



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale in
Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità

Tesi di Laurea

Il Reddito di Inserimento Attivo (R.I.A.) nell'Ambito Territoriale Sociale n.13 Mirano-Dolo: teorie, discorsi e pratiche professionali

Relatrice

Prof.ssa Barbara Da Roit

Correlatore

Prof. Busacca Maurizio

Laureanda/o

Martina Viel

Matricola

823280

Anno Accademico

2021 / 2022

INDICE

INTRODUZIONE	6
1. LA POVERTÀ	8
1.1. Il fenomeno della povertà	8
1.2. La povertà in Italia	12
1.3. La povertà nel Veneto	18
1.4. La povertà nel contesto europeo	19
1.5. Povertà e disuguaglianze	21
2. LE MISURE A CONTRASTO DELLA POVERTÀ	24
2.1. Le misure di contrasto alla povertà in Europa	24
2.2. Le misure di contrasto alla povertà in Italia	29
2.2.1. Il Reddito Minimo di Inserimento (R.M.I.)	29
2.2.2. Dal S.I.A. al R.E.I	32
2.2.3. Il Reddito di Cittadinanza (R.d.C.)	34
2.3. Le misure di contrasto alla povertà in Veneto	37
3. OBIETTIVI, MATERIALI E METODI.....	39
3.1. Disegno e metodologia della ricerca	39
3.2. Il questionario	42
3.3. Modalità di analisi ed esposizione dei dati empirici	44
4. IL PROGETTO R.I.A. – REDDITO DI INCLUSIONE ATTIVA	45
4.1. Dal Reddito di Ultima Istanza al Reddito di Inclusione Attiva	45
4.2. Obiettivi e destinatari del progetto	47
4.3. Governance del progetto nell’Ambito Territoriale Sociale 13 – Spinea	48
4.4. Povertà Educativa (P.E.), Sostegno all’Abitare (So.A.), Fondo Covid e Fondo Nuove Vulnerabilità	50
5. L’AMBITO TERRITORIALE SOCIALE	52
5.1. Gli Ambiti Territoriali Sociali nella Regione Veneto e l’ATS_13 – Spinea	53
6. RISULTATI DELLA RICERCA	66
6.1. Informazioni introduttive	66
6.2. Implementazione del progetto R.I.A.	71
6.3. Effetti e utilità del progetto R.I.A.	72

6.4. Vissuto e percezioni degli Assistenti Sociali	75
CONCLUSIONI	80
APPENDICE	84
Progetto Personalizzato	84
Questionario per gli Assistenti Sociali dell'ATS 13	89
BIBLIOGRAFIA	98

FIGURE

Figura 1: Famiglie e individui poveri in Italia - Andamento nel periodo 2005-2021.....	12
Figura 2: Incidenza della povertà relativa familiare per ripartizione geografica - Anni 2017-2021.....	13
Figura 3: Distribuzione della povertà assoluta per fasce d'età.....	14
Figura 4: Percentuale persone a rischio di povertà o esclusione sociale in Europa, 2021.....	19
Figura 5: Percentuale persone a rischio di povertà o esclusione sociale in Europa analizzate in base a caratteristiche socio-economiche, 2021.....	19
Figura 6. Popolazione media degli Ambiti Territoriali per Regione.....	55
Figura 7. Distribuzione e caratterizzazione degli ATS in Veneto.....	56
Figura 8. Popolazione residente nei Comuni in cui lavorano gli intervistati.....	67
Figura 9. Beneficiari inseriti nel progetto R.I.A. al momento della compilazione del questionario.....	68
Figura 10. Fascia d'età prevalentemente interessata dall'attivazione del progetto.....	68
Figura 11. Settori di attività in cui sono stati inseriti i beneficiari del progetto R.I.A.....	69
Figura 12. Principale provenienza dei beneficiari del Progetto R.I.A.....	69
Figura 13. Motivazioni di presa in carico precedente all'attivazione dei progetti R.I.A.....	70
Figura 14. Motivazioni di interruzione prima della conclusione del progetto.....	71

TABELLE

Tabella 1: Povertà assoluta in Italia e incidenza - Anni 2019-2021.....	11
Tabella 2: Tabella 2: Povertà relativa di famiglie e individui per ripartizione geografica – Periodo 2005 - 2021.....	15
Tabella 3. Importo mensile del S.I.A. Fonte: www.lavoro.gov.it	33
Tabella 4. Valore mensile massimo del R.E.I. Fonte: www.lavoro.gov.it	34
Tabella 5. Denominazione degli Ambiti Territoriali Sociali della Regione Veneto e numero di Comuni per ATS.....	53
Tabella 6. Comuni appartenenti all'ATS_13 – Spinea: superficie, popolazione densità e percentuale degli abitanti rispetto al totale di ambito.....	57

INTRODUZIONE

Nell'ultimo decennio, la crisi economica ha avuto pesanti ripercussioni sul territorio italiano e nella Regione Veneto. Come individuato dal Documento di Economia e Finanza Regionale 2020-2022¹, in Veneto nel 2020 il 15,4% della popolazione risulta a rischio povertà o esclusione sociale, il 10,4% a rischio povertà relativa e il 4,1% in una condizione di grave deprivazione materiale; emerge, inoltre, che il 4,2 % delle persone viveva in famiglie a bassa intensità lavorativa. Parallelamente, i dati mostrano un aumento delle diseguaglianze.

La povertà materiale, strettamente connessa all'esclusione sociale, si delinea come un fenomeno multidimensionale che comprende bisogni primari ma anche secondari e relazionali e che richiede un intervento multidisciplinare capace di coinvolgere tutti i livelli istituzionali, che miri all'*empowerment* della persona e alla sua piena inclusione nella società. È inoltre richiesta una lettura dei bisogni trasversale, nonché una programmazione e valutazione delle politiche che permettano ai diversi soggetti di dialogare tra loro, integrando e condividendo informazioni e buone pratiche.

All'interno di questo contesto si colloca il mio lavoro, che ha lo scopo di comprendere se e come il progetto R.I.A. – Reddito di Inclusione Attiva promosso dalla Regione Veneto, abbia risposto a tali esigenze, con particolare riguardo al territorio dei 17 comuni compresi nell'Ambito Territoriale ATS_13 di Mirano-Dolo.

Attraverso un'ottica "a imbuto", si vuole innanzitutto delineare un quadro generale relativo ai concetti di povertà e disuguaglianza (povertà relativa, povertà assoluta, nuove povertà, disuguaglianze sociali) e all'analisi dei dati quantitativi relativi al contesto nazionale, europeo e alla Regione Veneto. Passando poi ad analizzare le misure di contrasto alla povertà a livello europeo, nazionale (dal S.I.A. al Re.I. al R.d.C.) e regionale, si intende cercare di comprendere come si colloca il progetto R.I.A. in tale

¹ Delibera di Giunta Regionale N. 117 DEL 05 NOVEMBRE 2019, *Adozione del Documento di economia e finanza regionale (DEFER) 2020-2022. Articolo 36, comma 3 e allegato 4/1, punti 4.1 e 6, del decreto legislativo n. 118/2011 e ss.mm.ii.; articolo 7 e Sezione III della legge regionale n. 35/2001. (Proposta di deliberazione amministrativa n. 101).*

contesto, quali sono le sue caratteristiche, quali gli impatti ottenuti come intervento di inclusione attiva e quali quelli organizzativi rispetto al lavoro degli Assistenti Sociali.

Nello specifico si tratta di comprendere:

- quale riscontro si è avuto rispetto ai principi cardine del RIA: attivazione dei beneficiari, sperimentazione di nuove soluzioni, innovazione rispetto all'approccio assistenziale di erogazioni dei contributi economici;
- quale utilità concreta ha avuto il progetto nel lavoro diretto dell'Assistente Sociale con l'utente; si intende cioè capire se il progetto individuale ha permesso all'operatore di conoscere meglio l'utenza, se ha favorito il coinvolgimento attivo della cittadinanza, se ha consentito alle amministrazioni comunali di rivedere o integrare i propri strumenti di sostegno al reddito;
- se il progetto ha promosso nuove forme di collaborazione con il terzo settore.

Rispetto a tali aspetti, in particolare, si vuole comprendere quale è stato il livello di discrezionalità e autonomia lasciato agli Assistenti Sociali e se siano state attivate nuove pratiche di lavoro che hanno portato a esiti inaspettati.

La struttura dell'elaborato, che ricalca la metodologia utilizzata per la ricerca, prevede quindi una prima rielaborazione documentale (letteratura in materia, documenti, normativa) e l'analisi dei dati quantitativi sulla povertà e sulle politiche a contrasto della stessa a livello europeo e nazionale. A partire dall'osservazione sul campo che il mio lavoro come Assistente Sociale presso il Comune di Noale e la partecipazione alla formazione e al coordinamento degli operatori mi hanno permesso di fare, ho poi elaborato un questionario da somministrare ai colleghi dell'Ambito Mirano-Dolo inerente alle modalità di attuazione del Progetto, agli effetti della presa in carico degli utenti e agli impatti rispetto al lavoro professionale.

I risultati sono infine stati organizzati ed esposti in forma narrativa.

1. LA POVERTÀ

1.1. Il fenomeno della povertà

La povertà è un fenomeno che assume tante espressioni e volti e che può essere descritto in diversi modi. Secondo l'approccio unidimensionale², più tradizionale, la povertà è rappresentata e misurata a partire da un'unica variabile, il reddito o la spesa; in questa ottica, è povero chi non ha benessere economico perché il proprio indicatore monetario ricade al di sotto della linea di povertà. Secondo l'approccio più recente³, la povertà è definita invece come un fenomeno multidimensionale determinato da una molteplicità di variabili quantitative e qualitative, tra cui (ma non solo) il reddito; si tratta di focalizzare l'attenzione anche sulla qualità della vita quotidiana, sull'opportunità di perseguire desideri e necessità, sulla possibilità di accesso alle risorse, sulla capacità di disporre di beni necessari. Variabili diventano quindi anche le libertà politiche, le opportunità sociali, la possibilità di accedere alle strutture sanitarie e all'istruzione, la sicurezza, le condizioni economiche.

Il termine povertà racchiude poi diverse definizioni dicotomiche che ne descrivono altrettanti differenti aspetti e caratteristiche. Si parla di povertà assoluta quando si utilizza la misura relativa ai consumi di un paniere di beni e servizi che sono considerati essenziali per conseguire uno standard di vita dignitoso (Gori, 2020); ciò significa che la popolazione considerata in povertà assoluta non dispone delle risorse economiche per

² L'approccio unidimensionale fu teorizzato per la prima volta dall'economista Rowntree che nel 1909 definì la povertà come "la situazione di deficienza in cui il reddito annuo, di una famiglia tipo composta da due persone, risulta inferiore al reddito annuo stabilito" (Ruspini, 1998: p.93).

³ L'economista Amartya K. Sen teorizza l'approccio delle capacità, introducendo i concetti di *capabilities* e *functionings*: il primo termine fa riferimento ai funzionamenti intesi come *being or doings*, stati fisici e sociali, quali il mangiare, il bere, l'istruirsi, l'inserirsi adeguatamente nel tessuto sociale, la costruzione della propria dignità. Le capacità sono invece le reali possibilità che un individuo ha di raggiungere i funzionamenti che lui stesso giudica importanti e sono strettamente legate al contesto geografico e alle caratteristiche dell'individuo. In quest'ottica, la povertà è definita come la mancanza di funzionamenti, la privazione della libertà individuale di raggiungere stati di benessere essenziali e di utilizzare al meglio le proprie potenzialità. (Sen, 1997).

acquistare beni e servizi di prima necessità, quali il cibo, le cure mediche, i farmaci, la casa e il vestiario. Tale valore è calcolato tenendo in considerazione il numero dei componenti del nucleo familiare, la loro età, la ripartizione geografica e le dimensioni del comune di appartenenza (Gori et al, 2016). Della povertà assoluta si prendono in considerazione l'incidenza, che misura la percentuale di famiglie povere rispetto alle famiglie residenti, e l'intensità, che determina in percentuale quanto la spesa mensile delle famiglie povere è in media al di sotto della linea di povertà⁴.

Di contro, la povertà relativa fa riferimento al principio generale secondo cui una vita dignitosa richiede che il proprio benessere economico non sia troppo distante da quello prevalente nella comunità alla quale si appartiene (Franzini, 2010). Si tratta di un valore calcolato sulla base dei consumi familiari equivalenti; in tale ottica, è considerata povera una famiglia il cui consumo di un determinato paniere di beni ritenuti essenziali è inferiore alla metà del consumo medio pro capite della popolazione presa di riferimento. L'Istat calcola tale valore mediante l'*International Standard of Poverty Line* (ISPL) a partire da una famiglia di due persone a cui viene applicata la scala di equivalenza⁵ per ogni componente successivo al secondo.; l'Eurostat considera, invece, in povertà relativa chi ha un reddito inferiore al 60% di quello mediano⁶ del proprio Paese. La povertà relativa dipende quindi dalla composizione del nucleo familiare, dal costo della vita e da altre variabili influenzate dal contesto sociale ed economico di appartenenza; essa può concretizzarsi con basso reddito, disoccupazione, alloggi inadeguati, cure sanitarie limitate, ostacoli all'accesso alla formazione, alle iniziative culturali, all'attività fisica.

Si può poi fare riferimento alla dicotomia povertà oggettiva / povertà soggettiva, dove la prima è individuata sulla base di uno o più indicatori oggettivi di condizioni materiali, mentre la seconda considera le percezioni e le valutazioni date dai soggetti che sperimentano la condizione (Mattutini, 2013: p.60).

⁴ Si tratta cioè di stabilire "quanto poveri sono i poveri".

⁵ La scala di equivalenza è uno strumento necessario a confrontare variabili monetarie tra nuclei familiari con differenti caratteristiche socio-demografiche: essa permette di ricondurre il reddito o il consumo di ogni nucleo familiare ad una misura equivalente a quella del nucleo familiare di riferimento.

⁶ La mediana è il valore a metà nella distribuzione.

Tra i concetti fondamentali correlati a quello di povertà vi sono la vulnerabilità, la marginalità e l'esclusione. Essi permettono di evidenziare come uno stato di povertà e deprivazione non dipenda esclusivamente dal disagio economico del singolo o della famiglia presi singolarmente, quanto piuttosto come questo sia esito di un percorso che interroga la società e il modo in cui questa si organizza e si struttura (Dovis e Saraceno, 2011).

Per vulnerabilità si intende la “condizione esistenziale dell'attore sociale strutturalmente privato delle sicurezze economiche, sociali ed esistenziali, garantite dalle società industriali ormai dissolte nel magma della globalizzazione” (Negri, Saraceno, 2003: p. 76). Si definiscono vulnerabili quelle persone che, pur non trovandosi in una effettiva condizione di povertà, hanno elevate probabilità di cadervi o ricadervi in breve tempo; essa dipende dal grado di stabilità con cui gli individui sono inseriti all'interno dei sistemi di integrazione sociale quali il mercato del lavoro, il sistema di welfare e la famiglia e in che modo questi ultimi siano in grado di sostenere o attutire gli effetti prodotti da particolari eventi della vita (quali la malattia, la precarietà del lavoro, la disoccupazione, il basso livello di istruzione, le difficoltà economiche, i problemi a livello familiare). La vulnerabilità indica quindi “una situazione di vita in cui l'autonomia e la capacità di autodeterminazione dei soggetti sono permanentemente minacciate da un inserimento instabile dentro i principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse” (Ranci, 2002: p. 25).

Secondo tale prospettiva, la povertà è un esito ma anche un rischio che intacca la capacità di autodeterminazione degli individui e che rende maggiormente difficile affrontare le scelte che si presentano durante il percorso di vita.

Rispetto al sistema della stratificazione sociale⁷, si può poi fare riferimento alla marginalità e all'esclusione. La marginalità si riferisce al fatto che un individuo, avente uno status basso o infimo, non ha alcuna possibilità di migliorarlo, sebbene, in via teorica, goda dei medesimi diritti di chi invece dispone di questa possibilità.

L'esclusione si riferisce invece al fenomeno per cui un individuo viene spinto in uno strato inferiore oppure è costretto a rimanervi o per qualche dispositivo

⁷ La stratificazione sociale è il sistema delle *disuguaglianze strutturate* tra gruppi sociali che permette di concepire la società come costituita da 'strati' ordinati gerarchicamente, dove i privilegiati stanno in alto e i meno privilegiati in basso (Giddens, 2006).

normativo o perché esposto a forme di etichettamento sociale esplicitamente formulate; si pensi, ad esempio, a chi non possiede la cittadinanza locale ed è escluso per legge dall'elettorato politico e amministrativo, attivo e passivo, nonostante risieda nel Paese da decenni (Brandolini et al., 2009: p.31). A partire dagli Anni Ottanta, l'esclusione è stata applicata a chi non trova più posto nel processo produttivo perché espulso da esso o perché non riesce a entrarvi. Emerge quindi la dimensione processuale che caratterizza non uno status, bensì l'intero percorso di vita degli individui (Negri e Saraceno, 2006)⁸.

1.2. La povertà in Italia

Come riportato dai dati Istat (Istat, 2022), in Italia nel 2021 rientravano in condizione di povertà assoluta il 7,5% delle famiglie e circa 5,6 milioni di individui, pari al 9,4% della popolazione; rispetto all'anno precedente, le stime sono scese di 0,2 punti percentuali, mentre nell'anno precedente erano salite, rispettivamente, di 1,3 e 1,7 punti percentuali. Nel 2007, prima della crisi economica⁹, tale valore si assestava intorno a 1,8 milioni di persone, dato che permette di comprendere come, nel giro di 15 anni, la situazione sia drammaticamente mutata con un aumento del 311%.

