogno di immaginare un sistema di protezione diverso.... La Rete si era organizzata in sottogruppi, chi insisteva di più sul tema lavorativo, chi più sul tema*

*dell'armonizzazione delle misure locali con quelle nazionali..."* (Elide Tisi, Vicepresidente Anci Piemonte, Consigliere comunale, Comune di Torino).

Nelle interviste si evince una diffusa preoccupazione circa lo stato attuale delle politiche di contrasto alla povertà in Piemonte. Nelle parole di Elide Tisi (Vicepresidente ANCI Piemonte) si sottolinea l'importanza e la necessità di rilanciare quei luoghi di confronto tra Terzo Settore e attori pubblici locali, con la regia della Regione, e ciò a maggior ragione a fronte dell'attuale crisi sanitaria, sociale ed economica di cui non conosciamo ancora gli sviluppi e i contorni. Ma sappiamo che essa influirà nel cambiare ancora una volta in modo significativo il quadro delle povertà.

Se un modello piemontese di welfare è stato abbozzato ed è in attesa di essere sviluppato, va però detto che la stagione di protagonismo della Regione, corrispondente alla Giunta Chiamparino, è stata anche attraversata - nei suoi tentativi di riorganizzazione territoriale dei servizi - da tensioni oltre che da convergenze: tensioni tipiche della governance policentrica, ma che forse in Italia, e nel caso piemontese nello specifico, soffrono di problemi specifici, come la mancanza di coordinamento, le sovrapposizioni di competenze, tradizioni consolidate e intoccabili, repentini e incoerenti cambiamenti guidati da tornaconti elettorali di breve respiro (Bifulco 2015).

Alla stagione dell'ex Assessore si possono muovere critiche di segno opposto. C'è chi, tra gli attori interpellati, ritiene le forme di coordinamento promosse in quella fase uno stadio soltanto embrionale di qualcosa che va ancora sviluppato e maturato, per trasformarsi in una vera "cabina di regia" con un effettivo ruolo di indirizzo. C'è chi ritiene che sia stata comunque troppo debole, perfino in quella stagione, la capacità di regia della Regione e intravede nella moltiplicazione dei tavoli di discussione più il tentativo di delega verso gli attori locali (pubblici e privati) che un'assunzione di responsabilità decisionali e di intervento.

Dunque, con la sua pluralità di esperienze locali e la sua storia, più volte interrotta, di cambiamenti e tentati cambiamenti negli assetti di governance, il caso piemontese contiene delle specificità che qui abbiamo provato a riassumere. Esso rappresenta altresì un campo in cui calare interrogativi che valgono più in generale anche per altri casi regionali e locali. Se è vero che l'impianto in parte lavoristico del RDC è problematico, è altresì vero che l'integrazione tra le politiche del lavoro e le politiche sociali rappresenta un tema rilevante in tutta Europa e da tempo. La questione più ampia dell'integrazione tra ambiti di *policies* costituisce un obiettivo prioritario nelle strategie e raccomandazioni che provengono dalle istituzioni europee (Bifulco 2015), oltre che l'unica risposta adeguata a fenomeni sociali multidimensionali (Negri, Saraceno 2000). Lo stesso impianto del RDC (con percorsi paralleli e per lo più non comunicanti) e l'attuale fase di *stand by* dell'intervento regionale non fanno ben sperare in questo senso.

Rispetto alla storica difficoltà di integrazione tra politiche ci torna utile il riferimento alla "metafora delle canne di organo" (Bifulco 2015, p.114): "*una metafora che rimanda a una struttura che spende energie principalmente per stabilire e mantenere confini netti fra le competenze e le attività*" e che evoca processi che rischiano di arrestarsi a fronte di inerzie culturali e risposte in difesa di malintese specificità professionali e nicchie di potere. Calato nel caso piemontese, questa metafora ci spinge a chiederci cosa ne sia oggi del processo di ridefinizione degli Ambiti territoriali come luogo privilegiato di raccordo e integrazione tra servizi sociali, sanitari e del lavoro.



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

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

L'eterogeneità del contesto piemontese: vulnerabilità e spesa sociale

Il contesto piemontese dei sistemi locali di welfare è caratterizzato, tra gli altri, da due elementi distintivi che è importante evidenziare. Il primo è costituito dalla prevalenza della gestione associata delle funzioni assistenziali (come anticipato nel paragrafo 1 capitolo 2), che si spiega facilmente osservando la numerosità dei Comuni (1183) di cui una quota importante con una bassa popolazione. Dei 49 enti gestori delle funzioni socioassistenziali, infatti, solo tre sono singoli comuni che gestiscono direttamente i servizi (Torino, Asti e Novara). Questa caratteristica induce a qualche interrogativo rispetto alle mappe della vulnerabilità socioeconomica e istituzionale nel caso piemontese (fig. 3, pag.31). Il confronto tra le due mappe, se ci soffermiamo sul Piemonte, sembra suggerire che a fronte di un'elevata vulnerabilità socioeconomica vi sia poca vulnerabilità istituzionale; ma questo dato può essere sottostimato a causa della prevalenza della gestione associata che costituisce una delle tre variabili considerate nel definire la vulnerabilità istituzionale e che, come abbiamo visto, è particolarmente elevata in Piemonte a causa della forte frammentazione amministrativa.

Il secondo elemento che caratterizza il Piemonte è infatti la forte frammentazione ed eterogeneità dei sistemi locali di welfare che si differenziano significativamente per gli assetti organizzativi, per i volumi e la gestione della spesa sociale, oltre che per i volumi dell'utenza in carico (Busso 2012). Questa eterogeneità non sembra dipendere unicamente dalle differenze del contesto socioeconomico: infatti problemi complessi possono avere risposte molte diverse che derivano da differenti tradizioni e culture organizzative affermatesi nel corso del tempo (*ibidem*).

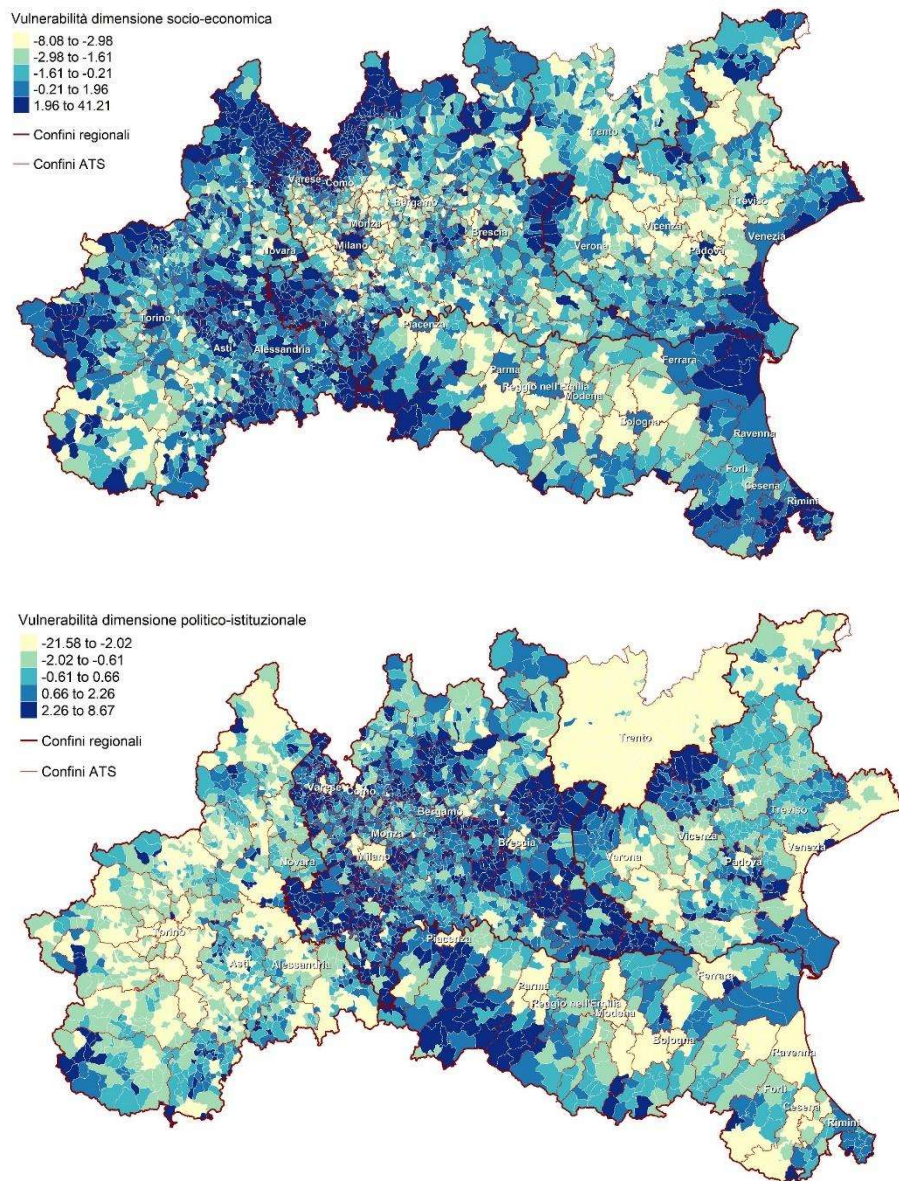
Alcune considerazioni relative all'eterogeneità dei sistemi locali di welfare si possono avanzare osservando i dati a livello provinciale relativamente all'indicatore sintetico di vulnerabilità e alla spesa sociale pro-capite, considerato qui come un indicatore delle differenze intra-regionali (tab. 14). Da questi dati si evince che, come anticipato nel primo capitolo, l'indicatore sintetico di vulnerabilità (consideriamo la media ponderata sulla popolazione) risulta più alto nelle province di Asti (101,58) Alessandria (100,66), VCO (101,76) e Novara (100,54). Diversa è la spesa sociale pro-capite in questi contesti ad alta vulnerabilità. Mentre nei primi due casi ad elevato indicatore sintetico di vulnerabilità (MPI) corrisponde una bassa spesa sociale, negli ultimi due casi la spesa sociale appare significativamente più alta.