⁸ La stessa Commissione di indagine sulla povertà a cui farò riferimento nel capitolo successivo ha cambiato denominazione, definendosi "Commissione di indagine sull'esclusione sociale". Istituita e prevista dall'art.27 della legge n. 328 del 2000 – *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* - art. 27, ha "il compito di effettuare, anche in collegamento con analoghe iniziative nell'ambito dell'Unione europea, ricerche, rilevazioni e indagini sulla povertà e sull'emarginazione in Italia, di promuoverne la conoscenza nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, di esprimere valutazioni sull'effetto dei fenomeni di esclusione sociale e di formulare proposte per rimuoverne cause e conseguenze" (art. 27, co. 2, L.328/2000).

⁹ Con il termine "crisi economica" si fa qui e altrove nel testo riferimento al periodo anche noto come "grande recessione" che si verificò in tutto il mondo tra il 2007 e il 2013 e che scoppiò nel 2006 negli Stati Uniti d'America in seguito alla crisi del mercato immobiliare.

	ITALIA			
Periodo di riferimento	Famiglie in povertà assoluta (migliaia)	Incidenza (percentuale)	Individui in povertà assoluta (migliaia)	Incidenza (percentuale)
2019	1.674	6,4%	4.593	7,7%
2020	2.007	7,7%	5.601	9,4%
2021	1.960	7,5%	5.571	9,4%

*Tabella 1: Povertà assoluta in Italia e incidenza - Anni 2019-2021.
Dati estratti da Istat, Gennaio 2023.*

Ulteriormente e fortemente aumentata in seguito alla crisi economica del 2008, la povertà ha subito un ulteriore incremento in seguito alla pandemia da Covid-19 che ha reso maggiormente fragili un gran numero di persone non solo dal punto di vista sanitario ma anche dal lato socio-economico e abitativo, ampliando e rendendo più evidenti le fratture all'interno del sistema delle disuguaglianze¹⁰ (Regione Veneto, 2021).

Osservando l'andamento negli anni, si è passati dal 3,6% delle famiglie e il 3,3% degli individui nel 2005, al 7,5% e 9,4% del 2021. Si osserva quindi che l'incidenza della povertà assoluta è più che raddoppiata nell'arco di un decennio rispetto ai nuclei familiari, mentre è quasi triplicata rispetto ai singoli individui.

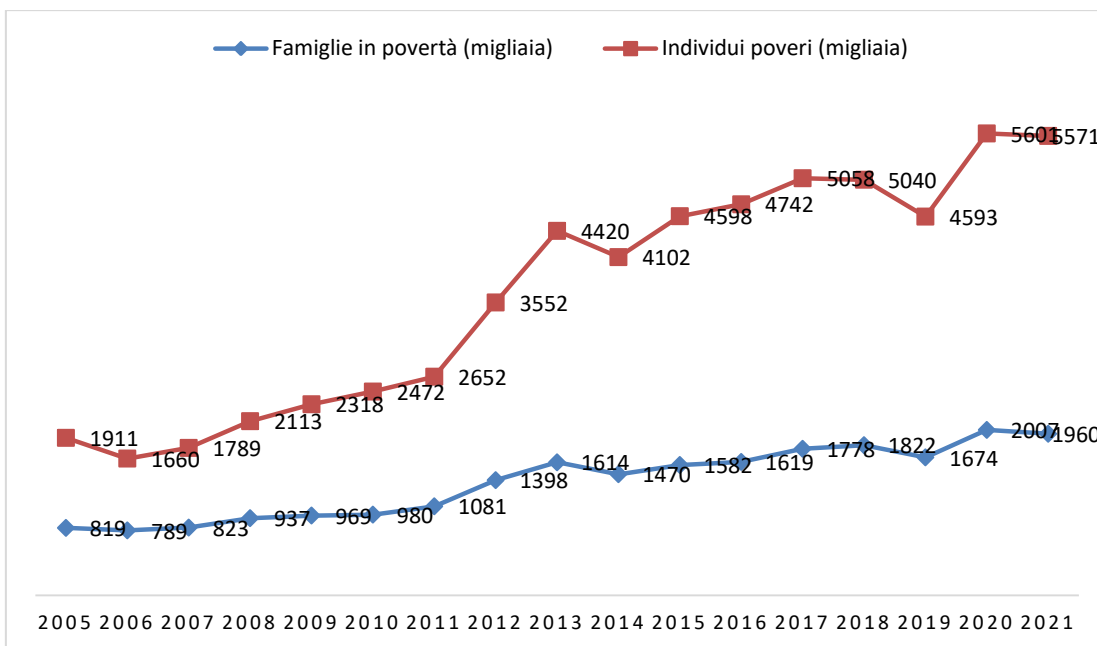


Figura 1: Famiglie e individui poveri in Italia - Andamento nel periodo 2005-2021.
Dati estratti da Istat, Gennaio 2023.

Pur interessando in maniera considerevole tutta la penisola, la povertà è storicamente concentrata nelle regioni meridionali (10,8%), mentre è minore al Nord (6,7%). Tuttavia, è proprio nel settentrione che si è registrato il peggioramento più marcato nell'ultimo periodo, perché l'incremento nell'ultimo biennio è stato di 1,8 punti, rispetto allo 0,8 del Mezzogiorno. La stessa crescita ha interessato l'incidenza della povertà assoluta, passata al Nord da 6,8% a 9,3%, con un incremento di 2,5 punti, mentre al Sud da 10,1% all'11,1%, con un incremento di 1 punto. Ciò è particolarmente significativo, se si considera anche che i due terzi della popolazione complessiva risiede al Centro-Nord.

Anche l'incidenza della povertà relativa interessa maggiormente il Sud Italia (20,8% delle famiglie, 25,3% degli individui rispetto al 6,4% e 8,7% nel Nord Italia) ma non registra nel tempo le forti variazioni che ha visto la povertà assoluta. Questo può essere spiegato con la dipendenza della povertà relativa dal valore medio dei consumi familiari che, in un periodo di crisi economica, registrano naturalmente un calo, abbassando così la soglia di riferimento.

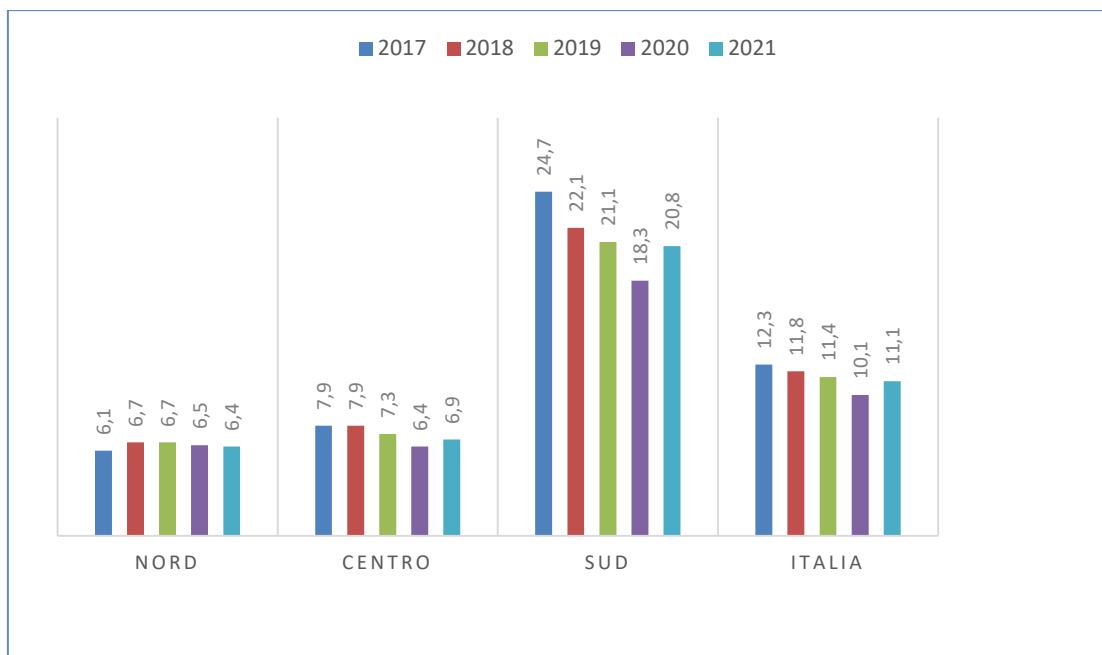
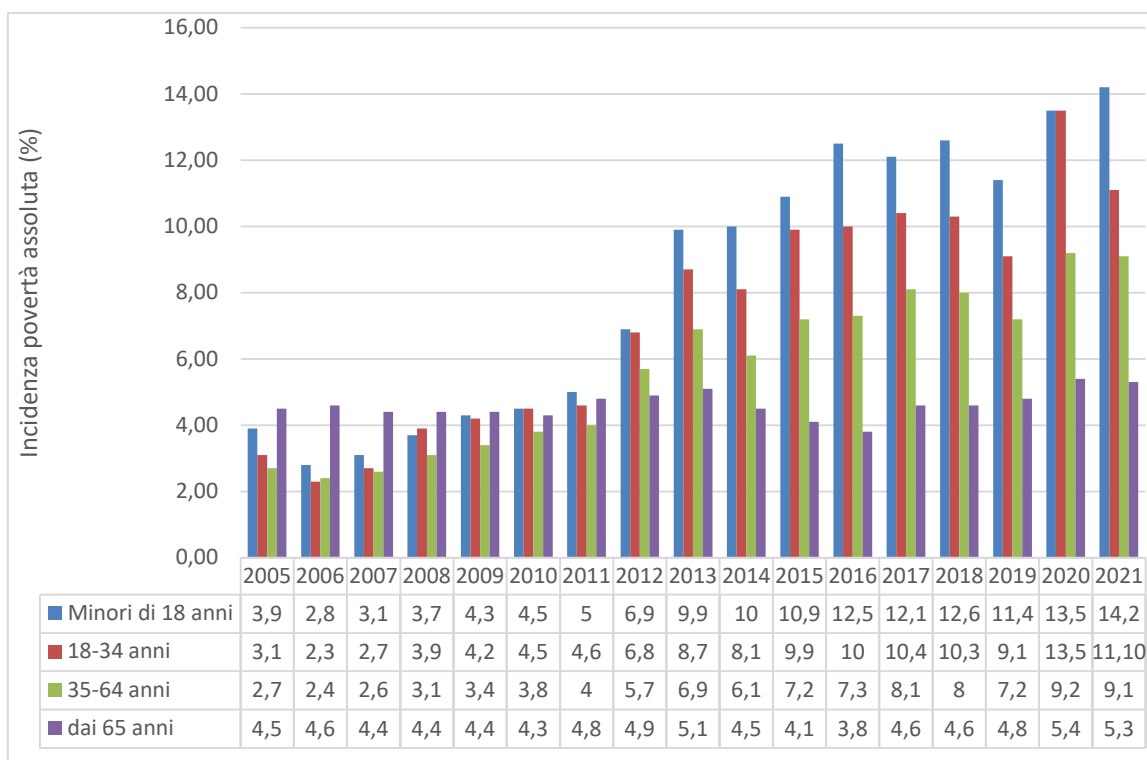


Figura 2: Incidenza della povertà relativa familiare per ripartizione geografica – Anni 2017-2021. Dati estratti da Istat, Gennaio 2023.

Se si analizza l'incidenza della povertà assoluta rispetto alle diverse fasce d'età, si osserva che essa ha subito importanti variazioni a partire dal 2011, aumentando nel tempo per tutte le fasce e arrivando a triplicare il proprio valore, specie per quelle più giovani (resta invece pressoché invariata per gli over 65 anni). Mentre dal secondo dopoguerra la povertà interessava prevalentemente gli anziani, dal 2005 si è sperimentata un'inversione di tendenza e un ampliamento dei differenziali tra le diverse fasce d'età a svantaggio dei più giovani. Tale fenomeno è giustificabile, da un lato, perché l'età avanzata ha costituito l'unico fattore protettivo efficace durante la lunga crisi economica¹¹ e, dall'altro, perché vi è una correlazione inversa tra età e povertà, secondo la quale al diminuire della prima, aumenta la seconda.

¹¹ L'unica categoria di famiglie con anziani ad aver sofferto fenomeni di impoverimento è quella in cui gli anziani vivono in una condizione di limitata autonomia. Il nesso tra non autosufficienza e rischio di povertà è destinato ad acquistare crescente rilevanza in Italia. (Luppi, 2015: pp. 87 – 103)



*Figura 3: Distribuzione della povertà assoluta per fasce d'età.
Dati estratti da Istat, Gennaio 2023.*

Si può rilevare, inoltre, che il valore di povertà assoluta cresce con il numero di figli minorenni a carico (dal 8,1% delle famiglie con un figlio al 22,8% delle famiglie con 3 o più figli), mentre diminuisce quando nel nucleo è presente un anziano (5,5%). Tale andamento è confermato dalla curva discendente dell'indice di povertà rispetto all'aumento dell'età; la fascia più a rischio è quella dei giovani (11,1%) che subiscono la mancanza di lavoro o comunque un lavoro che non sempre consente loro di uscire dalla povertà, mentre gli anziani (5,3%) risultano maggiormente "tutelati" dal welfare previdenziale.

	ITALIA		NORD		CENTRO		SUD	
Anno	Famiglie (k)	Individui (k)	Famiglie (k)	Individui (k)	Famiglie (k)	Individui (K)	Famiglie (K)	Individui (K)
2005	2382	6420	501	1273	308	833	1574	4314
2006	2338	6016	550	1261	358	995	1430	3760

2007	2348	6098	604	1501	318	850	1425	3747
2008	2377	6505	513	1384	313	972	1551	6249
2009	2332	6249	532	1428	289	864	1511	3957
2010	2361	6657	521	1405	349	1206	1492	4047
2011	2460	6652	532	1389	356	1063	1572	4201
2012	2723	7689	634	1854	358	1124	1731	4706
2013	2645	7822	559	1790	344	1089	1742	4943
2014	2654	7815	597	1882	331	1006	1726	4928
2015	2678	8307	667	2261	346	1160	1666	4885
2016	2734	8465	701	2303	415	1280	1618	4882
2017	3171	9368	726	2263	417	1263	2028	5842
2018	3050	8987	822	2402	414	1254	1815	5331
2019	2971	8834	843	2394	389	1155	1740	5285
2020	2637	8047	783	2392	339	1058	1515	4596
2021	2723	7964	791	2391	327	1032	1605	4541

Tabella 2: Povertà relativa di famiglie e individui per ripartizione geografica – Periodo 2005 - 2021. Dati estratti da Istat, Gennaio 2023.

Per quanto riguarda il profilo di cittadinanza delle persone considerate povere, gli italiani costituiscono il 67,4% della popolazione indigente, mentre gli stranieri il 32,4%.

Tuttavia, i due gruppi sono colpiti in modo asimmetrico; la povertà interessa infatti il 7,2% degli italiani e il 31,3% degli stranieri, che sono sicuramente la categoria maggiormente interessata dal suo incremento dal 2005 a oggi.

Quando si parla di povertà è necessario fare riferimento agli indici di disoccupazione ma anche alle caratteristiche di chi un lavoro lo possiede. Se è vero che, a seguito della crisi economica del 2008, il numero di disoccupati è aumentato notevolmente in tutto il mondo fino al 2014, per poi diventare stabile, bisogna anche sottolineare che la diffusione della flessibilità dell'occupazione ha dato origine a condizioni sociali differenti; alla fetta di persone disoccupate si sono affiancati i cosiddetti *working poor*, lavoratori con contratti di lavoro a tempo determinato, atipici, parasubordinati, stagionali, che non percepiscono un reddito tale da permettere al nucleo di risollevarsi dalla situazione di povertà.

Nonostante la povertà sia cresciuta nelle famiglie con nessun componente occupato, fino ad interessare un nucleo su cinque, il maggior incremento relativo si è comunque registrato all'interno dei nuclei con persone occupate, dove si è visto un incremento dal 2,2% del 2005 al 6,1% del 2017; poiché le famiglie con persone occupate sono molte di più di quelle che hanno tutti i componenti disoccupati, ne deriva che i nuclei poveri sono 1 ogni 2 (Gori, 2020).

Da quanto fin qui delineato, emerge un "nuovo modello italiano di povertà" (Gori, 2017: pp. 187-205) che si contrappone a quello delineato dalla fine della Seconda guerra mondiale fino alla crisi del 2008, caratterizzato da povertà circoscritta in alcuni segmenti della società: il Sud, le famiglie senza membri occupati, i nuclei con almeno tre figli e gli anziani. Dalla crisi economica in poi, la povertà non solo è rimasta radicata in tali segmenti, ma è cresciuta sensibilmente in strati della popolazione precedentemente meno vulnerabili, quali il Centro-Nord, i nuclei con uno o due figli minori e quelli con componenti occupati. Come definito da Gori, la povertà ha "rotto gli argini", prendendo di mira più aree trasversali (Gori, 2020).

In questo senso è di fondamentale indagare l'importanza della mediazione operata dalle politiche redistributive che, attraverso i trasferimenti economici, hanno avuto o possono avere un ruolo chiave nel tamponare situazioni di povertà e deprivazione materiale.

1.3. La povertà nel Veneto

Il Veneto segue l'andamento generale del Nord-est d'Italia e registra la maggiore incidenza della povertà assoluta familiare, salita dal 5,8% del 2019 al 7,6% del 2020; lo stesso fenomeno interessa i singoli individui, passati dal 6,8% al 8,2% nell'ultimo anno.

Dalle stime relative al 2020 (Regione Veneto, 2021, p. 17), si ipotizza che l'impatto economico causato dal Covid-19 nella prima e seconda ondata e dai relativi lockdown, sia lievemente più consistente in Veneto rispetto alla media nazionale, sia perché la regione ha avuto un elevato numero di contagi, sia per il peso del territorio in termini di produttività e di imprese attive. Prima della pandemia, in Veneto risultava a rischio di povertà o esclusione sociale l'11,1% della popolazione e il 10,6% delle famiglie, per un totale di circa 540mila persone. L'emergenza sanitaria ha acuito le disuguaglianze

colpendo maggiormente i più vulnerabili. Al momento, per operare un confronto, si può fare riferimento alle stime pubblicate da Istat relative all'anno 2020 e divise per ripartizione geografica (Nord, Centro, Sud e isole): le famiglie in condizione di povertà assoluta nel Nord Italia salgono dal 5,8% del 2019 al 7,6% del 2020, allineandosi così alla media nazionale ma facendo registrare un aumento più consistente. Infatti, mentre in Italia l'aumento delle famiglie in povertà è stato del 20%, al Nord l'incremento in senso peggiorativo è stato del 30%, raggiungendo il valore peggiore mai registrato dall'inizio della crisi economica del 2008.

Sempre con riferimento al Nord Italia, la povertà ha investito in misura più rilevante le famiglie con 5 o più componenti (20,7%, con un aumento del 4,5% rispetto al 2019), le famiglie con all'interno persone straniere (25,7%, con aumento del 3,7%), quelle con almeno un figlio minore (aumento del 2,5%) o quelle dove la persona di riferimento per il nucleo è occupata (aumento dell'1,8%); resta pressoché invariata la situazione delle famiglie con persona di riferimento disoccupata (pari al 19,7%).

Tale situazione si riflette nelle stime dei beneficiari di misure di contrasto alla povertà, quali il Reddito o la Pensione di Cittadinanza e il Reddito di Emergenza. Per quanto riguarda le prime due misure, in Veneto si sono registrati 96.114 beneficiari (45.414 famiglie), con un incremento del 33% rispetto al 2019 e per un totale del 2,6% dei beneficiari dell'intero territorio nazionale.

In riferimento alla seconda misura, i nuclei beneficiari per il quadrimestre da settembre a dicembre 2020 sono stati 10.470, per un totale di 21.391 persone, il 3% del totale nazionale.

1.4. La povertà nel contesto europeo

Come si colloca la povertà italiana all'interno del contesto europeo? Se si prende di riferimento il rischio di povertà¹², ossia la percentuale di individui che nel 2020 vivevano in una famiglia con un reddito netto equivalente inferiore al 60% della media

¹² Il criterio che Eurostat, l'ufficio statistico dell'Unione Europea, utilizza per comparare i livelli di povertà dei Paesi europei.

nazionale¹³, si può notare che l'Italia si posiziona al di sopra della media europea - che è pari a 17,1% - per 3 punti percentuali.

Facendo riferimento ai dati Eurostat estratti nel gennaio 2023, si nota come il tasso di rischio di povertà dei Paesi UE-27 sia stato oscillante negli ultimi decenni, registrando un aumento tra il 2010 e il 2011 (+0,4%) e un secondo nel 2014 (+0,4%), seguito da un considerevole calo (-0,4%) nel 2017. All'interno si riscontrano comunque notevoli differenze, con una suddivisione tra paesi quali Repubblica Ceca, Germania e Francia con un rischio di povertà inferiore alla media e altri quali Italia, Spagna, Grecia e Bulgaria con percentuali ben al di sopra del valore mediano e con più di un quinto della popolazione a rischio di povertà (20,1% Italia, 21,7% Spagna, 22,6% Romania).

Il tasso di rischio di povertà presenta differenze di genere, registrando una percentuale media di 15,5% per gli uomini e del 17,2% per le donne; anche in questo caso, vi sono forti differenziazioni tra stati membri, con divari maggiori in paesi quali Lituania (6,3 punti di differenza tra tasso femminile e tasso maschile), Lettonia (6,1 punti), Estonia (5,5 punti) e Repubblica Ceca (4,6 punti). Il minor divario in termini di genere è stato registrato in Francia, dove il tasso femminile supera di solo 0,2 punti percentuali quello maschile.

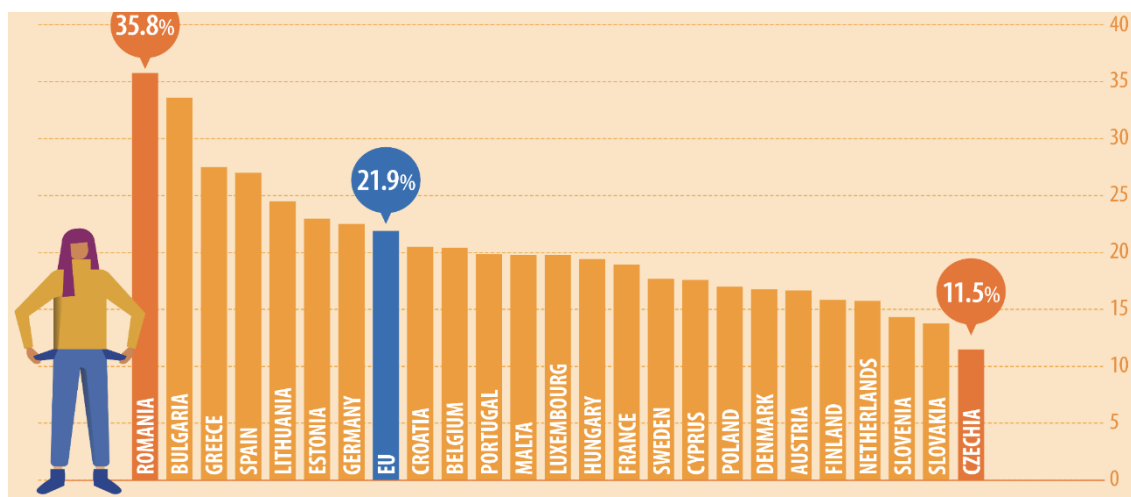


Figura 4: Percentuale persone a rischio di povertà o esclusione sociale in Europa, 2021. Dati estratti da Eurostat, Gennaio 2023.

¹³ La soglia media del 60% è convenzionale e rappresenta il livello di reddito ritenuto necessario per condurre una vita dignitosa.

Anche i giovani adulti, le persone con un basso livello di istruzione e i disoccupati sono mediamente più esposti al rischio di povertà o di esclusione sociale rispetto ad altri gruppi della popolazione dell'Unione Europea.

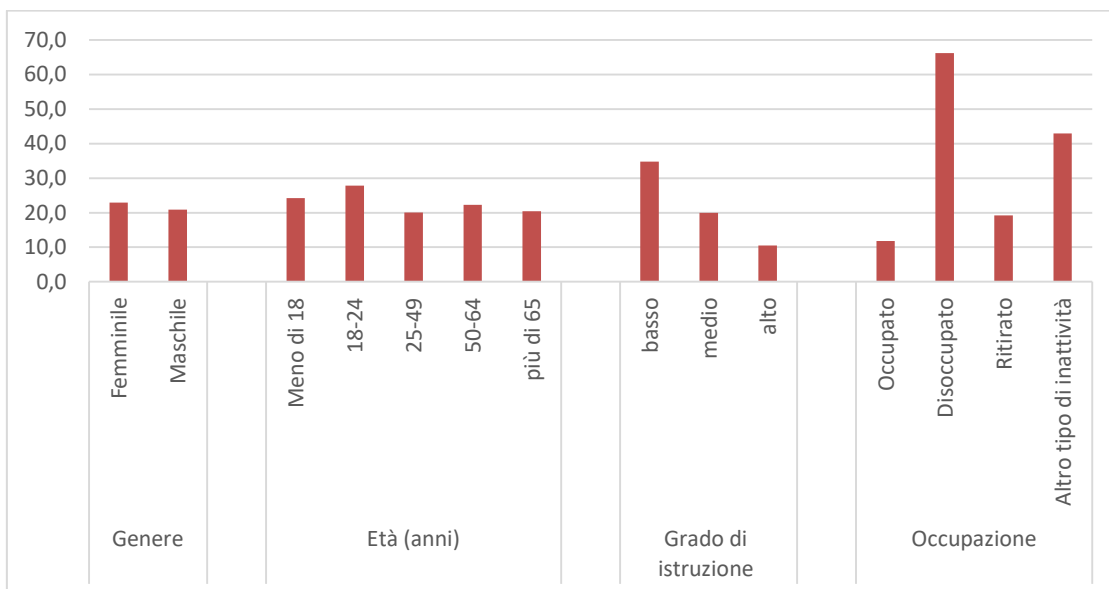


Figura 5: Percentuale persone a rischio di povertà o esclusione sociale in Europa analizzate in base a caratteristiche socio-economiche, 2021. Dati estratti da Eurostat, gennaio 2023.

Se si analizzano i dati suddivisi per età, si nota che il rischio più elevato nel 2021 ha coinvolto i giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni (27,8%) e le persone con meno di 18 anni (24,2%), mentre la categoria meno colpita è quella delle persone di età compresa tra i 25 e i 49 anni (20%).

Anche il livello di istruzione¹⁴ ha un impatto notevole sul rischio di povertà ed esclusione sociale all'interno dell'Unione Europea; nell'anno 2021, il 37,7% delle persone con livello ISCED 0-2 (basso livello) era a rischio, rispetto al 19,9% delle persone con livello ISCED 3-4 (medio livello) e il 10,5% delle persone con livello ISCED 5-8 (alto livello).

Per quanto riguarda il lato occupazionale, il principale rischio di povertà o di esclusione sociale nell'anno 2020 è costituito dalla disoccupazione (66,2% dei disoccupati di età superiore ai 18 anni a rischio), seguito dall'inattività (che non

¹⁴ In questo caso vengono utilizzati i livelli ISCED – *International Standard Classification of Education* – un modello di classificazione standard creato dall'UNESCO quale sistema internazionale di classificazione dei corsi di studio e dei relativi titoli.

comprende il pensionamento) che interessa il 42,9%; parallelamente, la percentuale di rischio per pensionati e persone occupate è, rispettivamente, del 19,2% e 11,8%.

Un ultimo confronto può essere fatto rispetto alle famiglie con figli a carico o meno; all'interno dell'UE nel 2020 le famiglie a rischio di povertà ed esclusione sociale con figli a carico erano solo leggermente più a rischio di quelle senza figli (22,3% contro 21,6%) ma anche in questo caso vi sono forti differenziazioni territoriali; il tasso più alto si registra per le famiglie con figli a carico residenti in Romania (36,1%) e Bulgaria (31,5%) mentre il più basso per la Slovenia (10,6%); per le famiglie senza figli a carico, i due poli sono rappresentati da Bulgaria (35,8%) da un lato e Slovacchia (11,7%) dall'altro.

1.5. Povertà e disuguaglianze

Poiché il tema della povertà è, come detto, di tipo multidimensionale, esso si intreccia anche al concetto di disuguaglianza, un fenomeno strettamente interconnesso, esito di una molteplicità di fattori sociali, economici, politici e individuali. Le disuguaglianze riguardano l'accesso differenziato alle risorse, siano esse economiche, sociali, naturali, nonché le distanze nella società che separano ciascun individuo da tutti gli altri; nello specifico, le disuguaglianze economiche riguardano il modo in cui il reddito si distribuisce tra i singoli individui¹⁵.

Raggruppando i paesi europei in base alle disuguaglianze economiche, si ottiene una classificazione simile a quella applicata per i regimi di welfare (fonte Franzini), con agli estremi i paesi del Nord Europa, omogeneamente egualitari, i Paesi mediterranei, omogeneamente disegualitari, e i Paesi continentali in posizione intermedia.

¹⁵ La disuguaglianza economica può essere misurata mediante il Coefficiente di Gini, un indicatore sintetico, determinato tenendo conto di tutta la distribuzione dei redditi; tanto è più elevato, tanto è maggiore la disuguaglianza e la quota di reddito nazionale che si dovrebbe redistribuire tra ricchi e poveri per realizzare una distribuzione perfettamente egualitaria. In Italia il Coefficiente di Gini raggiunge il 35%. Il rapporto interdecilico è un indicatore alternativo che non considera tutta la distribuzione dei redditi ma soltanto i due redditi scelti tra quelli più rappresentativi delle distanze economiche tra gli individui (generalmente, l'individuo ricco si colloca al limite inferiore del gruppo del 10 per cento (decile) più ricco della popolazione, mentre l'individuo povero si colloca al limite superiore del gruppo del 10 per cento più povero della popolazione). In Italia il rapporto interdecilico è pari a 4,31.

In Italia sono fortemente cresciute, con una forte accelerazione negli ultimi vent'anni, le disuguaglianze di reddito ai due estremi della piramide di stratificazione (fonte Gallino); nel 1991 il quinto più ricco della popolazione mondiale (che include i primi cinque strati superiori della piramide) deteneva il 84,7% del PIL mondiale, mentre il quinto più povero deteneva il 1,4%, con una disuguaglianza di PIL tra i due quintili di 61:1 (nel 1960 era al 70,2% rispetto al 2,3% con un rapporto di 30:1). Attualmente, tale rapporto è pari a XX (86:1 nell'anno 2000).

La disuguaglianza economica in Italia è alta rispetto agli altri paesi ed è rimasta stabilmente alta per almeno 15 anni, dopo un brusco peggioramento all'inizio degli anni '90: questa invarianza non sta a significare però che essa è immobile, perché la forma della distribuzione dei redditi può cambiare senza che gli indici ne risentano, oppure i soggetti possono cambiare ma la numerosità può rimanere la stessa. Dagli anni '80 in poi, si sono avuti peggioramenti in quasi tutti i paesi avanzati e questo fa dell'Italia un paese ad alta disuguaglianza da un tempo ancora maggiore in termini comparati.

La disuguaglianza italiana presenta anche forti differenziazioni territoriali; il Mezzogiorno contribuisce consistentemente alle alte disuguaglianze con il forte divario tra il suo reddito pro capite e quello del Centro Nord (disuguaglianza tra gruppi, *between*) e con la più elevata disuguaglianza all'interno delle sue regioni rispetto al resto del paese (disuguaglianza all'interno dei gruppi, *within*).

Sono comparse o ricomparse nuove forme di disuguaglianza, sia in assoluto sia localmente; nuova è ad esempio la disuguaglianza nella società europea tra lavoratori stabili e lavoratori "precari" o "flessibili". In Italia, i nuovi ingressi al lavoro atipico superano ogni anno il 65% del totale, riflettendo un programmatico trasferimento di rischio dalle imprese e dallo stato agli individui (fonte).

In Italia è anche molto forte la tendenza a trasferire le disuguaglianze dai genitori ai figli; semplificando si può dire che i figli dei ricchi corrono pochi rischi di declassamento, mentre i figli dei poveri hanno più difficoltà a raggiungere redditi elevati. Ciò non è riducibile soltanto all'effetto dell'istruzione, anche se essa svolge un ruolo sicuramente importante. Devono essere considerati anche l'influenza del reddito dei genitori su quello dei figli e l'importanza di appartenere a reti di relazioni sociali per accedere alle quali il reddito familiare è una condizione importante.

Vi è, infine, una sistematica correlazione positiva tra la presenza di alta disuguaglianza e l'alta trasmissione intergenerazionale della stessa; ciò è particolarmente evidente in paesi come Stati Uniti e Gran Bretagna (paesi ad alta disuguaglianza), mentre in paesi a bassa disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, come i paesi nordici, vi è una bassa trasmissione tra generazioni.

2. LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

2.1. Le misure di contrasto alla povertà in Europa

L'articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea prevede che l'Unione combatta "l'esclusione sociale e le discriminazioni" promuovendo "la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra generazioni e la tutela dei diritti del minore". Essa promuove, inoltre, "la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri"¹⁶. Tuttavia, la nascita dell'Unione Europea è da ricondurre a motivazioni e obiettivi prettamente economici, volti alla finalità di creare un'area di libero scambio tra i Paesi membri; è per questo che, almeno in un primo tempo, l'attenzione è stata posta soprattutto verso la protezione dei lavoratori, mentre politiche di inclusione sociale e di lotta alla povertà sono rimaste in secondo piano (Crepaldi, 2018).

Solo a partire dagli Anni novanta, l'attenzione si è spostata verso il problema della lotta alla disoccupazione e all'esclusione sociale. Nel 1992, infatti, con le due raccomandazioni n. 441 e 442¹⁷, il Consiglio dell'Unione ha definito i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni utili a contrastare fenomeni di esclusione sociale, concetto che è andato a sostituire quello di povertà, ritenuto inadeguato in quanto trascurante la dimensione processuale che caratterizza, invece, la vita delle persone (Negri, Saraceno, 1996: p. 2000). Tuttavia, è solo con il Trattato di Amsterdam del 1997 che vengono menzionate esplicitamente per la prima volta l'esclusione sociale e la povertà, tanto che all'art. 136¹⁸ si afferma che "la Comunità e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti dalla Carta sociale europea a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione

¹⁶ Trattato sull'Unione Europea, Maastricht, 7 febbraio 1992, art. 3.

¹⁷ Raccomandazione 92/441/CEE: Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale; Raccomandazione 92/442/CEE: Raccomandazione del Consiglio, del 27 luglio 1992, relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale.