Tabella 23 - Media ponderata di MPI e spesa sociale pro-capite per provincia

Province	Media ponderata MPI	Media di MPI	Media ponderata della spesa sociale	Media della spesa sociale
Alessandria	100,668435	100,4519783	89,71804	58,36702
Asti	101,5863549	103,1632158	89,18967	50,21186
Biella	96,83607646	96,56402691	107,2232	63,17568
Cuneo	98,38051089	98,98651856	91,62607	60,13765
Novara	100,5429349	97,95368981	113,861	78,12644
Torino	98,8260388	96,88003787	150,8976	67,32476
Verbano-Cusio-Ossola	101,7610908	103,3105469	102,7716	72,51351

Vercelli	98,60344211	98,74492205	91,86839	65,10976
----------	-------------	-------------	----------	----------

Figura 3 - Dimensione socioeconomica e istituzionale della vulnerabilità



Se guardiamo invece alla tipologia dei comuni (poli, cinture, periferie) sembra emergere un altro aspetto relativo all'eterogeneità regionale. Anche in questo caso la variabilità della spesa sociale non appare correlata al valore dell'indicatore sintetico di vulnerabilità. Guardando la tabella successiva (tab. 24) si evince che è soprattutto nei poli comunali che la spesa sociale è particolarmente alta. Man mano che ci si avvicina alla periferia questa cala significativamente.

Tabella 24- *Indicatore sintetico di vulnerabilità e spesa sociale per tipo di comune*

<b>Tipo di comune</b>	<b>Media di indicatore sintetico complessivo (MPI)</b>	<b>Media della spesa sociale</b>
A – Polo	98,89163645	112,1904762
B - Polo intercomunale	95,08871717	75,77777778
C – Cintura	98,64442769	67,66476462
D – Intermedio	99,95175534	57,39825581
E – Periferico	99,59269735	42,88172043
F – Ultra-periferico	96,58277054	24

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

Quadranti, province, tipi di comuni e penetrazione delle misure nazionali

È interessante osservare il dato relativo alla penetrazione delle misure nazionali nelle diverse province. Torino, Alessandria e Vercelli sono le province con la quota più alta di domande accolte di Rdc/Pdc ogni mille residenti. Questo prospetto (tab.25) evidenzia nuovamente, come anticipato nel primo capitolo, le posizioni agli antipodi del quadrante Sud-Ovest (il Cuneese) e del quadrante Sud-Est (Asti e Alessandria): infatti mentre il Cuneese ha la quota più bassa di domande accolte ogni mille abitanti (8,14), il Sud-est (Asti e Alessandria) presenta una quota tra le più alte (14,54), seconda solo al Nord-ovest (15,34). Nel quadrante metropolitano, è la situazione del Comune di Torino a spostare verso l'alto il dato. La situazione è molto diversificata, come più volte osservato, nel quadrante Nord-est che presenta le situazioni opposte di Vercelli (14,32) e del VCO (9,28).

Tabella 25 - *Popolazione e domande accolte di RDC ogni 1000 residenti, per provincia*

<b>Province</b>	<b>Popolazione</b>	<b>Domande di RDC accolte ogni 1000 residenti</b>
Alessandria	421.284	15,0967044
Asti	214.638	13,455213
Biella	175.585	12,4612011
Cuneo	587.098	8,14344454
Novara	369.018	11,34633
Torino	2.259.523	15,3421762
Verbano-Cusio-Ossola	158.349	9,2959223
Vercelli	170.911	14,3290953
<b>Nord est</b>	873863	11,7821672
<b>Sud est</b>	635922	14,542664
<b>Nord ovest</b>	2259523	15,3421762
<b>Sud ovest</b>	587098	8,14344454

Come nel caso della spesa sociale, anche in questo caso (tab.26) è la tipologia dei comuni a spiegare parte della variabilità nella penetrazione delle misure nazionali; quest'ultima è molto più alta nei poli e cala progressivamente avvicinandosi alle periferie. Si può immaginare che i dati relativi alla spesa sociale e alla penetrazione delle misure nazionali nei diversi tipi di comune siano in relazione con le caratteristiche della povertà urbana che viene percepita come più "dura", con riferimento al maggiore degrado degli spazi comuni e dei legami fiduciari (Wratten 1995), e per queste ragioni tende a ricevere maggiore attenzione.

Tabella 26 - Domande accolte di RDC ogni 1000 residenti, per tipo di comune

Tipo di comune	Popolazione	Domande accolte di RDC ogni 1000 residenti
A – Polo	1452651	19,97933433
B-Polo intercomunale	163982	11,34880658
C - Cintura	1893365	9,743499008
D - Intermedio	694417	11,43549193
E - Periferico	130235	11,73263716
F – Ultra-periferico	1013	8,884501481
Totale complessivo	4356406	13,54120805

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

Gli enti gestori tra spesa sociale e penetrazione delle misure nazionali

I comuni nei quintili più alti per indicatore sintetico di vulnerabilità (MPI) hanno in media una quota più alta di domande di RDC accolte ogni mille residenti (tab.27). La spiegazione può apparire semplice: dove c'è maggiore vulnerabilità, le misure nazionali attecchiscono maggiormente.