¹⁸ Trattato di Amsterdam, 17 giugno 1997, art. 136.

dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane, atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione".

Con il Trattato di Lisbona del 2007¹⁹, vengono poi apportate importanti modifiche, dando avvio a un percorso di cambiamento che avrà inizio con la cosiddetta "strategia di Lisbona" e che si consoliderà poi con la Strategia Europa 2020, lanciata nel marzo 2010 che, per la prima volta, introdurrà l'obiettivo della "crescita inclusiva". Con l'approccio definito *Open Method of Coordination*²⁰, si mira a creare una sinergia di coordinamento tra Stati per affrontare insieme i temi della povertà e dell'esclusione sociale, pur rimanendo ferme le competenze di ciascuno Stato; il risultato finale è la produzione di una norma, anche se priva di efficacia vincolante diretta (Crepaldi et al, 2017).

Fondamentale risulta essere la Raccomandazione della Commissione Europea 867 del 2008²¹, appoggiata successivamente dal Consiglio Europeo e da una Risoluzione del Parlamento Europeo del maggio 2009. Si tratta di un atto sulla strategia di inclusione attiva che si focalizza sulla creazione di opportunità di impiego unitamente all'integrazione delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale; sottolineando che è necessario riconoscere e agire su bisogni multipli e complessi delle persone lontane dal mercato del lavoro, la Raccomandazione riconosce la necessità di una strategia integrata per la realizzazione di un mercato del lavoro inclusivo, di servizi di qualità e di un adeguato supporto al reddito che deve essere necessario e sufficiente per "condurre una vita che sia compatibile con la dignità umana".

Ancora, con Risoluzione del Parlamento Europeo del 10 ottobre 2010²², viene specificato il ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa, sottolineando che "i sistemi di redditi minimi adeguati

¹⁹ Trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007.

²⁰ Metodo di coordinamento aperto dell'Unione Europea.

²¹ Raccomandazione della Commissione Europea del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, notificata con il numero C(2008) 5737.

²² Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa 2010/2039(INI).

debbano stabilirsi almeno al 60% del reddito mediano dello Stato membro interessato”.

Nel 2013, il Regolamento 1304 del Parlamento Europeo e del Consiglio²³, istituisce il Fondo Sociale Europeo (FSE), primo tra i fondi strutturali istituiti dalla Comunità Europea, definendo la sua finalità nel promuovere l’inclusione sociale, prevenire e combattere la povertà, interrompendo il passaggio delle situazioni di svantaggio da una generazione alle successive; tuttavia va precisato che il Regolamento stabilisce che in nessun caso il FSE può essere utilizzato per integrare o sviluppare misure di reddito minimo negli Stati membri. La Risoluzione del Parlamento europeo 2223 del 2016²⁴ invita poi la Commissione degli Stati membri ad “adoperarsi con forza nella lotta contro la povertà e l’esclusione sociale e ad adottare una strategia integrata volta a combattere le diverse forme di tale fenomeno, per mezzo di un approccio olistico che stabilisca un collegamento più stretto tra le politiche economiche, quelle in materia di istruzione, occupazione, energia e trasporti e quelle sociali, sulla base delle migliori prassi”.

Infine, merita di essere ricordato il Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 (Crepaldi, 2018), approvato in Svezia e contenente i venti principi chiave cui gli Stati membri devono tendere e adeguarsi; tra questi, il quattordicesimo prevede l’adozione di una misura di reddito minimo, ovvero un “adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l’accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro”.

Nonostante un vero e proprio indirizzo in materia di misure a contrasto della povertà in Europa sia stato dato solamente in periodi relativamente recenti, in alcuni paesi europei erano già state adottate specifiche politiche pubbliche.

Già nel 1948 il Regno Unito, attraverso le riforme promosse da Lord Beveridge, era stato il primo a introdurre il *National Assistance*, una misura economica destinata alle

²³ Parlamento europeo, Consiglio dell’Unione Europea, *Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio*, N. 1304/2013, 17 dicembre 2013.

²⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 sull’iniziativa sull’efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare, 2016/2223(INI).

famiglie e finalizzata ad assicurare loro un livello di vita sufficiente a garantire i bisogni primari di sussistenza. Sostituito poi nel 2013 dall'*Universal Credit*, la politica prevede un progetto personalizzato che tiene in considerazione il livello di istruzione, il numero di figli, lo stato di salute e la situazione familiare e prevede quattro livelli di condizionalità: persone lavorativamente impiegabili, disabili con riduzione della capacità lavorativa, famiglie con figli 2-5 anni, persone prive di capacità lavorativa. Gradualmente poi, anche altri Paesi europei, per lo più appartenenti al Nord Europa, adottarono dei sistemi di sicurezza del reddito, come i Paesi Bassi nel 1963 e il Belgio nel 1974.

In Francia l'applicazione di un reddito minimo garantito avviene dopo un lungo dibattito, nel 1988, con l'attivazione del *Revenu minimum d'insertion*, introdotto per far fronte alla grave emergenza povertà; alla base della politica, vi era l'intento di non riproporre le logiche assistenziali ma favorire la coesione sociale, attraverso il consolidamento del sistema di protezione sociale e l'attivazione di processi di inclusione sociale collegati a un contributo economico.

Anche in seguito agli atti e Raccomandazioni sopra descritti, gli Stati membri hanno implementato, in particolare a partire dal 2014, riforme sociali prevalentemente orientate al miglioramento delle funzioni del sistema di protezione sociale, alla riduzione delle povertà – specie quella educativa – all'integrazione dei servizi per fornire una risposta individualizzata ai bisogni, all'introduzione di sistemi di monitoraggio relativi ai benefici economici e agli interventi sociali (Crepaldi, Da Roit, Castagnaro, 2017).

Ciò nonostante, nella maggior parte dei paesi europei, gli schemi di reddito minimo svolgono un ruolo residuale rispetto al sostegno fornito dalle altre prestazioni del welfare, specie dai sussidi di disoccupazione (Gori et al, 2016) e sembrano non essere in grado di garantire l'uscita dalla condizione di povertà. Questo può essere motivato innanzitutto perché l'ammontare dei redditi minimi europei non sembra essere adeguato a raggiungere il limite della povertà relativa, pur rappresentando una risorsa fondamentale per i beneficiari; in secondo luogo, non vi è un'adeguata copertura delle categorie in stato di necessità, poiché non sono misure universali ma

escludono differenti strati della popolazione²⁵. Infine, i redditi minimi non raggiungono effettivamente tutte le persone a cui sono rivolti²⁶.

Se è vero che i Paesi Europei che hanno individuato questo tipo di strumento si differenziano tra loro relativamente ai sistemi di welfare e alle modalità applicative della misura, tuttavia possono essere rintracciati degli aspetti comuni: si tratta di una misura universale, seppure selettiva, quindi non categoriale e non contributiva in quanto non connessa alla posizione di lavoratore. È finalizzata al contrasto della povertà ed a favore di processi di inclusione sociale. È rivolta alle persone che possiedono un reddito insufficiente ed è, pertanto, subordinata alla prova dei mezzi.

Tendenzialmente non si sostituisce ad altri interventi ma costituisce una risorsa aggiuntiva. Si tratta di una misura che presuppone l'integrazione con le politiche del lavoro, della casa, dell'istruzione e della formazione, ecc. Nella maggior parte dei casi il finanziamento è statale; può essere una misura universale ed onnicomprensiva (come ad es. in Austria, Polonia, Repubblica Ceca, ecc.) o, dal lato opposto, essere una misura che affianca altre di tipo categoriale (ad esempio in Francia, Germania, Danimarca, ecc.). Nella maggior parte dei Paesi la durata della misura non ha limiti oppure può essere temporalmente determinata, ma con possibilità di rinnovo (come ad esempio in Portogallo, Lituania, Slovenia) o, ancora, può essere estensibile ma con delle limitazioni (come ad esempio in Francia). L'ammontare mensile, che può essere a cifra fissa o graduata, varia di entità da Paese a Paese in relazione al livello di vita. Per un nucleo unipersonale ammonta da 55 € (Romania) a 1.081,2 € (Lussemburgo). È interessante evidenziare che l'erogazione della misura può essere vincolata alla partecipazione a programmi sociali e/o a programmi di re-inserimento lavorativo, e ciò accade nella maggior parte dei Paesi anche se tale vincolo ha un grado di coercività variabile. Solo Austria, Lituania e Polonia non prevedono alcun obbligo.

La caratteristica comune alle esperienze sopra segnalate riguarda il fatto che si tratta, più che di un intervento di contrasto alla povertà, di una misura di politica attiva

²⁵ Si pensi, a tal proposito, ai criteri di residenza, di età o alla differente definizione del livello di povertà.

²⁶ Tra le motivazioni vi possono essere i sistemi nazionali di welfare che non presentano in maniera adeguata i benefit disponibili e i criteri di accesso, l'isolamento sociale, le incomprensioni culturali, il rischio percepito di stigma, le barriere amministrative (Crepaldi, Da Roit, Castagnaro, 2017).

volta al reinserimento della persona nel tessuto sociale, in particolare attraverso – ma non solo - l'attività lavorativa. Supera, inoltre, la discrezionalità che caratterizza gli interventi assistenziali e per questo risulta essere una misura equa e non categoriale perché basata su un universalismo (i cittadini) selettivo (che sono sotto una soglia di reddito).

2.2. Le misure di contrasto alla povertà in Italia

In Italia, fino ai primi anni del XXI secolo, non sono state adottate specifiche politiche pubbliche a contrasto della povertà; è mancata, infatti, una misura nazionale di reddito minimo di inserimento atta a garantire le risorse economiche adeguate per uno standard di vita accettabile, attraverso il trasferimento monetario e percorsi di inclusione sociale o lavorativa (Mesini, 2018: p.15); si sono infatti accavallate in modo discontinuo sperimentazioni e misure che non si sono mai riuscite a configurare come una politica coerente, sistematica e unitaria sul piano della lotta alla povertà. A partire dal 2010, con l'aumento repentino della povertà, si assiste a un parallelo incremento dell'interesse politico e del consenso sulla necessità di una politica nazionale.

Con la XVIII legislatura²⁷ si assiste a una notevole accelerazione nell'inserimento della povertà nell'agenda politica, con un'evoluzione normativa di notevole portata (ibidem: p. 18); sono state per la prima volta stanziare risorse specifiche per il rafforzamento dei servizi territoriali, che diventano livelli essenziali di prestazioni da garantire tramite i fondi PON-inclusione e i finanziamenti nazionali del Fondo Povertà.

Attualmente quindi anche l'Italia è entrata a far parte dei Paesi che si sono dotati di una forma di reddito minimo.

2.2.1. Il Reddito Minimo di Inserimento (R.M.I.)

Fin dal 1983 in Italia sono state istituite commissioni sulla povertà, seppure in modo non continuativo (Saraceno, 2002). Già la Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione del 1995 aveva proposto due misure complementari anche se

²⁷ La XVIII legislatura in Italia è stata in carica dal 23 Marzo 2013 al 12 ottobre 2022 con i governi Conte (2018-2019), Conte Bis (2019-2021) e Draghi (2021-2022).

distinte per avviare un “processo di razionalizzazione e omogeneizzazione nel finanziamento e nell’erogazione e, soprattutto, più efficaci nel raggiungimento delle loro finalità”²⁸. Si trattava dell’assegno per i figli e il minimo vitale; il primo avrebbe dovuto sostituire l’assegno al nucleo familiare dei lavoratori dipendenti per divenire una misura universale per i nuclei con reddito inferiore a una certa soglia; il secondo era un sostegno minimo per le persone prive di reddito o con reddito inferiore al minimo (Gualdani, 2007).

Nel 1996 alla Commissione Onofri²⁹ venne affidato il compito di compiere un’analisi strutturale del sistema di welfare in Italia, al fine di formulare un progetto di riforma; venne così previsto un intervento di minimo vitale indirizzato alle fasce più deboli della popolazione aventi risorse inferiori a una soglia ritenuta minima, mediante il criterio dell’universalismo selettivo. L’erogazione del contributo prevedeva un importo pieno per nuclei privi di risorse e parziale per famiglie con risorse inferiori alla quota ritenuta minima; con l’introduzione dell’indicatore della situazione economica equivalente, Isee³⁰, il meccanismo di calcolo previsto dalla Commissione venne formalizzato.

Il dispositivo prevedeva che ci fosse un’effettiva partecipazione dei beneficiari adulti non inabili al lavoro a percorsi di ricerca attiva di lavoro, lavori socialmente utili o formazione, e che venisse gestita a livello locale, integrandola con le politiche sociali e del lavoro.

Un primo tentativo di introdurre in Italia un reddito minimo garantito universalmente, si ha con la legge 328/2000 e l’inserimento in via sperimentale del Reddito Minimo di Inserimento – RMI fino al 2004. La finalità della misura, così come già prevista dal D.Lgs. 237/1998³¹ era quella di sostenere le condizioni economiche e

²⁸ Commissione di indagine sulla povertà e sull’emarginazione. *Verso una politica di lotta alla povertà. L’assegno per i figli e il minimo vitale*, 1995.

²⁹ Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale. 1997. Relazione finale, 28 febbraio 1997.

³⁰ Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 109, *Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell’articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*.

³¹ Decreto Legislativo 18 giugno 1998, n. 237, *Disciplina dell’introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell’istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell’articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 167 del 20 luglio 1998.

sociali delle persone esposte a rischio di marginalità sociale e impossibilitate a provvedere, per cause fisiche, psichiche e sociali, a se stesse e alla propria famiglia³².

La sperimentazione nel primo triennio coinvolse 39 Comuni italiani, così come stabilito con Legge finanziaria del 1999, per poi essere stesa nel 2001 a 306, prevalentemente appartenenti al Mezzogiorno.

La misura era rivolta a cittadini italiani o di Paesi dell'U.E. residenti da almeno dodici mesi in uno dei Comuni coinvolti ed a cittadini non appartenenti alla UE o apolidi residenti da almeno tre anni nei territori. L'erogazione – il cui importo massimo era fissato a un valore non superiore al 60 per cento del reddito medio pro capite nazionale - era vincolata dalla soglia di reddito del richiedente e all'adesione a dei programmi di inserimento scolastico, formativo, lavorativo, di pubblica utilità, riabilitativo, di cura e sostegno familiare, di integrazione socio-relazionale.

La misura ha prodotto esiti diversi secondo le caratteristiche del territorio in cui si è realizzata, mettendo in evidenza il divario tra Nord e Sud del Paese, e la diversità dei percorsi di impoverimento delle persone, oltre alle difficoltà, in particolar modo nel Meridione, di individuare le risorse utili all'inserimento lavorativo delle persone coinvolte nel progetto (Sacchi, 2007). Ciononostante, sono emerse diverse opportunità della misura: la razionalizzazione degli interventi e della spesa sociale, l'efficacia di programmi individualizzati al fine di promuovere un cambiamento, il superamento di un approccio discrezionale, una valorizzazione delle persone anche attraverso una loro maggiore responsabilizzazione, un argine alle situazioni di disagio economico ed un miglioramento delle condizioni di vita, contribuendo materialmente alla "riduzione del danno" (Ranci Ortigosa, 2007).

Va specificato che la Legge quadro non ha istituzionalizzato il RMI ma previsto solamente una revisione del sistema di interventi a sostegno al reddito³³ e un riordino delle misure assistenziali³⁴. Con la riforma del Titolo V della Costituzione³⁵ e

³² Art. 1 co. 1.

³³ L. 328/2000, art. 23.

³⁴ L. 328/2000, art. 24.

³⁵ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2001.

l'attribuzione alla potestà legislativa delle regioni della materia assistenziale, la possibilità di dare adempimento a questi ultimi dispositivi a livello nazionale si è allontanata ulteriormente.

Dopo la sperimentazione, infatti, in assenza di linee indicative nazionali, alcune Regioni hanno continuato con la sperimentazione; ne sono un esempio la Regione Veneto, che ha autorizzato il Comune di Rovigo a proseguire nell'esperienza con la denominazione di "Reddito di Ultima Istanza" e la Regione Sicilia, che ha attivato l'esperienza dei Cantieri Sociali dove sono stati coinvolti i soggetti già presenti nella sperimentazione (L.R. n. 5/2005). Alcune Regioni hanno invece legiferato prevedendo delle forme di intervento economico, come ad esempio la Regione Valle d'Aosta (L.R. 1/02) che ha previsto "una propria misura di minimo vitale a sostegno ai poveri" (Vannoni, Negri, 2006); altre invece hanno proseguito nei loro interventi di sostegno al reddito integrando i propri precedenti interventi con il reddito minimo di inserimento (Province Autonome di Trento e di Bolzano). Altre Regioni ancora, hanno compiuto degli studi in vista di una possibile sperimentazione (Toscana, Lazio), o legiferato in materia (Campania con L.R. n. 2/2004; Basilicata con L.R. n. 3/2005 e Friuli Venezia Giulia con L.R. n. 6/2006).

2.2.2. Dal S.I.A. al R.E.I.

Con l'istituzione del "Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale"³⁶ prende forma in via sperimentale il S.I.A. – Sostegno per l'Inclusione Attiva, una misura "ponte" introdotta con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 maggio 2016. Rivolto alle famiglie in situazione di povertà in possesso di particolari requisiti di residenza, economici e familiari, la misura prevede l'erogazione per un massimo di dodici mesi di un beneficio economico compreso tra 80,00 e 400,00 euro (vedi tabella n.3), erogati tramite carta prepagata fornita da INPS, a fronte dell'adesione ad un progetto personalizzato di presa in carico e di attivazione sociale e lavorativa, concordato con i servizi sociali del Comune di residenza (coordinati a livello di Ambiti territoriali), in rete

³⁶ Istituito con Legge di Stabilità n. 208/2015, art. 1, c. 386.

con i servizi del territorio, il Terzo settore, le parti sociali. Il progetto è costruito sulla base della valutazione globale dei bisogni e delle potenzialità dell'intero nucleo familiare e coinvolge tutti i componenti mediante un patto tra servizi e famiglia che prevede una reciproca assunzione di impegni e responsabilità al fine di acquisire maggiore autonomia e superare la condizione di difficoltà economica. Nel luglio 2017³⁷ vengono modificati e ampliati i requisiti di accesso, aumentando così la platea di potenziali beneficiari e permettendo di coinvolgere un numero maggiore di cittadini in percorsi di reinserimento lavorativo e sociale (ATS 13, 2020).

Numero Componenti	Importo mensile del beneficio
1	€ 80,00
2	€ 160,00
3	€ 240,00
4	€ 320,00
5 o più componenti	€ 400,00

Tabella 3. Importo mensile del S.I.A. Fonte: www.lavoro.gov.it

Con il Decreto legislativo n. 147 del 2017³⁸, il S.I.A. viene sostituito dal Reddito di Inclusione – Re.I., frutto della legge delega e dall'accordo siglato con Alleanza contro la povertà³⁹, erogato a partire dal 1° gennaio 2018. Si tratta di un reddito di ultima istanza, non compatibile con altre misura di sostegno al reddito o ammortizzatori sociali dovuti allo status di disoccupazione che si compone di un beneficio economico, erogato mensilmente tramite carta di pagamento elettronica e un progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale e lavorativa, finalizzato al superamento della condizione di povertà e predisposto dai servizi sociali del Comune.

³⁷ Decreto interministeriale n. 99 del 30/04/2017.

³⁸ Decreto legislativo n.147 del 15/09/2017, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 240 del 13/10/2017, attuativo della legge delega per il contrasto alla povertà.

³⁹ <https://alleanzacontrolapoverta.it/>

Numero Componenti	Importo beneficio massimo mensile
1	€ 187,50
2	€ 294,50
3	€ 382,50
4	€ 461,25
5	€ 534,37
6 o più componenti	€ 539,82

Tabella 4. Valore mensile massimo del R.E.I. Fonte: www.lavoro.gov.it

Al fine di assicurare una presa in carico integrata e multidimensionale dei beneficiari, i Comuni e gli Ambiti territoriali hanno a disposizione non solo una quota del Fondo nazionale per la lotta alla povertà, ma anche le risorse del primo Programma Operativo Nazionale dedicato all'inclusione sociale (PON Inclusione), cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo e volto a supportare e il potenziamento della rete dei servizi sociali e la loro collaborazione con i servizi per l'impiego e gli altri attori territoriali. Va specificato che, in realtà, i fondi PON-Inclusione sono stati resi disponibili con grandi ritardi in tutto il territorio nazionale e vi è stata una grande difficoltà per i servizi locali dovuta alla mancanza di personale, di risorse ma anche di coordinamento e collaborazione che sono state ereditate dalla misura del Reddito di Cittadinanza.

2.2.3. Il Reddito di Cittadinanza (R.d.C.)

Nel 2019, il Decreto Legge n.4⁴⁰ istituisce il Reddito di Cittadinanza (R.d.C.), la misura nazionale di "inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, volta a favorire la promozione delle condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro, alla formazione e all'inserimento sociale"⁴¹. Facendo salvo quanto previsto dall'art. 5 del D.Lgs. n. 147 del 2017 istitutivo del R.E.I., la norma prevede come livello essenziale l'adozione di

⁴⁰ Decreto Legge 28 gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, pubblicato in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.23 del 28-01-2019, entrata in vigore il 29 gennaio 2019. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 29 marzo 2019, n. 75.*

⁴¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2019a: 7)

Linee guida per la definizione degli strumenti operativi al fine di assicurare uniformità nelle prestazioni su tutto il territorio nazionale e coerenza nei criteri di valutazione delle famiglie in situazione di vulnerabilità socioeconomica e garantire loro l'accesso al beneficio economico unitamente a un insieme di beni e servizi garantiti da un Patto di inclusione sociale (Pa.I.S.). Si è dinnanzi a una nuova misura nel sistema di welfare italiano per la quale viene istituito un apposito Fondo con dotazione strutturale e che implica una politica attiva. Il R.d.C. si compone infatti di due parti:

- l'assegnazione di un contributo, erogato mensilmente attraverso una carta di pagamento elettronica, che varia in base al numero dei componenti il nucleo familiare e alle risorse economiche già possedute dal nucleo stesso e prevede una componente aggiuntiva per i nuclei familiari residenti in abitazione in locazione o che pagano il mutuo sulla casa di residenza;
- il Patto per il Lavoro predisposto dai Centri per l'impiego o il Patto per l'inclusione sociale predisposto dai servizi sociali del Comune che operano in rete con i servizi per l'impiego, i servizi socio sanitari e le scuole, con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti no profit. Il Patto per l'Inclusione sociale riguarda l'intero nucleo familiare e prevede specifici impegni che vengono individuati sulla base di una valutazione delle problematiche e dei bisogni.

Il R.d.C. assume poi la denominazione di Pensione di Cittadinanza per i nuclei composti esclusivamente da uno o più componenti di età superiore a 67 anni e da una o più persone in condizione di disabilità grave o non autosufficienza, anche di età inferiore.

La misura è riconosciuta, su richiesta, alle persone che sono in possesso congiuntamente di requisiti specifici di residenza e soggiorno, economici e di altro tipo:

- chi richiede il R.d.C. deve essere cittadino italiano o di un Paese UE, oppure deve essere cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, oppure un suo familiare deve essere titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente; inoltre, il richiedente deve vantare una residenza in Italia di almeno dieci anni, dei quali gli ultimi due continuativi;
- il nucleo familiare deve possedere valori ISEE, di reddito e di patrimonio immobiliare e mobiliare inferiori ai limiti dettati dall'art. 2 del D.L. 4/2019, nonché

un valore del reddito familiare inferiore a una soglia di euro 6.000,00 annui moltiplicata per il corrispondente parametro di una scala di equivalenza definita dal co. 4 dello stesso articolo. La predetta soglia è aumentata ad euro 7.560,00 ai fini dell'accesso alla Pensione di cittadinanza;

- con riferimento al godimento di beni durevoli, nessun componente il nucleo familiare deve disporre di autoveicoli, immatricolati negli ultimi sei mesi, di cilindrata superiore a 1.600 cc. o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc; nessun componente deve essere intestatario o avere piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto;
- il richiedente non deve essere sottoposto a misura cautelare personale e neppure essere stato condannato per taluno dei delitti indicati all'articolo 7 del Decreto, nei dieci anni precedenti.

Oltre al possesso dei requisiti di cui sopra, l'intero nucleo familiare deve sottoscrivere una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro; sono esclusi gli studenti, i beneficiari della Pensione di Cittadinanza, i componenti con carichi di cura nei confronti di minori di tre anni o disabili, nonché altri soggetti previsti al comma 3 dell'articolo 4 del Decreto.

La norma prevede che tutti gli interventi connessi al R.d.C., incluso il percorso di accompagnamento all'inserimento lavorativo, siano subordinati alla valutazione multidimensionale del richiedente e del suo nucleo familiare che dovrà essere finalizzata "ad identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti, tenuto conto delle risorse e dei fattori di vulnerabilità del nucleo, nonché dei fattori ambientali e di sostegno presenti". Nel caso in cui, in esito alla valutazione preliminare, i bisogni della famiglia risultino connessi alla situazione lavorativa, i servizi competenti rimangono i centri per l'impiego; qualora invece il bisogno sia complesso e multidimensionale, i beneficiari sottoscriveranno il Patto per l'Inclusione Sociale.

2.3. Le misure di contrasto alla povertà in Veneto

Come indicato all'interno dell'Atto di programmazione regionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021 – 2023⁴² che si colloca in continuità con il precedente Piano regionale per il contrasto alla povertà 2018 - 2020⁴³, la Regione Veneto ha adottato misure e progettualità per favorire l'inclusione sociale e contrastare la povertà.

Accanto al progetto R.I.A. – Reddito di Inclusione Attiva di cui avrò modo di parlare diffusamente nel quarto capitolo, sono stati attivati:

- a) la rete degli Empori regionali della solidarietà per la riduzione dello spreco alimentare, la raccolta e la distribuzione alle persone che ne hanno necessità;
- b) il trasporto sociale – STACCO per l'accompagnamento nella mobilità ordinaria all'interno del territorio metropolitano di persone anziane o con disabilità in condizioni di fragilità o disagio sociale;
- c) gli interventi volti a sostenere le vittime di tratta degli esseri umani e di grave sfruttamento (come il progetto N.A.V.I.G.A.Re. e il numero verde antitratta);
- d) il progetto DOM. Veneto – Modello di Housing first che, aderendo all'Avviso 4/2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali⁴⁴, prevede interventi di contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza fissa dimora;
- e) le azioni e gli interventi socioeducativi e di inclusione sociale in favore di persone detenute o sottoposte a provvedimenti di esecuzione penale esterna.

⁴² Allegato A - Deliberazione della Giunta Regionale n. 593 del 20 maggio 2022, *Approvazione dell'Atto di programmazione regionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023. Decreto del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali del 30/12/2021 "Approvazione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà" e di riparto del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale relativo al triennio 2021-2023*".

⁴³ Deliberazione della Giunta Regionale n. 672 del 26 maggio 2020, *Approvazione delle linee di indirizzo per il raccordo operativo tra CPI / Ambiti territoriali sociali e servizi specialistici finalizzato all'attuazione del reddito di cittadinanza nella regione del veneto, DGR n. 1504/2018* e aggiornato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1193 del 18 agosto 2020 *Aggiornamento del piano regionale per la lotta alla povertà 2018-2020 e ripartizione del fondo per la lotta alla povertà 2019 - DGR n. 1504/2018*.

⁴⁴ PON Inclusione e PO I FEAD, Avviso n. 4/2016 per la presentazione di Proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora.

A queste misure si è affiancato il Reddito di Cittadinanza che in Veneto ha visto presentare 61.700 domande nel primo anno di attivazione della misura, 44.536 nel 2020 e 37.513 dell'anno 2021. Tuttavia, solo una parte delle domande presentate dai nuclei familiari è stata accolta; infatti, secondo i dati dell'Osservatorio dell'INPS, i nuclei familiari percettori di almeno una mensilità nel 2019 sono stati complessivamente 26.654, coinvolgendo più di 64mila persone cui si devono aggiungere altri 7.000 nuclei beneficiari della Pensione di Cittadinanza; nel 2020 i nuclei sono diventati 37.346, coinvolgendo oltre 87mila persone più quasi 8.000 nuclei percettori della Pensione di Cittadinanza; nel 2021, infine, hanno superato la cifra di 40.000, per un totale di oltre 88.000 persone, mentre è rimasta stabile la quota di coloro che hanno ricevuto la pensione di cittadinanza.

Nel triennio, l'evoluzione della misura ha presentato anche un incremento dell'importo medio erogato ai nuclei: dai 446,80 euro del 2019 ai 486,35 euro del 2021, evidenziando così come, in questi ultimi anni fortemente caratterizzati dalla crisi pandemica, l'intensità della povertà dei percettori del Reddito di Cittadinanza sia aumentata. Ulteriore dato da tenere in considerazione è la profonda differenza territoriale dell'incidenza dei beneficiari della misura: ad esempio, se nella provincia di Rovigo si registra un'incidenza di quasi 2 beneficiari ogni 100 residenti, in quella di Belluno le persone che ricevono il beneficio scendono a 0,64 ogni 100 abitanti, mentre il valore medio regionale si colloca a 1,21%.

3. OBIETTIVI, MATERIALI E METODI

3.1. Disegno e metodologia della ricerca

Questo progetto di ricerca nasce dall'idea di indagare le pratiche professionali degli Assistenti Sociali dell'ATS_13 che hanno attivato e utilizzato il progetto R.I.A. all'interno dei 17 Comuni che ne fanno parte.

La ricerca si orienta su diversi piani tematici, strettamente correlati tra loro: il progetto R.I.A. nel contesto delle misure di contrasto alla povertà nazionali e regionali, le sue caratteristiche, gli impatti ottenuti come intervento di inclusione attiva e quelli organizzativi rispetto al lavoro sociale degli Assistenti Sociali. Nello specifico si tratta di comprendere quale riscontro si è avuto rispetto agli obiettivi cardine del R.I.A., ovvero l'attivazione dei beneficiari, la sperimentazione di nuove soluzioni, l'innovazione rispetto all'approccio assistenziale di erogazione di contributi economici; quale utilità concreta ha avuto il progetto nel lavoro diretto dell'Assistente Sociale con l'utente, capendo cioè se il progetto individuale ha permesso all'operatore di conoscere meglio l'utenza, se ha favorito il coinvolgimento attivo della cittadinanza, se ha consentito alle amministrazioni comunali di rivedere o integrare i propri strumenti di sostegno al reddito; se il progetto ha promosso nuove forme di collaborazione con il terzo settore; qual è stato il livello di discrezionalità⁴⁵ e autonomia lasciato agli Assistenti Sociali e se siano state attivate nuove pratiche di lavoro che hanno portato ad esiti inaspettati.

L'analisi di queste aree tematiche permette di comprendere come gli Assistenti Sociali costruiscano le questioni rilevanti nell'ambito del progetto stesso e in che modo forniscano risposte coerenti rispetto le competenze di cui sono portatori; analizzando le rappresentazioni che i professionisti hanno riguardo al proprio agire professionale, è possibile comprendere in che modo l'esperienza del progetto R.I.A. possa veicolare anche nuovi significati rispetto al fenomeno del contrasto alla povertà, contribuendo alla ridefinizione di contenuti e priorità nei confronti dei soggetti coinvolti.

⁴⁵ Con il termine discrezionalità si fa qui riferimento alla possibilità di utilizzare le risorse a disposizione con discrezione, valutando di volta in volta se e come attivarle rispetto alle situazioni sociali rappresentate dai casi che si trovano di fronte", "cerniera indispensabile tra l'elaborazione e l'applicazione delle politiche sociali" (Ferrari, 2014).

La metodologia utilizzata per la ricerca parte dal presupposto che non è possibile conoscere direttamente e oggettivamente il mondo sociale e che le uniche forme di conoscenza possibili sono quelle mediate da produzioni discorsive. Su questa base, oggetto di interesse del ricercatore non vengono ad essere tanto i fatti in sé quanto le rappresentazioni, le percezioni, i significati che i soggetti attribuiscono al mondo; è il linguaggio che, in questa ottica, assume importanza in quanto strumento che permette agli individui di costruire il senso da attribuire alla propria esperienza perché mezzo che consente al ricercatore di conoscere tali esperienze (Cardano, 2003: pp. 14-21).

A partire da queste premesse, lo strumento scelto per la raccolta dei dati è stato un questionario qualitativo strutturato con 35 domande a risposta chiusa e 18 a risposta aperta che hanno permesso di accedere anche alla prospettiva del soggetto studiato, cogliere le sue categorie mentali, i motivi delle sue azioni (Corbetta, 1999).

Ho ritenuto tale metodo adeguato alla mia ricerca perché mi ha permesso di studiare ciascun caso con un dettaglio maggiore rispetto a quello offerto da un'indagine su larga scala e di tipo puramente quantitativo.

Da giugno 2018 ho iniziato a lavorare come Assistente Sociale presso il Comune di Noale in provincia di Venezia, nell'area disagio adulti e disabilità e, tra i progetti che ho seguito fin dall'inizio c'era anche il progetto R.I.A., unitamente all'allora Reddito di Inclusione – Re.I. – poi sostituito dal Reddito di Cittadinanza. Ho quindi potuto sperimentare in modo diretto l'utilità di questa progettualità e ne ho potuto seguire l'evoluzione nelle ultime 5 annualità (dal R.I.A. IV all'attuale R.I.A. VIII⁴⁶). Per questo motivo, devo sottolineare che sicuramente la mia esperienza lavorativa ha influenzato la stesura della traccia, la scelta delle domande e le tematiche da affrontare, condizionando in parte i contenuti e togliendo ai questionari parte dell'oggettività.

Al fine di poter analizzare e valutare il progetto R.I.A. quale politica di contrasto alla povertà e sostegno al reddito e di operare un confronto con altre misure, ho preliminarmente preso di riferimento le dimensioni analitiche utilizzate da Crepaldi, Da Roit, Castegnaro 2017, integrandole con gli elementi indicati nell'analisi di Ranci Ortigosa, 2018.

⁴⁶ Nel momento in cui scrivo, l'ottava annualità del R.I.A. si concluderà il 28 febbraio 2023.

In particolare:

- *Coverage and eligibility conditions*: è la dimensione che riguarda l'universalità o meno della misura, l'appartenenza a una data categoria di beneficiari quale requisito richiesto o meno, i limiti di età e i sottogruppi target o esclusi dal beneficio;
- *Take up rate*: è il rapporto tra il numero di persone beneficiarie e il numero di individui teoricamente idonei a ottenere un beneficio;
- Adeguatezza del beneficio e meccanismi di calcolo e *uprating*: riguardano il sistema di calcolo e il controllo del requisito economico;
- *Activation*: ci si interroga se la misura è efficace nel favorire l'attivazione lavorativa e se prevede una partecipazione attiva nella ricerca e nel reperimento di una occupazione;
- *Governance*: riguarda l'implementazione e finanziamento del progetto;
- Integrazione con le altre politiche anti povertà.