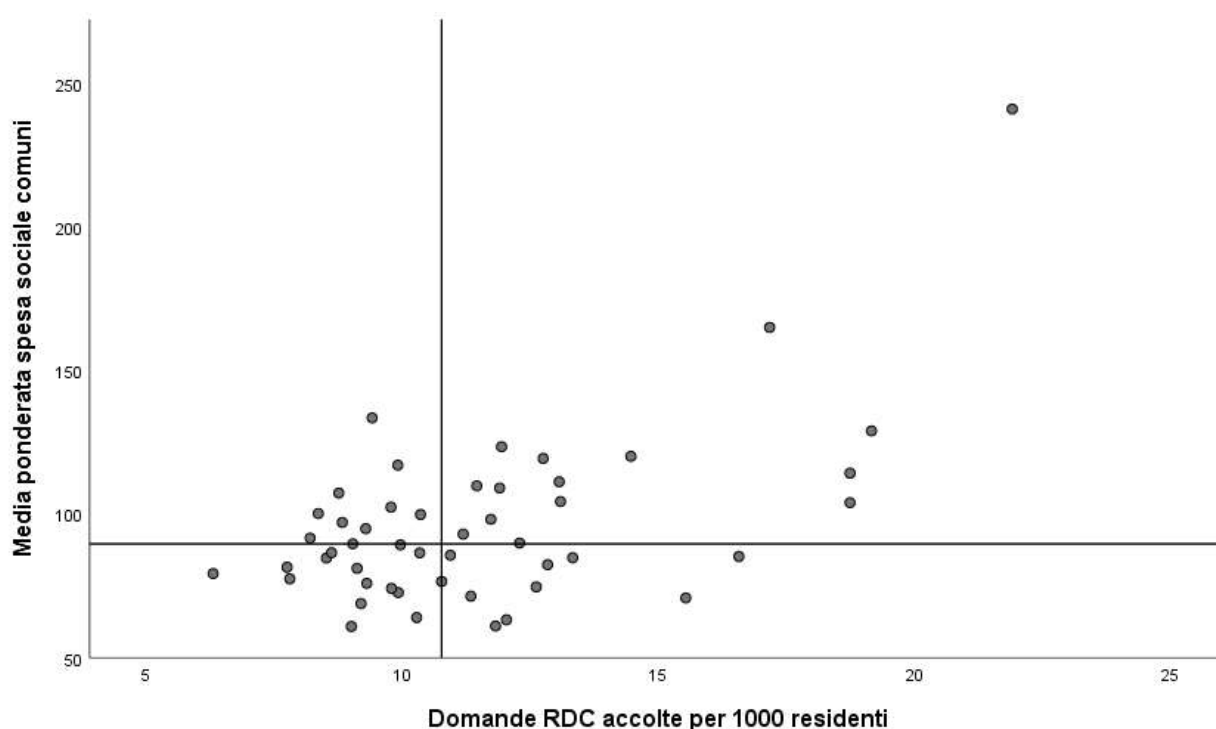
Tabella 27 - Quintili indicatore sintetico di vulnerabilità dei Comuni e media domande accolte di Rdc/Pdc ogni 1000 abitanti

Comuni raggruppati per quintili di MPI	Media di domande di RDC accolte ogni 1000 residenti
ALTO CINQUE	12,79701854
ALTO QUATTRO	12,58187745
INTERMEDIO	10,90539379
BASSO DUE	10,27599858
BASSO UNO	8,209751416

Ma esiste una relazione tra la robustezza dei servizi, la spesa locale e la penetrazione delle misure nazionali? Se si prendono in considerazione come unità di analisi i singoli comuni non si riscontra nessuna relazione statisticamente significativa tra spesa sociale pro-capite e quota di domande accolte di Rdc/Pdc ogni mille abitanti.

Se invece consideriamo i 49 enti gestori si trova una correlazione statisticamente significativa tra spesa sociale e quota di domande accolte ogni mille abitanti, come mostra la fig. 4. Si può ipotizzare che servizi più robusti con una spesa sociale più alta siano in grado di arrivare a volumi più ampi di utenti e facilitarne l'accesso alle misure nazionali. Tuttavia, come mostra la fig.4, alcuni enti gestori si ritrovano nei due quadranti opposti: al crescere della spesa sociale diminuisce la quota di domande di Rdc accolte e viceversa. Cosa influenzi nei diversi enti gestori una diversa correlazione tra spesa sociale e penetrazione delle misure nazionali può rappresentare un interrogativo importante da annotare per le fasi successive della ricerca: il contesto socioeconomico? la composizione della spesa sociale? le dimensioni e la fenomenologia della povertà?

Figura 4 - Correlazione tra spesa sociale degli enti gestori e domande accolte



### Conclusioni e ipotesi di selezione dei contesti locali per l'indagine sul campo

In conclusione, il contesto piemontese si caratterizza per criticità più marcate rispetto agli altri contesti regionali qui oggetto di confronto, sia per quanto riguarda le dinamiche demografiche sia per quanto riguarda quelle socioeconomiche: la regione ha infatti una più alta incidenza di popolazione anziana, una più alta incidenza di disoccupati di lunga durata e di famiglie in condizioni di povertà (Capitolo 1). La Regione si è inoltre caratterizzata negli ultimi quindici anni per una forte discontinuità istituzionale e politica con l'alternanza di Giunte regionali di colore politico opposto (Capitolo 2). La posizione della Regione negli assetti di governance ha dunque oscillato tra orientamenti diversi: uno più defilato e assenteista in termini di governance delle politiche di contrasto alla povertà e uno caratterizzato invece da maggiore protagonismo e proattività. Molti dei cambiamenti messi in moto di recente nella direzione di un più forte coordinamento degli interventi e degli attori in campo non sembrano essersi consolidati.

Rimangono aperti alcuni interrogativi rispetto ai possibili effetti delle misure di sostegno al reddito nazionale sull'eterogeneità e frammentarietà dei sistemi locali di welfare. È infatti la frammentarietà la cifra del contesto piemontese in tema di welfare: i sistemi locali di welfare si



distinguono, ad esempio, in termini di spesa sociale (capitolo 3), non solo perché rispondono a differenti condizioni socioeconomiche, ma anche in conseguenza del consolidarsi nel corso del tempo di diverse culture e tradizioni organizzative, come suggerisce la letteratura. Un aspetto, quest'ultimo, che costituisce una dimensione da approfondire e da tenere a mente nell'analisi dei casi locali. Di seguito riportiamo le nostre ipotesi di selezione di contesti locali per l'indagine sul campo.

Le aree in cui si focalizza l'attenzione per la selezione dei casi

Nel caso piemontese, come già spiegato nel capitolo precedente, l'unità di analisi per l'approfondimento dei contesti sub-regionali corrisponde ai consorzi/unioni di comuni, che rappresentano l'ente gestore delle funzioni socioassistenziali. Prima di indicare gli enti gestori selezionati, è bene soffermarsi sulle aree geografiche di interesse.

Data la decisione di individuare, oltre al Comune capoluogo, un contesto di "sviluppo" ed uno di "avversità", un primo confronto tra le mappe elaborate dall'unità di ricerca Polimi e l'analisi delle interviste realizzate ai 10 testimoni qualificati in Piemonte (capitolo 2) ci permette di avanzare alcune considerazioni. Infatti, osservando le mappe rileviamo una certa sovrapposizione (si veda tab.28) tra la presenza di alcuni cluster ad alta vulnerabilità (ALTO-ALTO) o a bassa vulnerabilità (BASSO-BASSO) e gli ambiti territoriali segnalatici da testimoni privilegiati come aree interessate da processi di riorganizzazione dei servizi sociali. Per quanto riguarda il contesto avverso, la nostra attenzione ricade in particolare su due province, quella del Verbano Cusio Ossola e quella di Alessandria. Di entrambe le province abbiamo iniziato a rilevare alcune peculiarità nel capitolo precedente. Escludiamo invece l'Astigiano che, pur evidenziato nelle mappe per la presenza di cluster ad alta vulnerabilità, non è stato oggetto di alcuna menzione da parte dei testimoni privilegiati.

Per quanto riguarda il contesto di "sviluppo", incrociando i dati qualitativi con le mappe relative ai cluster di Comuni a bassa vulnerabilità, la nostra attenzione ricade sull'area del cuneese (con una bassa vulnerabilità sia dal punto di vista socioeconomico che istituzionale), e in particolare, come spiegheremo, sul Consorzio Monviso Solidale. La scelta in questo caso, osservando la mappa dei cluster BASSO-BASSO, avviene anche per esclusione, volendo infatti non considerare i cluster situati nella cintura di Torino. Se infatti la scelta del caso di "sviluppo" ricadesse nella stessa provincia e quadrante del Capoluogo di regione ci sembra che verrebbe meno la nostra intenzione di rappresentare la diversità geografica e morfologica del Piemonte.