Tenuto conto di tali indicatori e pur osservando che la misura del R.I.A. non risponde a nessuno dei criteri elencati o comunque mal si adatta a tali indicatori, in quanto misura non universale, applicata dagli Assistenti Sociali con elevata discrezionalità e non rispondente ad alcun limite economico, ho comunque scelto di tenere in considerazione tali caratteristiche come guida per l'esplorazione della progettualità.

In fase preliminare ho predisposto una traccia contenente gli argomenti da affrontare nel corso del questionario che prevedeva l'esplorazione di tre aree principali, ciascuna definita da sottocategorie:

- 1) implementazione del progetto R.I.A.: attivazione, sperimentazione, innovazione, forme di collaborazione;
- 2) effetti e utilità del progetto R.I.A.: conoscenza dell'utenza, coinvolgimento rispetto agli altri strumenti di sostegno al reddito;
- 3) percezioni e vissuto degli Assistenti Sociali: discrezionalità, nuove pratiche e relazione con le altre misure di sostegno al reddito.

La modalità di campionamento⁴⁷ utilizzata è quella a scelta ragionata o per obiettivi⁴⁸, che prevede unità campionarie non scelte in maniera probabilistica, ma sulla base di alcune loro caratteristiche. Il campione non può essere definito rappresentativo della popolazione, perché l'estrazione non corrisponde ad una popolazione distribuita secondo la funzione di densità, ma esso risulta ugualmente adeguato in una ricerca esplorativa con approccio qualitativo, quale risulta essere il presente progetto.

3.2. Il questionario

Il questionario costruito si compone di 53 domande così articolate:

- le domande da 1 a 3 prevedono quesiti che permettono di selezionare il risponditore come aderente alle caratteristiche del campione individuato. Qualora non lo fosse, è previsto l'invio del modulo e la conclusione del questionario;
- le domande da 4 a 11 comprendono quesiti per individuare le caratteristiche dei beneficiari dei R.I.A.: quantità, età, genere prevalente, nazionalità, motivazione della presa in carico, contributi economici già in essere, progetti interrotti e motivazioni;
- le domande da 12 a 20 riguardano l'implementazione del progetto: associazioni coinvolte, modalità di individuazione dei beneficiari e loro caratteristiche, controllo per il requisito economico, settori di inserimento, presa in carico familiare, valutazione e monitoraggio;
- le domande da 21 a 32 sono inerenti gli effetti e l'utilità del progetto e riguardano considerazioni rispetto all'adeguatezza del contributo economico, ai miglioramenti apportati dalla misura rispetto alla qualità della vita, ai legami di rete e al rapporto tra utente e Assistente Sociale, alla facilitazione dell'inserimento lavorativo,

⁴⁷ Il campionamento è un procedimento attraverso il quale si estrae, da un insieme di unità costituenti l'oggetto di studio (popolazione), un numero ridotto di casi (campione) scelti con criteri tali da consentire la generalizzazione dei risultati ottenuti studiando il campione stesso (Corbetta, 1999).

⁴⁸ "Nel campionamento a scelta ragionata o per obiettivi il ricercatore non deve raggiungere una certa quota per ogni strato della popolazione che intende studiare ma non può nemmeno limitarsi ad includere i casi in maniera accidentale, La scelta dei casi è guidata dalla considerazione di alcuni aspetti o variabili ritenuti rilevanti ai fini dell'indagine." (Bailey, 1982: 58).

all'eventuale diminuzione dei contributi economici comunali erogati, agli obiettivi raggiunti;

- le domande da 33 a 48 esplorano la percezione e il vissuto dell'Assistente Sociale rispetto alle modalità di lavoro, alle risorse messe in campo, al rapporto con le altre misure a contrasto della povertà, alla messa a sistema di tutte le misure attualmente in essere, alla discrezionalità esercitabile, all'innovazione apportata dal progetto;
- le domande da 49 a 53, infine, hanno carattere generale, per inquadrare il profilo del rispondente: genere, età, titolo di studio e anzianità di servizi.

Il questionario è stato in un primo momento illustrato nel corso del coordinamento degli Assistenti Sociali⁴⁹ del 12 gennaio 2022 in modalità on-line ed è stato poi inviato in data 1 febbraio tramite mail nel Google Group⁵⁰ a cui sono iscritti i 49 operatori dei 17 comuni appartenenti all'Ambito Territoriale Sociale ATS_13.

Sul totale degli operatori destinatari della mail, hanno risposto 10 persone, ciascuna appartenente a un Ente locale diverso. Considerando che, nella maggior parte dei Comuni, vi è un operatore che si occupa del progetto R.I.A. con prevalenza rispetto agli altri colleghi, ritengo che la percentuale di risposte possa essere considerata abbastanza adeguata; nonostante, infatti, la copertura sul totale degli Assistenti Sociali sia del 20,4%, ciascun Comune, eccetto sette, ha inviato una risposta, garantendo una copertura dell'59%.

La somministrazione del questionario è durata due settimane, cui è stata data la proroga di una terza; la maggior parte delle risposte è comunque stata inviata nei primi tre giorni dall'invio della prima e-mail. Il tempo medio calcolato per la risposta al questionario è di 15-17 minuti.

⁴⁹ Il Coordinamento degli Assistenti Sociali del Distretto n. 3 costituisce un gruppo tecnico mono professionale che si riunisce con cadenza mensile per discutere di temi comuni quali l'erogazione dei servizi, la presa in carico degli utenti, il trattamento di problemi all'interno dell'Ambito. Ha carattere propositivo e propulsivo, nei confronti dei Funzionari e delle Amministrazioni Comunali.

⁵⁰ <https://groups.google.com/>

3.3. Modalità di analisi ed esposizione dei dati empirici

L'analisi dei dati raccolti è stata condotta codificando le risposte prodotte dai questionari, mediante l'ausilio di grafici riassuntivi e griglie tematiche, al fine di individuare contenuti rilevanti emergenti dalle domande a risposta aperta; ciò ha permesso di guidare l'analisi secondo gli obiettivi di ricerca e, al contempo, di rivedere eventuali tematiche nuove emergenti.

I dati raccolti e rielaborati sono stati poi organizzati in prospettiva narrativa⁵¹, seguendo il filo logico e l'ordine del modulo. Ciascun questionario è inoltre stato contrassegnato da un numero progressivo da 1 a 10 preceduto dalla lettera R, al fine di permetterne il riconoscimento all'interno della parte descrittiva. Nel riportare le risposte aperte, ho scelto di non correggere gli errori di battitura e di mantenere la forma originaria.

La presentazione dei dati raccolti è preceduta da due capitoli esplicativi del Progetto R.I.A. e dell'Ambito Territoriale Sociale, che sono la cornice di riferimento alla ricerca stessa.

⁵¹ "Il punto di vista narrativo [...] rappresenta una potenziale chiave euristica ed ermeneutica per conoscere, indagare e comprendere quei settori dell'attività umana caratterizzati da produzione ed elaborazione finalizzate ad un'attribuzione di senso agli eventi e alla realtà che le persone vivono quotidianamente." (Kaneklin, Scarpati, 1998: 15)

4. IL PROGETTO R.I.A. – REDDITO DI INCLUSIONE ATTIVA

4.1. Dal Reddito di Ultima Istanza al Reddito di Inclusione Attiva

Il progetto R.I.A. – Reddito di Inclusione Attiva della Regione Veneto si è sviluppato da un'iniziativa del Comune di Rovigo che, nell'anno 2004, sperimentò una progettualità, denominata R.U.I. – Reddito di Ultima Istanza, rivolta a categorie di persone deboli che difficilmente trovano collocazione nel mondo del lavoro a causa di condizioni di salute precarie, formazione inadeguata, disoccupati di lungo tempo o con età che precludono il reinserimento lavorativo. Tale progetto fu sostenuto economicamente dalla Regione Veneto fino al 2009 e dal 2012 venne finanziato mediante Decreto Dirigenziale numero 388 del 2012 in attuazione della Delibera di Giunta regionale numero 1626 del 2012⁵² a favore di interventi per organismi che promuovessero attività non lucrative di utilità sociale, di solidarietà e di volontariato; nello specifico, la DGR prevedeva, tra le aree tematiche, l'area numero 2 "interventi di aiuto o prevenzione della marginalità sociale destinati ad attivare la persona rispetto alle sue potenzialità", presentati preferibilmente dai Comuni, relativi ad un territorio vasto e alla costruzione di un sistema di rete.

Con Deliberazione della Giunta Regionale n. 2897 del 2013⁵³, la realizzazione del progetto "Reddito di Ultima Istanza" venne estesa a tutti i Comuni capoluogo di Provincia⁵⁴, affidando a questi ultimi il ruolo di promotore nell'istituzione di un coordinamento che diventasse gestore delle attività nel territorio di competenza; fu previsto un primo finanziamento di € 400.000,00, a valere sul Fondo Regionale per le politiche sociali – trasferimenti per attività progettuali e di informazione ed altre

⁵² Delibera Giunta Regionale n. 1626 del 2012, Legge Regionale n. 11 del 13.04.2011, art. 133 lett. a). Interventi a favore di organismi che promuovono l'attività non lucrativa di utilità sociale, di solidarietà e di volontariato. Bando anno 2012.

⁵³ Deliberazione Giunta Regionale n. 2897 del 30 dicembre 2013, Approvazione del Progetto regionale "Reddito di ultima istanza - RUI" finalizzato al recupero e al reinserimento sociale e/o lavorativo delle fasce socialmente deboli. Individuazione dei criteri e modalità per la presentazione dei programmi di intervento da parte dei Comuni capoluogo.

⁵⁴ Belluno, Padova, Treviso, Verona, Vicenza e Città Metropolitana di Venezia.

iniziative di interesse regionale nelle aree dei servizi sociali⁵⁵, di cui € 100.000,00 per il Comune di Rovigo ed € 50.000,00 per ciascuno degli altri comuni capoluogo.

Con Decreto Direttoriale n. 347 del 16 dicembre 2015, la denominazione del progetto R.U.I. fu variata in R.I.A. – Reddito di Inclusione Attiva, ponendo l'accento sulla finalità del progetto di intervenire a favore del reinserimento sociale e/o lavorativo delle fasce socialmente deboli. L'intervento venne finanziato usufruendo delle risorse finanziarie del Fondo nazionale per le politiche sociali assegnato alla Regione Veneto⁵⁶ che è tenuta a programmare gli impieghi delle risorse per le aree di utenza e secondo i macrolivelli e gli obiettivi di servizio, uno dei quali è quello denominato 5- Misure di inclusione sociale – Sostegno al reddito”.

Attualmente, il progetto R.I.A. è una delle misure previste dal Piano Regionale per il contrasto alla Povertà⁵⁷ e, a livello del territorio provinciale di Venezia (Ulss 3 Serenissima e Ulss 4 Veneto Orientale), è stato inserito negli atti di programmazione territoriale di quattro Ambiti: ATS Venezia, ATS Mirano-Dolo, ATS Chioggia e ATS Veneto Orientale, coinvolgendo dapprima 27 comuni fino ad arrivare agli attuali 40.

La sperimentazione del Progetto R.U.I., prima, e R.I.A. poi prevede la progettazione di un intervento di sostegno al reddito finalizzato al recupero e al reinserimento sociale e/o lavorativo di persone appartenenti a fasce socialmente deboli, attraverso la valorizzazione delle capacità personali e il superamento dell'approccio assistenziale di mera erogazione di contributi economici.

⁵⁵ Legge Regionale n. 11 del 2001, art. 133, co. 3, lett. a

⁵⁶ Il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) è un fondo destinato alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata di interventi e servizi sociali, come previsto dalla Legge 328/2000. Una quota del Fondo è inoltre attribuita al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per gli interventi a carattere nazionale. Si tratta di un Fondo in cui lo Stato interviene, nel quadro delle proprie competenze costituzionali, distribuendo le quote alle Regioni titolari degli interventi, dopo averne definito il riparto con la Conferenza Unificata (D.lgs. 28 agosto 1997, n. 281). Si tratta pertanto di fondi che non finanziano specifiche progettualità - se non marginalmente e solo laddove previsto nell'intesa con le Regioni e le autonomie locali - ma la rete ordinaria di interventi e servizi sociali (www.lavoro.gov.it).

⁵⁷ Atto di programmazione regionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023 di cui alla Delibera di Giunta n. 593 del 20 maggio 2022, in continuità con il Piano Regionale per il contrasto alla povertà 2018-2020 di cui alla Delibera di Giunta n. 1504/20198, aggiornato con DGR n. 1193/2020.

4.2. Obiettivi e destinatari del progetto

Come indicato da Regione Veneto⁵⁸, obiettivo del progetto è quello di sperimentare e/o consolidare collaborazioni con soggetti pubblici e privati, con particolare riguardo al Terzo settore, al fine di permettere occasioni di socializzazione e di attivazione nel contesto comunitario in una prospettiva di welfare generativo.

Il R.I.A. è rivolto alle persone in carico ai servizi sociali dei Comuni, con l'obiettivo di offrire risposte individualizzate che tengano conto dei diversi bisogni ma anche delle potenzialità, attraverso percorsi di aiuto e sostegno nella ricerca e nella costruzione di nuove tappe nel percorso di vita. Si intende quindi coinvolgere attivamente i cittadini che si trovano in una situazione di difficoltà in attività di volontariato presso associazioni, enti religiosi, parrocchie, attraverso diverse modalità di coinvolgimento come attività a favore della comunità, interventi tra pari, sostegno alle attività associative, piccole attività pomeridiane per minori in difficoltà.

A seconda delle potenzialità, capacità ed età delle persone, viene definito un patto tra cittadini e servizi sociali, prevedendo un riconoscimento economico condizionato all'impegno effettivo per il raggiungimento degli obiettivi. Ogni ambito territoriale ha teso verso una graduale omogeneità del contributo da erogare ai cittadini.⁵⁹ Per ogni progetto di inserimento attivo, viene sottoscritta una dichiarazione di impegno tra cittadino, operatore sociale e associazione ospitante (Allegato A).

I destinatari del programma di interventi sono persone e famiglie in carico ai servizi sociali comunali, per le quali è attivo un progetto sociale all'interno del quale il R.I.A. può diventare un'azione complementare e/o per le quali venga concordato con il servizio sociale l'utilizzo della misura R.I.A. ad integrazione di altre progettualità in corso.

I criteri generali riguardano:

- residenza nel comune in cui la persona o il nucleo familiare sono presi in carico;

⁵⁸ Regione Veneto, appunti personali tratti dall'intervento formativo per i Comuni, *Generare percorsi di inclusione: il Reddito di Inclusione Attiva*, Mestre, 20 giugno 2019.

⁵⁹ Attualmente, nell'ATS_13, il contributo previsto è di € 200,00 mensili.

- stato di disoccupazione o condizione di non occupazione ai sensi del D.Lgs. 150/2015⁶⁰;
- adesione ad un progetto personalizzato di attivazione sociale.

I beneficiari devono trovarsi inoltre in almeno una delle seguenti condizioni:

- invalidi civili;
- persone con patologie certificate dai servizi pubblici che richiedano lunghi percorsi riabilitativi o di recupero;
- persone con disabilità psico-fisica ai sensi della L. n. 68/99;
- minori in situazioni di disagio sociale;
- giovani N.E.E.T.⁶¹;
- donne vittime di violenza domestica/familiare;
- persone in condizioni di emarginazione e/o vulnerabilità per motivi diversi da quelli sopra evidenziati e in carico ai servizi sociali del comune di residenza.

4.3. Governance del progetto nell’Ambito Territoriale Sociale 13 - Spinea

Per quanto riguarda l’ATS-13, la *governance* del progetto si sviluppa su tre livelli: politico, organizzativo e operativo.

A livello politico, il Comitato dei Sindaci si occupa di gestire i macro-aspetti autorizzativi e di start-up del progetto, il numero di Comuni coinvolti e la condivisione e redistribuzione delle risorse agli stessi. Dall’altro lato, il Coordinamento degli Assessori dei Servizi Sociali dei 17 Comuni promuovono la condivisione dell’intervento e gli indirizzi per la risoluzione di eventuali criticità.

A livello organizzativo, la *governance* è realizzata attraverso il Comune capofila d’Ambito (Comune di Spinea) e il Coordinamento dei funzionari che coordinano il progetto nel territorio condividendone finalità, obiettivi e procedure amministrative, al fine di uniformare e ottimizzare le tempistiche necessarie per la realizzazione degli interventi.

⁶⁰ D.lgs 150/2015

⁶¹ Con l’acronimo N.E.E.T. – *Not in Education, Employment or Training* si definisce un gruppo sociale formato da giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni che non studiano e non hanno un’occupazione lavorativa.

A livello operativo, il coordinamento degli Assistenti Sociali dei 17 comuni d'Ambito condivide le linee operative generali del progetto e le modalità di esecuzione, mediante l'analisi e lo scambio sulla presa in carico e gli strumenti, la presenza di regolamenti comuni e un'unica scheda di valutazione delle fragilità (Allegato B).

Allo stato attuale, il Comune di Venezia garantisce il coordinamento a livello di quelle attività necessarie all'attuazione, al monitoraggio, alla valutazione e alla rendicontazione del programma di interventi, redigendo la relazione tecnico amministrativa e la rendicontazione economica annuale, a partire dai report dei singoli Ambiti Territoriali, e liquidando agli stessi le quote ripartite.

I referenti dei quattro Comuni Capofila di Ambito partecipano inoltre alla cabina di regia metropolitana.

Schematizzando, si può dire che i Comuni si occupano di:

- individuare gli utenti in situazioni di disagio socio-economico in carico ai propri servizi sociali;
- selezionare gli enti, le associazioni del territorio e gli organismi religiosi da coinvolgere in qualità di realtà ospitanti e garantire la sottoscrizione di accordi operativi;
- predisporre e monitorare i progetti individuali e le dichiarazioni di impegno sottoscritte dall'utente, dall'Assistente Sociale del Comune e dalla realtà ospitante in cui vengono formalizzati i reciproci impegni;
- garantire un operatore titolare di ciascun progetto individuale, quale referente per i rapporti con l'utente e la realtà ospitante;
- erogare al cittadino il beneficio economico mensile quale valorizzazione dell'impegno dimostrato;
- rendicontare al Comune di Venezia i progetti individualizzati con i relativi riconoscimenti economici e le ore di personale impiegato nel RIA attraverso la piattaforma SILS⁶².

⁶² SILS è il Sistema Informativo Unitario Lavoro e Sociale che la Regione del Veneto, tramite Veneto Lavoro, ha creato per permettere una cooperazione tra Servizi per il lavoro e Servizi Sociali in ambito regionale. Si tratta di uno strumento nato, in prima istanza, per la gestione delle misure regionali RIA – e mirato ad istituire una banca dati unitaria funzionale

I soggetti del terzo settore e profit coinvolti nel progetto, dall'altro verso gestiscono:

- la creazione della rete e la realizzazione di un coordinamento che permetta di attivare processi di sensibilizzazione nelle realtà locali;
- l'attuazione del progetto in tutte le sue azioni e fasi, diventando co-gestori operativi;
- il mantenimento dei rapporti con il Comune di riferimento e i destinatari degli interventi.

4.4. Povertà Educativa (P.E.), Sostegno all'Abitare (So.A.), Fondo Covid e Fondo Nuove Vulnerabilità

Con Delibera di Giunta n. 1106/2019 sono state introdotte altre due misure: il contributo economico per Povertà Educativa (P.E.) e quello per il Sostegno all'Abitare (So.A.). Questi ultimi, unitamente ad altri due tipi di intervento – il fondo Covid e il Fondo Nuove Vulnerabilità – dopo un primo periodo in cui veniva considerate a se stanti, sono confluiti in un'unica misura denominata R.I.A.; attualmente i Comuni possono liberamente decidere come utilizzare le risorse economiche loro assegnate.

Destinatari della misura So.A. sono nuclei in condizioni di fragilità socio-economica per i quali è attivo un percorso con i servizi sociali comunali. Il Comune di presa in carico attiva la misura anche per persone non necessariamente beneficiarie del R.I.A. e prevede interventi a favore di morosità nel pagamento del canone di locazione privato o di edilizia pubblica residenziale che non abbia dato avvio allo sfratto; morosità mutuo; arretrato spese condominiali che producono sollecito da parte dell'amministratore; pagamento depositi cauzionali per nuovi alloggi; rimborso spese sostenute per affitto, mutuo o spese condominiali come supporto ad altri interventi personalizzati; anticipo di una mensilità di affitto, mutuo, o spese condominiali.

L'importo massimo complessivo riconoscibile al nucleo familiare è di € 2.500,00.

La misura relativa alla Povertà Educativa riguarda interventi specifici rivolti a minori che vivono in famiglie in condizioni di fragilità: ludoteche, servizi di anticipo o

alla programmazione e alla progettazione integrata degli interventi in tema di politiche del lavoro e delle politiche sociali.

posticipo scolastico, gite scolastiche, centri estivi, doposcuola, sport, spese sanitarie. Destinatari sono minori di età compresa tra i 3 e gli 11 anni, il cui nucleo familiare è in carico ai servizi sociali.

Il Fondo di Emergenza Covid-19, di cui alla DGR n. 442 del 2020⁶³ prevede l'erogazione di contributi economici destinati a nuclei familiari colpiti dalla crisi epidemiologica del virus Covid-19, in assenza di progetto personalizzato, per un massimale pari a Euro 800,00 e fino a un massimo di 3 mensilità per nucleo familiare.

Infine, il Fondo Nuove Vulnerabilità, istituito con DGR n. 1240 del 2021⁶⁴, integra e sostituisce il Fondo Covid, prevedendo un contributo economico che può essere integrato con i fondi emergenziali a disposizione dei Comuni. Possono essere individuate, come rimborsabili, diverse tipologie di spesa se ritenute rilevanti dai servizi sociali. La stipula del patto/progetto personalizzato, che condiziona l'erogazione del contributo, può prevedere l'attivazione del beneficiario secondo le proprie possibilità e disponibilità in forme di welfare generativo, attraverso modalità di aiuto o volontariato, anche occasionali, nel proprio territorio. L'importo massimo erogabile a ciascun nucleo familiare deve corrispondere a un minimo garantito per poter permettere al nucleo familiare una condizione di vita dignitosa. I servizi sociali valutano l'attribuzione della misura tenendo conto di eventuali altri contributi per un massimale pari ad Euro 2.400 complessivi per massimo 6 mesi.

⁶³ Delibera di Giunta Regionale n. 442 del 07 Aprile 2020, Misura regionale RIA – Reddito Inclusion Attiva - Sostegno all'Abitare (So.A.) - Povertà Educativa (P.E.) – Fondo di Emergenza vittime Covid-19.

⁶⁴ Delibera di Giunta Regionale n. 1240 del 12 settembre 2021, Reddito di Inclusion Attiva (R.I.A), Sostegno all'Abitare (So.A.), Povertà Educativa (P.E.), Fondo Nuove Vulnerabilità. Disposizioni attuative e criteri di accesso ai destinatari.

5. L'AMBITO TERRITORIALE SOCIALE

L'Ambito Territoriale Sociale (ATS) rappresenta il livello locale della programmazione, concertazione e coordinamento degli interventi dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello territoriale. Si tratta di uno strumento operativo normato in primis dalla Legge 328/2000⁶⁵ che persegue la finalità di programmare e realizzare sul territorio un sistema integrato di interventi e servizi socio-sanitari, attraverso l'organizzazione di una rete sociale locale e la collaborazione tra Comuni e Distretto Socio-Sanitario. Tale nuovo assetto definito dalla Legge Quadro ha segnato una svolta nell'organizzazione dei servizi sociali e ha imposto cambiamenti significativi nella loro gestione, affermando la titolarità dei Comuni nella pianificazione dei servizi sociali e attribuendo loro la responsabilità della programmazione degli interventi in forma associata e di concerto con altri soggetti del territorio, pubblici e privati (Mesini, 2018: p. 54).

Scopo principale dall'ATS è quindi quello di riuscire a fornire risposte adeguate ed efficaci ai bisogni dei cittadini, mettendo in sinergia le risorse esistenti, integrando i servizi ed evitando sovrapposizioni di competenze.

Come previsto dall'art. 19 della Legge 328/2000 e dal successivo D.Lgs n. 147/2017⁶⁶ e dalle normative regionali, gli Ambiti Territoriali Sociali hanno il compito di

⁶⁵ Legge n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali": "Alle regioni, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, spetta in particolare l'esercizio delle seguenti funzioni: a) determinazione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati, degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. Nella determinazione degli ambiti territoriali, le regioni prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie, destinando allo scopo una quota delle complessive risorse regionali destinate agli interventi previsti dalla presente legge." (art. 8, comma 3, lettera a).

⁶⁶ Il D. Lgs 147/2017 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà" prevede all'art. 23 comma 2 che "Nel rispetto delle modalità organizzative regionali e di confronto con le autonomie locali, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano adottano, in particolare, ove non già previsto, ambiti territoriali di programmazione omogenei per il comparto sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro, prevedendo che gli ambiti territoriali sociali trovino coincidenza per le attività di programmazione ed erogazione integrata degli interventi con le delimitazioni territoriali dei distretti sanitari e dei centri per l'impiego."

tutelare i diritti della popolazione attraverso la definizione di un Piano di Zona (PdZ), uno strumento attraverso il quale gli Enti Locali, con il concorso di tutti i soggetti che a diverso titolo operano sul territorio, ridisegnano il sistema integrato dei servizi sociali di cui l’Ambito è dotato, con riferimento agli obiettivi strategici, agli strumenti da impiegare e alle risorse da attivare per la sua implementazione. Obiettivo principale del PdZ è soprattutto quello di conoscere il territorio, rilevando le risorse esistenti e i servizi pubblici e privati già attivati, per individuare i bisogni che non trovano risposta e le zone meno dotate di servizi, nonché le potenzialità attivabili⁶⁷.

5.1. Gli Ambiti Territoriali Sociali nella Regione Veneto e l’ATS 13 Spinea

Nella Regione Veneto, lo sviluppo degli Ambiti Sociali è avvenuto solo in seguito all’Avviso 3/2016, con il quale, in attuazione del D.lgs 147/2017, sono stati erogati i primi fondi statali agli Ambiti Territoriali delle regioni. Non è stata ancora approvata una legge regionale specifica in materia, tuttavia, con DGR n. 1191/2020⁶⁸, sono stati riconosciuti 21 Ambiti Territoriali Sociali, in base alla denominazione concordata con ogni Ente Capofila.

N. ATS	Denominazione Ambito Territoriale Sociale	Comuni per ATS (2022)
1	Ambito Sociale VEN_01 – Belluno	46
2	Ambito Sociale VEN_02 – Feltre	15
3	Ambito Sociale VEN_03 – Bassano del Grappa	23
4	Ambito Sociale VEN_04 – Thiene	32
5	Ambito Sociale VEN_05 – Arzignano	22

⁶⁷ L’introduzione dei Piani di Zona ha introdotto alcune importanti trasformazioni nella programmazione delle politiche sociali, tra cui il passaggio da una programmazione di *government* a una di *governance* in cui la funzione di governo non è svolta più dal solo soggetto pubblico ma attraverso la concertazione del pubblico, del privato sociale e della comunità territoriale; la possibilità per gli attori territoriali di partecipare alla programmazione delle politiche sociali in un’ottica di sviluppo locale e di confronto costante; la possibilità di impiegare risorse economiche diverse per il raggiungimento di obiettivi comuni e condivisi, in una prospettiva di pianificazione territoriale differenziata ma univoca.

⁶⁸ Deliberazione della Giunta Regionale n. 1191 del 18 agosto 2020 “Definizione degli Ambiti Territoriali Sociali. L. n. 328/2000 e D.lgs. n. 147/2017.

6	Ambito Sociale VEN_06 – Vicenza	37
7	Ambito Sociale VEN_07 – Conegliano	28
8	Ambito Sociale VEN_08 – Asolo	29
9	Ambito Sociale VEN_09 – Treviso	37
10	Ambito Sociale VEN_10 – Portogruaro	21
12	Ambito Sociale VEN_12 – Venezia	3
13	Ambito Sociale VEN_13 – Spinea	17
14	Ambito Sociale VEN_14 – Chioggia	3
15	Ambito Sociale VEN_15 – Carmignano di B.	28
16	Ambito Sociale VEN_16 – Padova	29
17	Ambito Sociale VEN_17 – Este	44
18	Ambito Sociale VEN_18 – Lendinara	41
19	Ambito Sociale VEN_19 – Adria	10
20	Ambito Sociale VEN_20 – Verona	36
21	Ambito Sociale VEN_21 – Legnago	25
22	Ambito Sociale VEN_22 – Sona	37

Tabella 5. Denominazione degli Ambiti Territoriali Sociali della Regione Veneto e numero di Comuni per ATS.

Se si analizza la distribuzione della popolazione di ogni ATS per Regione, si può osservare che il Veneto è quella in cui gli ATS hanno mediamente la popolazione residente più numerosa (225.761), rispetto a una media di 85.114.

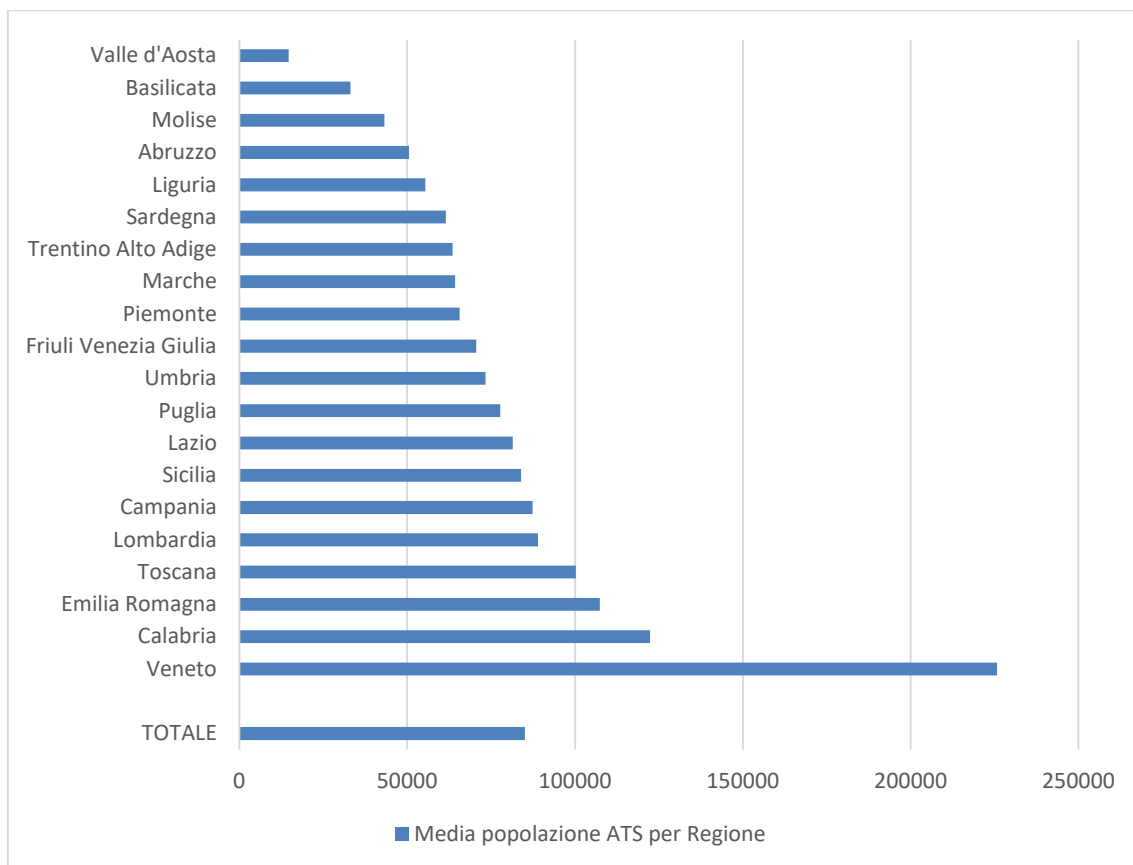
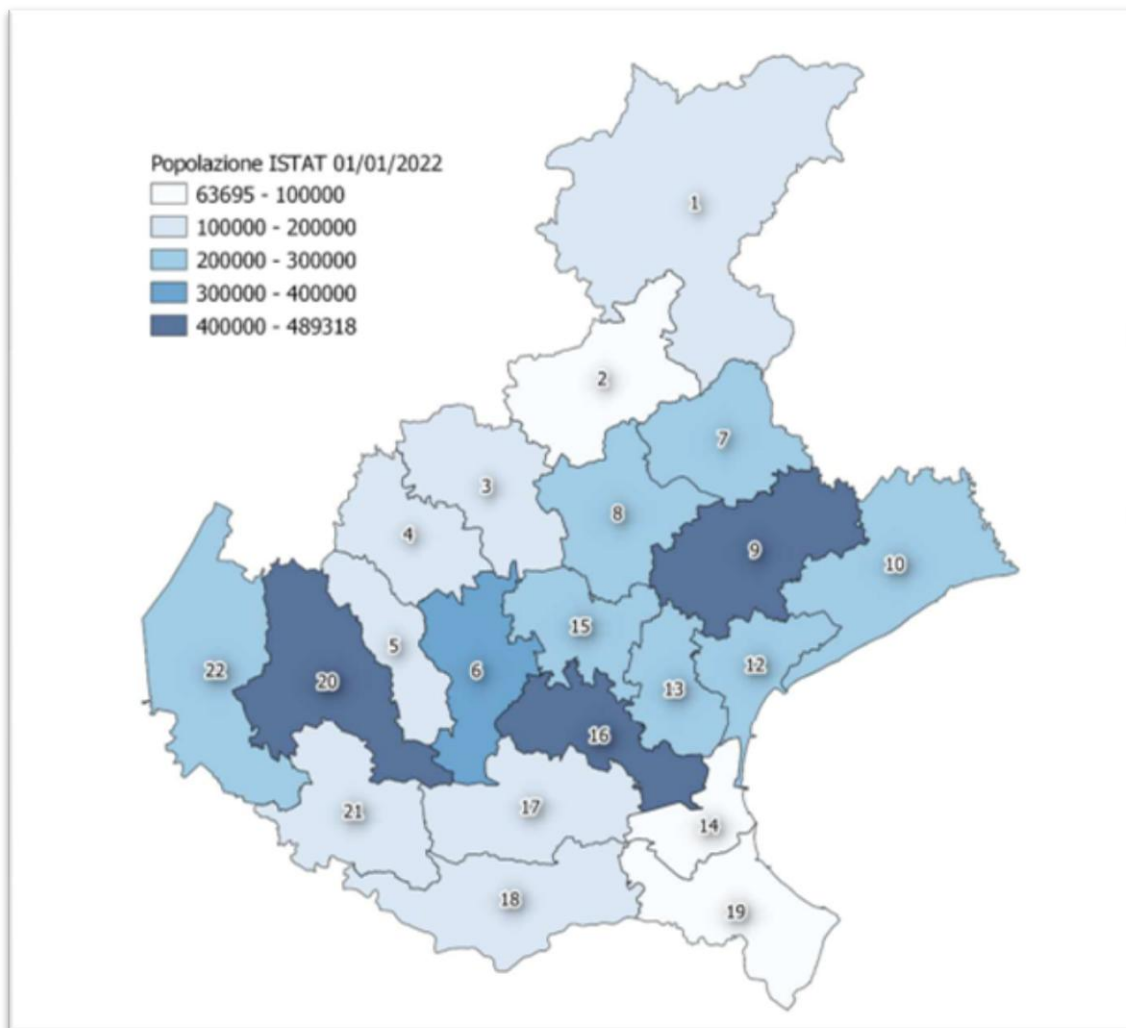


Figura 6. Popolazione media degli Ambiti Territoriali per Regione. Estratto da Istat, gennaio 2023.