Tabella 28 - *Contesti sub-regionali segnalati nelle interviste qualitative*

<b>Quadrante</b>	<b>Provincia</b>	<b>Ente gestore</b>	<b>Morfologia</b>	<b>Cluster</b>
Sud-ovest	CUNEO	Unione Montana delle Valli Mongia e Cevetta, Langa Cebana - Alta Valle Bormida - CEVA + Consorzio per i Servizi Socio-Assistenziali del Monregalese - C.S.S.M. MONDOVI'	Pianura e pre-montagna, piccoli comuni	Alto alto

Sud-ovest	CUNEO	Consorzio Monviso Solidale- FOSSANO	Medi e piccoli comuni, pianura e montagna	Basso basso
Sud-ovest	CUNEO	Consorzio Socio-Assistenziale del Cuneese - CUNEO	Medi e piccoli comuni, pianura	Basso basso
Sud-ovest	CUNEO	Convenzione per la gestione associata dei Servizi Socio-Assistenziali Ambito di Bra	Medi e piccoli comuni, pianura	Basso basso
Nord-est	VCO	Consorzio Intercomunale dei Servizi Sociali - C.I.S.S. OSSOLA DOMODOSSOLA + Consorzio dei Servizi Sociali del Verbanio - C.S.S.V. VERBANIA	Montani e semi-montani	Alto alto
Nord-est	TORINO	Comune di Torino	Capoluogo, grande città	Alto basso
Sud-est	ALESSANDRIA	Unione Montana Suol D'Aleramo convenzionata con comuni dell'Acquese (ASCA) - PONTI	Pianura, piccoli comuni	Alto alto
Sud-est	ALESSANDRIA	Consorzio Intercomunale del Novese dei Servizi alla Persona - C.S.P. del Novese NOVI LIGURE + Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale - C.I.S.A. TORTONA	Collina, piccoli comuni	Alto alto

#### Il caso “avverso”: Il CSSV Verbania

Incrociando gli indicatori forniti dall’unità di ricerca POLIMI relativi ai comuni piemontesi con il dato sui 49 enti gestori delle funzioni socioassistenziali, emerge che due sono i consorzi ai primi posti per la media aritmetica e ponderata sulla popolazione dell’indicatore sintetico di vulnerabilità MPI: il Consorzio dei Servizi Sociali del Verbanio - C.S.S.V. VERBANIA e l’Unione Montana Suol D'Aleramo convenzionata con i Comuni dell'Acquese (ASCA) – PONTI. Quest’ultimo potrebbe rappresentare la seconda opzione.

Il Consorzio dei Servizi Sociali del Verbanio - C.S.S.V. VERBANIA presenta il valore medio (ponderato sulla popolazione) dell'indicatore sintetico di vulnerabilità (MPI) più alto (106,84). Dei 28 comuni che ne fanno parte va evidenziato che 18 si collocano nei quintili più alti per la distribuzione di MPI e 12 sono interni al cluster ALTO ALTO nella mappa di comuni ad alta vulnerabilità. La popolazione complessiva è di 73 mila abitanti<sup>19</sup>. L'analisi dell'indicatore sintetico di vulnerabilità socioeconomico ci dice che i comuni afferenti a questo consorzio presentano una forte omogeneità per quanto riguarda la vulnerabilità socioeconomica (alta), come mostra la tabella<sup>20</sup> che segue.

Tabella 29 CSSV Verbania: indicatore socio-economico e indicatore sintetico di vulnerabilità

Comune	Indicatore sintetico di vulnerabilità socioeconomica	MPI
<b>Comuni interni al cluster</b>		
AURANO	alto 5	alto 5
CANNERO RIVIERA	alto 5	alto 5
CANNOBIO	alto 5	alto 5
COSSOGNO	alto 5	intermedio 3
GHIFFA	alto 5	alto 4
GURRO	alto 5	alto 5
INTRAGNA	alto 5	alto 4
MIAZZINA	alto 5	alto 4
OGGEBBIO	alto 5	alto 5
PREMENO	alto 5	intermedio 3
TRAREGO VIGGIONA	alto 5	alto 5
VALLE CANNOBINA	alto 5	alto 5
<b>Comuni esterni al cluster</b>		
ARIZZANO	alto 5	alto 4
BAVENO	alto 5	alto 4
BEE	alto 5	alto 5
BELGIRATE	alto 5	alto 4
CAMBIASCA	alto 5	basso 2
CAPREZZO	alto 5	alto 5
GIGNESE	alto 5	alto 4
MERGOZZO	alto 5	basso 2
ORNAVASSO	alto 4	basso 1

<sup>19</sup> L'Unione Montana Suol D'Aleramo convenzionata con i Comuni dell'Acquese (ASCA) – PONTI in seconda posizione per la media di MPI dei suoi comuni, ha una popolazione di 41 mila residenti. Su 29 comuni 24 si situano nei quintili più alti per MPI, di cui 16 costituiscono un cluster. Nel caso di questo Consorzio il polo è costituito da Acqui Terme, dove risiedono quasi 20 mila abitanti (su 41 mila dell'intero Consorzio); il polo si colloca nel quintile più alto per la distribuzione di MPI. 20 Comuni (su 29) si classificano come Cintura, 7 come intermedio e 1 come periferico.

<sup>20</sup> La tabella è ripresa dal commento dell'Unità di ricerca di Polimi alla prima nostra proposta di selezione dei casi.



PIEVE VERGONTE	alto 5	basso 1
PREMOSELLO CHIOVENDA	alto 4	basso 2
SAN BERNARDINO VERBANO	alto 5	basso 2
STRESA	alto 5	alto 5
VERBANIA	alto 5	alto 4
VIGNONE	alto 5	basso 2
VOGOGNA	alto 5	intermedio 3

Il Comune di Verbania è capoluogo di provincia, con una popolazione di 30 mila e 500 abitanti, si colloca in uno dei quintili più alti per MPI. La maggior parte dei comuni sono classificati come comuni di cintura, 3 (inclusi nel cluster) sono classificati come intermedi. A questi vanno aggiunti 2 casi periferici. Osservando alcuni indicatori elementari, ci sembra che emergano con maggiore grado di dettaglio le caratteristiche di questa vulnerabilità. Ad esempio, la media dell'incidenza delle famiglie con bassa intensità lavorativa nei comuni che fanno riferimento al consorzio è quasi doppia rispetto alla media piemontese, così come la media dell'incidenza delle famiglie con reddito inferiore all'assegno sociale. In media, la spesa sociale pro-capite è più alta della media regionale, mentre la spesa sociale dedicata all'area povertà è mediamente più bassa rispetto alla media dei comuni piemontesi.

Per quanto riguarda le domande di RDC accolte ogni 1000 abitanti, come si vede nella tabella seguente (tab.30), si riscontrano valori contenuti per la maggior parte dei comuni; il valore delle domande accolte ogni 1000 abitanti nell'intera area (tab.33 pag. 45) è infatti più basso rispetto al valore regionale. Al contrario, la quota di domande accolte su quelle presentate si posiziona nei quintili più elevati mentre varia la quota di presentate ogni 1000 residenti; tuttavia riteniamo questi ultimi indicatori meno utili ai nostri fini: in particolare la percentuale di domande accolte su presentate ci sembra un dato che può dipendere dalla capacità di filtro degli attori che possono accompagnare la presentazione della domanda.

Tabella 30 CSSV Verbania: penetrazione del RDC

Comune	PresentateX1000	AccolteX1000	Quota accolte
<b>Comuni interni al cluster</b>			
AURANO	alto 5	alto 5	alto 4
CANNERO RIVIERA	basso 1	basso 1	alto 5
CANNOBIO	basso 1	basso 2	intermedio 3
COSSOGNO	alto 4	alto 4	alto 4
GHIFFA	intermedio 3	alto 4	alto 4
GURRO	intermedio 3	alto 4	alto 5
INTRAGNA	alto 5	alto 5	alto 5
MIAZZINA	basso 1	basso 2	alto 5
OGGEBBIO	basso 2	basso 1	basso 1
PREMENO	basso 1	basso 1	basso 1
TRAREGO VIGGIONA	basso 2	basso 2	basso 2
VALLE CANNOBINA	alto 4	alto 5	alto 5
<b>Comuni esterni al cluster</b>			
ARIZZANO	basso 1	basso 1	alto 4
BAVENO	alto 4	alto 4	intermedio 3
BEE	basso 2	intermedio 3	alto 5
BELGIRATE	alto 4	alto 5	alto 5
CAMBIASCA	basso 1	basso 2	alto 5
CAPREZZO	basso 1	intermedio 3	alto 5
GIGNESE	basso 1	basso 2	alto 5
MERGOZZO	alto 4	intermedio 3	basso 2
ORNAVASSO	intermedio 3	intermedio 3	alto 4
PIEVE VERGONTE	intermedio 3	alto 4	alto 5
PREMOSELLO CHIOVENDA	basso 2	intermedio 3	alto 4
SAN BERNARDINO VERBANO	basso 2	alto 4	alto 5
STRESA	basso 2	basso 2	basso 2
VERBANIA	alto 5	alto 5	alto 4
VIGNONE	basso 1	basso 2	alto 5
VOGOGNA	alto 4	alto 4	intermedio 3

In sintesi, riteniamo molto interessante questo caso perché caratterizzato da una buona sovrapposizione tra cluster e numero complessivo dei comuni afferenti al consorzio, e anche in

ragione della sua complessità<sup>21</sup>: a fronte di una spesa sociale non bassa, di una marcata sofferenza dal punto di vista socioeconomico, la penetrazione del RDC appare bassa rispetto al dato regionale (tab.33 pag.46). Il grado di penetrazione del RDC può avere però una natura ambigua: questo dato nasconde una bassa emersione della domanda? O dipende piuttosto dalle caratteristiche specifiche che assume la povertà e la vulnerabilità socioeconomica nel territorio?

#### Il “caso di successo”

Per quanto riguarda la selezione del caso di “successo”, come anticipato ci concentriamo sull’area del Cuneese. In particolare, abbiamo scelto il Consorzio Monviso Solidale segnalato da diversi interlocutori come un contesto di eccellenza nel panorama delle politiche sociali piemontesi. Non è secondario nella storia delle politiche regionali ricordare che lo stesso attuale Dirigente del Settore Programmazione socioassistenziale e sociosanitaria della Regione Piemonte provenga dall’esperienza di dirigenza in questo consorzio e che questo consorzio compaia più volte nelle parole degli intervistati come esempio di esperienze all’avanguardia nell’ambito delle politiche sociali insieme al Comune di Torino.

Il Monviso Solidale si colloca al diciannovesimo posto nella nostra classifica degli Enti gestori per la media di MPI (partendo dal valore più basso). Bisogna premettere che solo 7 comuni su 56 fanno parte del cluster evidenziato dalle mappe elaborate da Polimi, tuttavia questo dato ci sembra riconducibile alla numerosità dei comuni, all’alto grado di frammentazione amministrativa, all’alternanza di comuni montani e di pianura; elementi - questi ultimi - che impediscono di ravvisare quella contiguità territoriale su cui si basa l’analisi cluster.

A giustificazione della scelta del caso si può notare che: su 56 comuni che fanno parte del consorzio, 37 si ritrovano nei quintili più bassi per MPI, tra i quali anche i due comuni di Fossano e Savigliano che sono anche i comuni più popolosi (tra quelli che fanno riferimento allo stesso consorzio). Sono infatti circa 95 mila persone che vivono nei Comuni che si collocano nei quintili più bassi per MPI; 26 mila nei Comuni che si collocano nei quintili più alti per MPI. Se si guarda al dato dei singoli comuni, come mostra la tab.31, si presentano valori solitamente bassi dell’indicatore di vulnerabilità socio-economica, ma con alcune eccezioni (facilmente spiegabili dalla numerosità e diversità di dimensioni dei comuni afferenti al consorzio). Tra i comuni afferenti al consorzio, Fossano e Savigliano sono classificati rispettivamente come cintura e polo; vi sono poi 25 comuni classificati come cintura, 23 come intermedio e 5 come periferico, vi sono poi 1 comune ultra-periferico e 1 polo intercomunale.

---

<sup>21</sup> Come possibile seconda scelta come caso avverso, abbiamo già indicato l’Unione Montana Suol D’Aleramo convenzionata con i Comuni dell’Acquese (ASCA) – PONTI; area nella quale ad un alto MPI corrisponde anche un’alta penetrazione del RDC (domande di RDC accolte ogni 1000 residenti)

Tabella 31 *Monviso Solidale: indicatore socioeconomico e indicatore sintetico di vulnerabilità*

<b>Comune</b>	<b>Indicatore sintetico di vulnerabilità Socio-economica</b>	<b>MPI</b>
<b>Comuni interni al cluster</b>		
BELLINO	basso 1	basso 1
BROSSASCO	basso 1	basso 1
CASTELDEFINO	basso 1	basso 1
MELLE	basso 2	basso 1
ONCINO	alto 5	basso 1
PONTECHIANALE	basso 1	basso 1
VENASCA	intermedio 3	basso 2
<b>Comuni esterni al cluster</b>		
BAGNOLO PIEMONTE	alto 4	intermedio 3
BARGE	alto 4	alto 4
BENE VAGIENNA	basso 2	alto 4
BRONDELLO	alto 5	basso 2
CARAMAGNA PIEMONTE	basso 2	intermedio 3
BARGE	alto 4	alto 4
BENE VAGIENNA	basso 2	alto 4
BRONDELLO	alto 5	basso 2
CARAMAGNA PIEMONTE	basso 2	intermedio 3
CARDE'	basso 2	basso 1
CASALGRASSO	intermedio 3	intermedio 3
CAVALLERLEONE	intermedio 3	intermedio 3
CAVALLERMAGGIORE	basso 2	intermedio 3
CERVERE	basso 1	basso 2
COSTIGLIOLE SALUZZO	intermedio 3	alto 4
CRISSOLO	intermedio 3	basso 1
ENVIE	basso 2	basso 2
FAULE	basso 1	basso 1
FOSSANO	basso 2	basso 2
FRASSINO	alto 4	intermedio 3
GAMBASCA	alto 4	intermedio 3
GENOLA	basso 1	basso 2
ISASCA	basso 2	basso 1
LAGNASCO	intermedio 3	alto 5
MANTA	basso 1	basso 2

MARENE	basso 1	intermedio 3
MARTINIANA PO	alto 4	alto 4
MONASTEROLO DI SAVIGLIANO	alto 5	alto 5
MORETTA	basso 2	basso 2
MURELLO	basso 2	basso 2
OSTANA	basso 1	basso 1
PAESANA	alto 4	basso 2
PAGNO	basso 1	basso 1
PIASCO	basso 1	basso 1
POLONGHERA	intermedio 3	intermedio 3
RACCONIGI	alto 4	intermedio 3
REVELLO	basso 2	basso 1
RIFREDDO	intermedio 3	basso 2
ROSSANA	alto 4	basso 2
RUFFIA	basso 1	alto 5
SALMOUR	basso 1	intermedio 3
SALUZZO	basso 2	intermedio 3
SAMPEYRE	basso 1	basso 1
SANFRONT	basso 1	basso 1
SANT'ALBANO STURA	basso 1	basso 1
SAVIGLIANO	intermedio 3	basso 2
SCARNAFIGI	basso 1	alto 4
TORRE SAN GIORGIO	basso 1	basso 1
TRINITA'	basso 1	basso 2
VERZUOLO	intermedio 3	alto 4
VILLAFALLETTO	alto 4	intermedio 3
VILLANOVA SOLARO	basso 1	basso 2
VOTTIGNASCO	basso 1	basso 1

Inoltre, se si guarda ai dati relativi alla penetrazione del RDC nei singoli comuni (tab.32), si nota una certa eterogeneità sia per quanto riguarda le domande presentate ogni 1000 residenti sia per quanto riguarda le domande accolte ogni 1000 residenti (mentre è generalmente elevata la quota di accolte sulle presentate). Come abbiamo scritto, ci sembra che l'indicatore meno influenzato dalla capacità di filtro delle organizzazioni che intermediano la domanda del reddito di cittadinanza sia "domande di RDC accolte ogni 1000 residenti". Va detto che, al di là del dato relativo ai singoli comuni, le domande accolte ogni 1000 residenti nell'area del Monviso Solidale sono 8,6. Questo valore è più basso rispetto a quello regionale (13,5); per questa ragione riteniamo bassa la penetrazione della misura nell'area (tab.33 pag.45).

Tabella 32 *Monviso Solidale: penetrazione del RDC*

Comune	PresentateX1000	AccolteX1000	Quota accolte
<b>Comuni interni al cluster</b>			
BELLINO	NA	NA	NA
BROSSASCO	basso 2	basso 2	intermedio 3
CASTELDEFINO	alto 5	alto 5	basso 2
MELLE	alto 5	alto 4	intermedio 3
ONCINO	alto 5	alto 5	alto 5
PONTECHIANALE	basso 1	alto 5	alto 5
VENASCA	alto 5	alto 5	intermedio 3
<b>Comuni esterni al cluster</b>			
BAGNOLO PIEMONTE	alto 4	alto 4	intermedio 3
BARGE	alto 4	intermedio 3	basso 2
BENE VAGIENNA	basso 1	basso 1	alto 4
BRONDELLO	intermedio 3	alto 5	alto 5
CARAMAGNA PIEMONTE	alto 4	alto 5	alto 4
CARDE'	intermedio 3	alto 5	alto 5
CASALGRASSO	basso 2	intermedio 3	alto 5
CAVALLERLEONE	basso 2	intermedio 3	alto 5
CAVALLERMAGGIORE	alto 4	intermedio 3	basso 2
CERVERE	basso 2	basso 2	alto 4
COSTIGLIOLE SALUZZO	intermedio 3	basso 2	basso 1
CRISSOLO	basso 1	alto 5	alto 5
ENVIE	intermedio 3	alto 4	alto 4
FAULE	alto 5	basso 1	basso 1
FOSSANO	alto 4	alto 4	intermedio 3
FRASSINO	alto 4	alto 5	alto 5
GAMBASCA	alto 4	alto 5	alto 5
GENOLA	basso 2	basso 2	basso 2
ISASCA	intermedio 3	alto 5	alto 5
LAGNASCO	basso 1	basso 1	alto 5
MANTA	intermedio 3	intermedio 3	intermedio 3
MARENE	basso 1	basso 1	basso 1
MARTINIANA PO	alto 5	alto 5	alto 5
MONASTEROLO DI SAVIGLIANO	basso 2	basso 1	basso 1
MORETTA	basso 2	intermedio 3	alto 4
MURELLO	basso 2	alto 4	alto 5
OSTANA	alto 5	alto 5	alto 5
PAESANA	alto 4	alto 5	alto 4
PAGNO	basso 1	intermedio 3	alto 5
PIASCO	basso 1	basso 1	alto 4

POLONGHERA	intermedio 3	alto 4	alto 4
RACCONIGI	alto 5	alto 5	alto 4
REVELLO	alto 4	alto 4	alto 4
RIFREDDO	alto 4	alto 5	alto 5
ROSSANA	basso 2	alto 4	alto 5
RUFFIA	basso 1	basso 1	alto 5
SALMOUR	basso 1	basso 1	alto 4
SALUZZO	alto 5	alto 4	intermedio 3
SAMPEYRE	basso 1	intermedio 3	alto 5
SANFRONT	intermedio 3	intermedio 3	alto 4
SANT'ALBANO STURA	intermedio 3	basso 1	basso 1
SAVIGLIANO	alto 5	alto 5	alto 4
SCARNAFIGI	basso 2	basso 2	intermedio 3
TORRE SAN GIORGIO	basso 2	basso 1	basso 1
TRINITA'	intermedio 3	alto 4	alto 4
VERZUOLO	alto 4	alto 4	intermedio 3
VILLAFALLETTO	alto 4	alto 4	alto 4
VILLANOVA SOLARO	basso 2	basso 1	basso 2
VOTTIGNASCO	basso 1	intermedio 3	alto 5

#### Torino

Il capoluogo di Regione presenta la spesa sociale pro-capite tra le più alte del Piemonte (quattro volte la media) e un valore relativo alle domande di RDC accolte ogni mille residenti doppia rispetto alla media regionale. Con una incidenza di famiglie a bassa intensità lavorativa e con reddito inferiore all'assegno sociale più alta della media, Torino presenta peculiarità caratteristiche delle grandi città (e in modo più marcato di altri capoluoghi del Nord). Sul fronte della governance, l'unanimità degli interlocutori ha segnalato Torino come un punto di riferimento per la lunga e consolidata tradizione in tema di politiche sociali e di contrasto alla povertà.

#### Riflessioni conclusive sulla selezione dei casi

Nella tab.33 si osservi il confronto tra gli enti gestori relativamente al grado di penetrazione del RDC e alla spesa sociale. Come si vede, abbiamo scelto di considerare per quanto riguarda la penetrazione delle misure nazionali di sostegno al reddito (RDC) il valore di domande accolte ogni 1000 residenti nelle aree che fanno riferimento ai consorzi/enti gestori. Come anticipato, ci siamo soffermati su questo indicatore perché riteniamo che gli altri due indicatori (quota presentate ogni 1000 residenti e % accolte su presentate) siano maggiormente influenzati dalla capacità di filtro degli attori che possono accompagnare la presentazione della domanda di sostegno al reddito. Il dato relativo alle domande di RDC accolte ogni 1000 residenti rappresenta l'effettiva penetrazione della misura.

In conclusione, ci sembra interessante tenere a mente alcuni interrogativi che scaturiscono dalla lettura dei dati a disposizione: le diverse configurazioni (alta vulnerabilità socioeconomica e bassa/alta quota di domande accolte) dipende dalla concorrenza tra misure locali e nazionali o dalle caratteristiche della povertà?

Tabella – 33 *Alcuni indicatori relativi agli enti gestori*

<b>Ente gestore</b>	<b>Popolazione</b>	<b>MPI (media ponderata)</b>	<b>Domande di RDC accolte ogni 1000 residenti</b>	<b>Spesa sociale procapite (media ponderata)</b>
<i>Totale Piemonte</i>	<b>4.356.406</b>	<b>99,1</b>	<b>13,54</b>	<b>63,39</b>
CSSV VERBANO	73.092	104,3	8,82	97,10
MONVISO SOLIDALE	168.732	98,6	8,61	86,5
TORINO	875.698	102,71	21,92	241,00

Nella tab. 34 riportiamo i tre casi selezionati per il successivo approfondimento, riportandone le caratteristiche per quanto riguarda la dimensione territoriale, il livello di vulnerabilità, il tipo di vulnerabilità e il grado di penetrazione del RDC. Mentre nella tab.35 riportiamo in sintesi i principali tratti del contesto piemontese in tema di governance delle politiche di contrasto alla povertà.

Tabella 34 *Sintesi sui contesti locali selezionati*

<b>Sintesi sui casi selezionati</b>	<b>Dimensione territoriale</b>	<b>Livello di vulnerabilità</b>	<b>Modello di vulnerabilità</b>	<b>Penetrazione misure nazionale</b>
Torino	Comune capoluogo	8° posto per MPI più alto	Vulnerabilità socioeconomica e spesa sociale molto più alta della media	Alta
CSSV Verbanò	Semi-montano e montano, comprende Verbania	1° posto per MPI più alto	Vulnerabilità socioeconomica marcata, spesa sociale alta	Bassa
Monviso Solidale	Pianura e Montagna	31° posto per MPI più alto	Bassa vulnerabilità socioeconomica e spesa sociale più alta della media	Bassa



Tabella 35 Sintesi del report

		<u>FOTOGRAFIA DEL SISTEMA</u> (Punti di forza e di debolezza dal punto di vista dei testimoni qualificati)	<u>EVOLUZIONE / MUTAMENTI</u> (con particolare attenzione alle reazioni alle trasformazioni del livello nazionale. Arco temporale variabile per regione, ma x tutti dall'introduzione della Nuova Carta Acquisti 2013)
Relazioni tra gli attori della governance	Dimensione verticale	Attualmente poca attenzione da parte della Regione nella governance dei processi in tema di contrasto alla povertà	La Regione ha avuto un ruolo altalenante: ha tentato di recuperare, dopo un lungo periodo di assenteismo, un ruolo di coordinamento degli interventi (2015-2019); le misure nazionali hanno spinto verso una minore frammentazione
	Dimensione orizzontale	Terzo Settore spiazzato dalla perdita di protagonismo; persistono forti reti a livello locale, ma scarsa incisività a livello regionale	Il Terzo Settore aveva avviato una stagione di protagonismo dentro un quadro a regia regionale (2015-2019); le reti locali hanno iniziato a consolidarsi fin dall'attuazione dei primi Piani di zona
Conseguenze per i cittadini (volume dell'offerta, disuguaglianze, accesso...)		RDC raggiunge platea più ampia, ma la penetrazione del RDC nelle aree è variabile, eterogeneità anche della spesa sociale dei comuni variabile: non sempre corrisponde alle dimensioni della vulnerabilità socioeconomica	Misure nazionali hanno spinto verso un'offerta meno disomogenea, RDC ha ampliato la platea dei beneficiari ma l'armonizzazione tra misure locali e nazionali non si è consolidata nel tempo

## BIBLIOGRAFIA

- Banca d'Italia (2020), *Rapporto annuale, L'economia del Piemonte*, Roma.
- Bifulco L. (2015), *Il welfare locale: processi e prospettive*, Roma, Carocci Editore.
- Bosco, N., Naldini, M., Teagno, D. (2012). "Uno studio di caso: la prima generazione dei Piani di zona in Piemonte" in Busso S., Negri N. (2012), *La programmazione sociale a livello locale. Innovazione, tradizione, rituali*, Roma, Carocci Editore.
- Busso S. (2012), "Definire il campo della programmazione locale. Obiettivi, regole ed esempi" in Busso S., Negri N. (2012), *La programmazione sociale a livello locale. Innovazione, tradizione, rituali*, Roma, Carocci Editore.
- Busso S., Di Monaco R. e Teagno D. (2008), *Analisi del contesto: la salute sociale dei territori del Piemonte*, Dipartimento di Scienze Sociali, Torino.  
<http://www.regione.piemonte.it/polsoc/dwd/a.pdf>
- Busso S., Negri N. (2012), *La programmazione sociale a livello locale. Innovazione, tradizione, rituali*, Roma, Carocci Editore.
- Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi (2019), *Futuro rinviato, Ventesimo Rapporto "Giorgio Rota" su Torino*, Torino.
- De Gregorio O. (2016), *Prove di collaborazione tra Centri per l'Impiego e agenzie private del lavoro. L'analisi di un programma pilota di politica attiva del lavoro come studio di caso*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1.
- Fargion V. e Gualmini E. (a cura di, 2012), *Tra l'incudine e il martello, regioni e nuovi rischi sociali in tempi di crisi*, Bologna, Il Mulino.
- Ires (2019), *Relazione Annuale, Verso un Piemonte più sostenibile*, Torino.
- Ires (2019a), *Rapporto di quadrante, il Nord-ovest*, Torino.
- Ires (2019b), *Rapporto di quadrante, il Nord-est*, Torino.
- Ires (2019c), *Rapporto di quadrante, il Sud-ovest*, Torino.
- Ires (2019d), *Rapporto di quadrante, il Sud-est*, Torino.
- Maino F., Ferrera M. (2015), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino.
- Oliva L. (2018), *La dimensione analitica dei modelli di programmazione: il Piemonte, un caso studio, Tesi di laurea magistrale*, Dipartimento di Culture, Politica e Società, Università degli studi di Torino.
- Tursi. E., Migliore M. (2019), *PNEIP La popolazione, I risultati delle previsioni Ires Piemonte*, Ires Piemonte, Torino.

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

<b>Regione</b>	<b>PIEMONTE</b>
<b>Nome della misura</b>	<b>SOSTEGNO AL PAGAMENTO DI CANONI DI AFFITTO</b> (Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione)
<b>Obiettivi principali della misura</b>	Il Fondo è destinato ai cittadini residenti in Piemonte, appartenenti alle fasce economicamente più deboli, a parziale rimborso del canone di locazione regolarmente pagato per un immobile ad uso abitativo.
<b>Riferimenti normativi</b>	<b>Con deliberazione della Giunta Regionale n. n. 6-1164 del 27 marzo 2020</b> , sono stati approvati i requisiti per l'accesso e criteri di ripartizione delle risorse anno 2019 del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (art. 11, Legge n. 431/1998).  <b>Con deliberazione della Giunta Regionale n. 5-1531 del 19 giugno 2020</b> , sono stati approvati i requisiti per l'accesso e criteri di ripartizione delle risorse anno 2020 del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (art. 11, Legge n. 431/1998).
<b>Diritto soggettivo o misura discrezionale?</b>	Misura discrezionale
<b>Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione sui diversi livelli di governo territoriale</b>	Comuni
<b>Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale</b>	
<b>Popolazione target</b>  <b>Numero di beneficiari?</b>	Possono presentare domanda i <b>nuclei familiari</b> come risultanti dall' <b>Attestazione ISEE 2020</b> , residenti in Piemonte, in possesso dei seguenti requisiti alla data di apertura dei bandi (1° settembre 2020):  - cittadinanza italiana, oppure cittadinanza di uno Stato aderente all'Unione Europea oppure cittadinanza di altro Stato e possesso di titolo di soggiorno in corso di validità  - residenza anagrafica nell'alloggio oggetto del contratto di locazione per il quale si richiede il contributo  - titolarità di un <b>contratto di locazione ad uso abitativo regolarmente registrato</b> per un immobile ad uso abitativo relativo all'anno 2020 di categoria catastale A2, A3, A4, A5 e A6  - <b>canone annuale di locazione non superiore a euro 6.000 (seimila)</b> , come risultante dal contratto registrato, escluse le spese accessorie
<b>Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura</b>	<b>fascia a:</b> valore del <b>reddito complessivo</b> riportato nella attestazione ISEE 2020 uguale o inferiore a euro 13.338,26, e incidenza del canone di locazione 2020 al netto degli oneri accessori sul reddito complessivo superiore al 14 per cento;
<b>Indicare se la soglia varia in casi particolari</b>	

	<p><b>fascia b:</b> valore del <b>reddito complessivo</b> riportato nella attestazione ISEE 2020 superiore a</p> <p>euro 13.338,26, ma inferiore a euro 25.000 e incidenza del canone di locazione 2020 al netto degli oneri accessori sul reddito complessivo superiore al 24 per cento.</p> <p>Inoltre, per la fascia b il valore ISEE deve essere inferiore a euro 21.329,17 (limite 2020 per l'accesso all'edilizia sociale).</p>
<p><b>Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)</b></p>	<p>Il <b>contributo teorico (fascia a)</b> riconoscibile 2020 è costituito dalla somma occorrente per abbattere il rapporto del canone sul reddito complessivo del nucleo al 14% e non può, in ogni caso, essere superiore a euro 3.000 (tremila).</p> <p>Il <b>contributo teorico (fascia b)</b> riconoscibile è costituito dalla somma occorrente per abbattere il rapporto del canone sul reddito complessivo del nucleo al 24% e non può, in ogni caso, essere superiore a euro 2.300 (duemilatrecento).</p> <p>Il <b>contributo effettivo</b> sarà calcolato in base alle domande valide, con una distribuzione proporzionale delle risorse disponibili tra tutte le famiglie aventi diritto.</p>
<p><b>Scala di equivalenza</b></p>	
<p><b>Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)</b></p>	
<p><b>Modalità di inoltro della domanda</b></p>	<p>Gli interessati potranno presentare la domanda dopo la pubblicazione dei bandi da parte dei 74 Comuni capofila per l'ambito territoriale di competenza. La domanda deve essere presentata al Comune di residenza (solo se previsto nel bando può essere presentata in alternativa presso gli uffici del Comune capofila).</p>
<p><b>Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione</b></p>	
<p><b>Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)</b></p>	
<p><b>Servizi e sostegni non monetari</b></p>	
<p><b>Eventuali incentivi</b></p>	
<p><b>Sanzioni</b></p>	

<b>Durata della prestazione</b>	Il contributo teorico (fascia a) riconoscibile 2020 è costituito dalla somma occorrente per abbattere il rapporto del canone sul reddito complessivo del nucleo al 14% e non può, in ogni caso, essere superiore a € 3.000,00. Il contributo teorico (fascia b) riconoscibile è costituito dalla somma occorrente per abbattere il rapporto del canone sul reddito complessivo del nucleo al 24% e non può, in ogni caso, essere superiore a euro 2.300,00. Il contributo effettivo erogabile ai beneficiari è determinato da ciascun Comune capofila applicando al contributo teorico la medesima percentuale di riparto delle risorse effettivamente disponibili. In applicazione del principio di gradualità stabilito dall'art 2, comma 3, del DM 7 giugno 1999 in favore dei nuclei familiari a più basso reddito, l'accesso alla ripartizione di cui alla fascia b è condizionato alla integrale soddisfazione del fabbisogno delle domande di fascia a come raccolto dai Comuni. Qualora le risorse non siano sufficienti per l'integrale soddisfacimento della fascia b), esse vengono assegnate ai richiedenti in base al reddito più basso e all'incidenza del canone più alta
<b>Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?</b>	
<b>Sistema di monitoraggio</b>	
<b>Dibattito regionale</b>	
<b>Note eventuali</b>	<a href="https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/casa/sostegno-al-pagamento-canoni-daffitto">https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/casa/sostegno-al-pagamento-canoni-daffitto</a>

<b>Regione</b>	PIEMONTE
<b>Nome della misura</b>	Fondo morosità incolpevole
<b>Obiettivi principali della misura</b>	Sostegno di persone che si trovano in condizioni di morosità incolpevole: si intende la situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone di affitto a causa della perdita o consistente riduzione del reddito del nucleo familiare,
<b>Riferimenti normativi</b>	Deliberazione della Giunta Regionale 12 dicembre 2018, n. 4-8049
<b>Diritto soggettivo o misura discrezionale?</b>	
<b>Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione sui diversi livelli di governo territoriale</b>	Comuni
<b>Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale</b>	
<b>Popolazione target</b>	Tutti i cittadini di nazionalità italiana o di un paese dell'Unione Europea, in caso di cittadini non appartenenti all'U.E. possesso di un regolare titolo di soggiorno.
<b>Numero di beneficiari?</b>	<i>I cittadini interessati ad accedere ai contributi devono rivolgersi al Comune di residenza (purché ricompreso tra quelli ad alta tensione abitativa, ovvero quelli con particolari problemi relativi all'alloggio, in</i>

	<p><i>base a indicatori quali il numero di sfratti in rapporto alla popolazione, la percentuale di extracomunitari, eccetera. La conseguenza è una diversa disciplina per materie quali per esempio i contratti d'affitto.);</i></p> <p><b>Limite di reddito per l'accesso degli inquilini:</b> Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a € 26.000,00.</p> <p>La misura regionale fa fronte al disagio abitativo connesso alla perdita della casa per morosità incolpevole promuovendo la sottoscrizione di nuovi contratti a canone concordato. I contributi previsti sono destinati a sanare in toto o in parte la morosità pregressa, possono anche coprire il deposito cauzionale del nuovo contratto e possono assicurare il versamento di un numero di mensilità relativo ad un nuovo contratto a canone inferiore fino ad un massimo concedibile pari a euro 12.000,00.</p> <p>Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a € 26.000,00.</p> <p><b>Requisiti di accesso:</b></p> <p>Essere titolare di un contratto di affitto residenziale regolarmente registrato.</p> <p>Essere destinatario di un atto di intimazione di sfratto per morosità, con citazione per la convalida. Risiedere nell'alloggio oggetto della procedura di rilascio da almeno un anno.</p>
<p><b>Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura</b></p> <p><b>Indicare se la soglia varia in casi particolari</b></p>	<p>Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a € 26.000,00.</p>
<p><b>Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)</b></p>	<p>È legato all'ammontare della morosità incolpevole pregressa accertata ed a condizione che venga sottoscritto un nuovo contratto d'affitto a canone concordato. Il contributo può essere per deposito cauzionale contestualmente alla sottoscrizione di un nuovo contratto.</p> <p>Il sostegno può essere a ristoro anche parziale del proprietario che accetta di differire l'esecuzione dello sfratto.</p> <p>Il limite massimo concedibile è di € 8.000,00 per beneficiario.</p>
<p><b>Scala di equivalenza</b></p>	
<p><b>Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi,</b></p>	

riscaldamento, bisogni particolari, ...)	
Modalità di inoltro della domanda	
Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione	
Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)	
Servizi e sostegni non monetari	
Eventuali incentivi	
Sanzioni	
Durata della prestazione	
Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?	
Sistema di monitoraggio	
Dibattito regionale	
Note eventuali	<a href="https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/casa/sostegno-al-pagamento-canoni-daffitto">https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/casa/sostegno-al-pagamento-canoni-daffitto</a>

Regione	PIEMONTE
Nome della misura	Fondo Sociale regionale
Obiettivi principali della misura	Il Fondo sociale rappresenta un intervento della Regione per fornire un aiuto a quei soggetti assegnatari di alloggi di edilizia sociale che sono in difficoltà nel pagamento del canone o dei servizi accessori.
Riferimenti normativi	
Diritto soggettivo o misura discrezionale?	
Enti pubblici e attori privati coinvolti nell'erogazione/ implementazione sui diversi livelli di governo territoriale	Ogni anno vengono stanziati risorse regionali che vengono poi ripartite dalla struttura competente alle rispettive Agenzie Territoriali per la Casa o ai Comuni gestori in proprio di alloggi di edilizia sociale.
Totale spesa annuale regionale/ eventuale quota di compartecipazione comunale	



<b>Popolazione target</b>	I destinatari sono gli assegnatari di alloggi di edilizia sociale, in possesso dei requisiti previsti.
<b>Numero di beneficiari?</b>	
<b>Limite di reddito entro cui si ha diritto alla misura</b>	Requisiti di accesso: essere in possesso di un ISEE non superiore a euro 6.241,67 (tale limite vale per il Fondo morosità 2016, viene aggiornato ogni anno)
<b>Indicare se la soglia varia in casi particolari</b>	- aver corrisposto all'ente gestore (ATC o Comune), su base annua, una somma stabilita dalla Giunta regionale (quota minima)
<b>Ammontare mensile base (per una persona che vive sola)</b>	<b>Ammontare del contributo:</b> Il contributo è riconosciuto, sotto forma di riduzione della morosità incolpevole, dai rispettivi enti gestori.
<b>Scala di equivalenza</b>	
<b>Voci integrative dell'ammontare base (e.g. per costi abitativi, riscaldamento, bisogni particolari, ...)</b>	
<b>Modalità di inoltro della domanda</b>	
<b>Tempo di attesa tra la domanda e l'effettiva erogazione</b>	
<b>Definizione del percorso di presa in carico (inclusa negoziazione con gli operatori sociali, sottoscrizione di patti?)</b>	
<b>Servizi e sostegni non monetari</b>	
<b>Eventuali incentivi</b>	
<b>Sanzioni</b>	
<b>Durata della prestazione</b>	
<b>Criteri per mantenere il diritto alla prestazione (oltre al criterio reddituale)?</b>	

<b>Sistema di monitoraggio</b>	
<b>Dibattito regionale</b>	
<b>Note eventuali</b>	<p><a href="https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/casa/sostegno-al-pagamento-canoni-daffitto">https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/casa/sostegno-al-pagamento-canoni-daffitto</a></p> <p><b>Non attivo dal 2017</b></p>