Come indicato, il numero dei comuni all'interno degli ATS del Veneto varia da un minimo di 3 negli ambiti di Chioggia e Venezia, ad un massimo di 46 nell'ambito 01 – Belluno. Per quanto riguarda, invece, la distribuzione della popolazione all'interno dei singoli Ambiti, si può notare che quelli più popolati sono l'ATS di Verona, di Padova e di Treviso, mentre quelli con densità inferiore sono l'ATS di Feltre, di Chioggia e di Adria.



*Figura 7. Distribuzione e caratterizzazione degli ATS in Veneto.
Dati estratti da Istat, gennaio 2023.*

L'Ambito Territoriale Sociale VEN_13 - Spinea comprende un'area geografica di 498 chilometri quadrati a nord, nord-ovest della città metropolitana di Venezia. Approvato con Decreto di Approvazione Convenzione n. 515 del 14 novembre 2017 e riconosciuto con la succitata Delibera di Giunta n.1191/2020, comprende diciassette comuni afferenti all'ex Conferenza dei Sindaci U.I.s.s. 13, attualmente Comitato dei Sindaci Distretto n. 3 Serenissima Mirano-Dolo, con una popolazione complessiva di 272.662 abitanti⁶⁹.

⁶⁹ Rilevazione al 31.12.2021. La dimensione consigliata a livello nazionale è di 50.000-70.000 abitanti.

Comune	Superficie (km ²)	Popolazione al 31.12.2022	Densità abitanti/km ²	Percentuale popolazione su totale dell'Ambito
Campagna Lupia	87	7.245	83,27	2,66%
Campolongo M.	23,54	10.761	457,14	3,95%
Camponogara	21	13.238	630,38	4,86%
Dolo	24,1	15.080	718,09	5,54%
Fiesso D'Artico	6,31	8.437	1337,08	3,10%
Fossò	10,11	7.018	694,16	2,58%
Martellago	20	21.506	1075,30	7,90%
Mira	99	38.332	840,24	14,07%
Mirano	45,62	27.440	601,49	10,07%
Noale	25	16.176	647,04	5,94%
Pianiga	20	12.358	617,90	4,54%
Salzano	17	12.966	762,70	4,76%
Santa Maria di Sala	27,97	17.655	631,21	6,48%
Scorzè	33	18.972	574,91	6,96%
Spinea	14,96	27.619	1846,19	10,14%
Strà	8,78	7.634	869,48	2,80%
Vigonovo	12,79	9.958	778,58	3,66%

Tabella 6. Comuni appartenenti all'ATS_13 – Spinea: superficie, popolazione densità e percentuale degli abitanti rispetto al totale di ambito. Dati estratti da Istat, gennaio 2023.

Come si evince dalla Convenzione⁷⁰ stipulata tra i 17 Comuni dell'ATS VEN_13⁷¹, l'obiettivo di questa forma associativa è quello di “saper cogliere e affrontare sfide che

⁷⁰ Secondo l'art. 30 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL) a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, D.lgs. 267 del 18 agosto 2000, al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni che stabiliscano i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie. Ai sensi dell'art. 14, comma 31-bis del D.L. 78/2010, hanno durata almeno triennale e si stipulano con un accordo tramite l'autorizzazione e l'approvazione da parte dei Consigli degli Enti interessati; le

i bisogni emergenti pongono e che richiedono una visione integrata delle politiche di welfare, forme “nuove”, diverse e generative, che riconoscano un ruolo attivo alle persone/nuclei familiari nel progetto di aiuto definito assieme ai servizi sociali e che vedano il coinvolgimento della comunità in cui questi vivono.

Obiettivi generali sono dunque:

- adottare una visione “allargata” del target dei destinatari, per poter cogliere la complessità della situazione socio-economica e la multidimensionalità della povertà, al fine di realizzare non solo l’integrazione socio-sanitaria, ma anche quella socio-lavorativa e quella con le restanti politiche, “secondo una prospettiva bioecologica dello sviluppo umano”⁷²;
- lavorare in direzione di una integrazione tra l’offerta delle politiche socio assistenziali e quella delle altre aree (lavoro, salute, formazione, casa, trasporti, cultura, sport), ragionando e operando in un’ottica di complementarietà delle risorse, condivisione di strumenti e modalità operative comuni ai vari attori, sia a livello regionale che locale;
- creare percorsi amministrativi ed organizzativi finalizzati ad una progressiva evoluzione dei sistemi di aiuto che portino a mitigare la frammentazione tanto a livello istituzionale (definizione condivisa del ruolo, dell’operatività e della legittimazione riconosciuta agli Ambiti Territoriali) quanto a livello organizzativo (omogeneità a livello di programmazione e di intervento per poter dare attuazione e garantire il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni nella lotta alla povertà);

convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

⁷¹ Convenzione ex articolo 30 D.lgs. 267/2000 per la gestione associata dei servizi sociali di cui ai Piani nazionale e regionale di contrasto alla povertà tra i 17 comuni dell’Ambito Territoriale del Mirese e del Miranese e Azienda Ulss 3 Serenissima.

⁷² La prospettiva bioecologica dello sviluppo umano, il cui principale rappresentante è lo psicologo americano Urie Bronfenbrenner (Mpsca 1917 – Ithaca 2005), propone una lettura dell’interazione individuo-ambiente attraverso una chiave ecologica e sistemica. Secondo questa concezione, le relazioni sono generate dall’alchimia unica e irripetibile tra la persona e i diversi sistemi ecologici in cui è immersa e di cui è parte attiva e la possibilità di crescita, benessere ed evoluzione della persona non dipendono da una singola causa, ma da una serie di elementi innestati su una complessa rete di strutture comprendenti gli individui con le proprie specificità bio-psicologiche, l’ambiente, i gruppi e la società nel suo insieme.

- superare la visione particolaristica ed arrivare all'acquisizione di un approccio di lavoro capace di programmare e utilizzare i fondi e i finanziamenti europei, nazionali e regionali a livello di Ambito, quale attore unico, e non dei singoli comuni che lo compongono;
- valorizzare, disseminare e rilanciare le buone prassi maturate sul territorio, in particolare quelle inerenti alla collaborazione con gli enti del Terzo Settore, gli Istituti Scolastici, altri soggetti istituzionali, le Imprese Profit dotate di strategie di responsabilità sociale e con le Comunità territoriali, per mettere in campo risorse utili a intercettare nuove problematiche e nuovi bisogni e per avviare processi di innovazione.

All'Ambito Territoriale sono attribuite funzioni di coordinamento, progettazione e realizzazione di:

- interventi e servizi previsti dal Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale di cui al D.Lgs. 147/2017⁷³:
 - servizio sociale professionale;
 - segretariato sociale;
 - tirocini finalizzati all'inclusione sociale e all'autonomia delle persone;
 - sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale;
 - assistenza domiciliare socio-assistenziale;
 - sostegno alla genitorialità;
 - servizio di mediazione culturale;
 - servizio di pronto intervento sociale;
 - altri interventi che afferiscono al Fondo e necessitano per indicazione statale o regionale di una gestione attraverso l'Ambito;
 - interventi e servizi previsti dall'Avviso 3/2016⁷⁴;
 - interventi e servizi regolati dal Piano Regionale per il Contrasto alla Povertà approvato dalla Regione Veneto:
 - Reddito di Inclusione Attiva (R.I.A.);
 - Sostegno all'Abitare (SoA);
 - finanziamento di interventi di contrasto alla povertà educativa (P.Ed.);

⁷³ D.Lgs. 147/2017, art. 7 comma 1.

⁷⁴ Avviso 3/2016⁷⁴

- redistribuzione delle eccedenze alimentari – Empori Solidali;
- Network Anti Tratta Regione del Veneto (Progetto N.A.Ve.);
- progetto Dom. Veneto – Modello di housing first Regione del Veneto;
- azioni Integrate di Coesione Territoriale (AICT);
- Assegno per il Lavoro (AxL);
- Lavori di pubblica utilità (LPU) ed eventuali altre misure inerenti all’ambito del contrasto alla povertà e all’Inclusione sociale.
- altri servizi che la programmazione Nazionale e Regionale richiedono di gestire in forma associata;
- regolamenti comunali relativi ai servizi e alle prestazioni sociali nei principi e forme generali;
- altri servizi individuati da parte del Comitato dei Sindaci del Distretto 3 dell’Azienda ULSS 3 Serenissima;
- strumenti professionali per la presa in carico e utilizzo di tali strumenti da parte dei servizi sociali comunali;
- gestione e co-gestione delle attività legate ai Piani di Zona per la Marginalità e Inclusione;
- altri Accordi Operativi tra servizi sociali, sanitari e per il lavoro finalizzati alla lotta alla marginalità e favorenti l’inclusione.

L’Ambito Territoriale è un organismo privo di personalità giuridica, che struttura il lavoro e le responsabilità secondo un sistema articolato a più livelli: il livello di governo e i livelli tecnico – gestionali che comprendono il comune capofila di Ambito, il NOS, il NOA, i Comuni di Ambito referenti, i Tavoli Tematici di Area, il coordinamento dei Funzionari e quello degli Assistenti Sociali.

A livello di governo, l’Ambito Territoriale Sociale è costituito dal Comitato dei Sindaci del Distretto 3 dell’Azienda ULSS 3 Serenissima, che è il soggetto politico di riferimento. Esso assume le funzioni di Tavolo Locale per la Rete della Protezione e Inclusione Sociale; definisce le modalità istituzionali e le forme organizzative gestionali per l’organizzazione dell’Ambito Territoriale e della rete dei servizi sociali; individua l’Ente Locale Capofila dell’Ambito; nomina come Coordinatore di Ambito il Funzionario con posizione organizzativa dei servizi sociali del Comune Capofila; definisce, all’interno del personale che costituisce l’Ufficio di Piano, ruoli da dedicare alle funzioni

specifiche; individua i componenti del Nucleo Operativo di Supporto (NOS) e del Nucleo Operativo di Ambito (NOA); definisce le forme di collaborazione fra i Comuni e l'Azienda Sanitaria di riferimento; definisce i contenuti degli accordi di programma tra i Comuni, funzionali alla gestione dei livelli essenziali e le possibili collaborazioni; individua i Comuni Referenti dei singoli accordi di programma; decide in merito a ogni questione ritenuta d'interesse comune, allo scopo di adottare linee di orientamento omogenee per tutti i soggetti convenzionati; esercita funzioni di indirizzo/programmazione/pianificazione, vigilanza e controllo sull'utilizzo delle risorse destinate al finanziamento delle spese per le attività e le iniziative, definendo il budget necessario per l'attuazione degli interventi e individuando entità e criteri della compartecipazione da parte dei soggetti convenzionati; approva l'Atto di Programmazione Territoriale per l'Attuazione del Piano Regionale per il Contrasto alla Povertà su proposta del NOS; supporta lo sviluppo della rete dei servizi e la collaborazione con il Terzo Settore.

Primo tra i livelli tecnico-gestionali, il Comune Capofila di Ambito rappresenta tutti i Comuni parte dell'ATS, svolge le funzioni attribuite dalla normativa vigente, dal Piano Nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà e dal Piano Regionale per il contrasto alla povertà, tra le quali:

- accerta e gestisce i fondi nazionali e regionali sia direttamente che indirettamente attraverso il trasferimento delle risorse ai Comuni Referenti di Progetto;
- attua, coordinandosi con l'Ufficio di Piano e gli altri Comuni, le decisioni del Comitato dei Sindaci;
- realizza gli iter procedurali di conferimento degli incarichi e gestisce il personale assunto per il raggiungimento degli standard e per la realizzazione dei servizi essenziali;
- coordina e organizza il Nucleo Operativo di Ambito (NOA);
- ha la funzione di Comune Capofila per la Regione Veneto e per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- ha la funzione di Comune Capofila per il progetto R.I.A. della Regione Veneto;
- progetta, propone, realizza e rendiconta i progetti all'interno del PON Inclusionione;
- rendiconta le spese effettuate a valere sulla Quota Servizi del "Fondo Povertà";

- si occupa del monitoraggio sull'utilizzo delle risorse attraverso la banca dati nazionale e attraverso gli strumenti della Regione Veneto.

Per lo svolgimento dell'attività complessiva svolta per l'Ambito, il Comune Capofila è dotato di un "Ufficio di Ambito", composto da due dipendenti con qualifiche amministrative e tecniche specialistiche dell'Ufficio di Piano dell'Azienda ULSS 3 e due professionisti, un assistente sociale e un amministrativo, che espletano le funzioni proprie del NOA.

All'interno del Comune Capofila è nominato dal Comitato dei Sindaci un Coordinatore d'Ambito; tale ruolo è attribuibile esclusivamente a personale assegnato ai Servizi Sociali Comunali con Posizione Organizzativa e decennale esperienza nell'ambito dei Servizi Sociali. Il Coordinatore d'Ambito:

- svolge funzioni organizzative, progettuali e amministrative-contabili ed assume le responsabilità tipiche del suo livello d'inquadramento;
- dirige l'Ufficio di Ambito;
- adotta gli atti e provvedimenti amministrativi concernenti l'Ufficio di Ambito, compresi tutti gli atti con valenza esterna, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa;
- partecipa alle Cabine di Regia tecniche sulle tematiche relative al contrasto della povertà sia Nazionali, Regionali che della Città Metropolitana;
- costituisce l'interlocutore per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- è responsabile della gestione del personale assunto per l'Ambito;
- gestisce il personale assegnato all'Ambito n.13 dall'Azienda ULSS 3 Distretto 3 Mirano Dolo;
- riferisce ed aggiorna il Comitato dei Sindaci sull'andamento delle diverse progettualità e servizi assieme agli altri referenti di progetto;
- attua, attraverso la collaborazione di tutti i Comuni e l'Ufficio di Piano, il monitoraggio costante dei Progetti e Servizi.

Nell'elaborazione delle diverse proposte progettuali, da presentare al Comitato dei Sindaci, il Coordinatore di Ambito si avvale dei Tavoli dei Piani di Zona, dell'Ufficio di Piano e dello Staff del NOS.

Il Nucleo Operativo di Supporto ha la funzione di garantire un coordinamento istituzionale che permetta un raccordo operativo a livello tecnico, relativamente a

competenze, linguaggi, strumenti per coordinare le linee guida nazionali e regionali con le esperienze territoriali in modo da uniformare l'utilizzo delle diverse misure locali di contrasto alla povertà tra i 17 Comuni coinvolti. Svolge, inoltre, una ulteriore funzione di tipo organizzativo tra i diversi territori al fine di organizzare e realizzare in modo omogeneo, in base ai bisogni, i servizi attribuiti all'Ambito n. 13 nei 17 Comuni che lo compongono.

Ulteriori compiti del Nucleo Operativo di Supporto sono:

- elaborare assieme all'Ufficio di Piano dell'Azienda ULSS 3 - Distretto Mirano Dolo, raccogliendo le linee di indirizzo del Comitato dei Sindaci, l'Atto di Programmazione Territoriale⁷⁵;
- interfacciarsi con il Comitato dei Sindaci, il Coordinamento dei Funzionari, il Coordinamento degli Assistenti Sociali, i Tavoli dei Piani di Zona al fine di raccordare le azioni e agevolare i flussi informativi;
- promuovere e sostenere azioni innovative nel campo della marginalità e dell'inclusione sociale;
- partecipare al NOA quale componente effettivo, con compiti di supporto, direzione e indirizzo tecnico-operativo.

Al NOS partecipano n. 5 Funzionari dei Servizi Sociali, tra cui il Coordinatore d' Ambito, con posizione organizzativa dei Comuni, individuati formalmente dal Comitato dei Sindaci.

Il Nucleo Operativo di Ambito (NOA), come delineato nel Piano Regionale, svolge la funzione di raccordo a più livelli e di coordinamento tra le risorse a disposizione, valorizzando le reti del territorio e favorendo l'applicazione delle diverse misure alle esigenze dei beneficiari. Tale Struttura, composta dal NOS oltreché da due professionisti, di cui almeno uno assistente sociale, offre supporto tecnico logistico alle Equipe Multidisciplinari, favorendo l'utilizzo complementare delle risorse evitando sovrapposizioni e sprechi, raccogliendo informazioni e dati relativi agli interventi, ai progetti ed ai loro follow-up, al fine di garantire un'azione di monitoraggio e di analisi per l'Ambito e per la Regione.

⁷⁵ Di cui all'art. 2 della Convenzione

In tale ottica di coordinamento territoriale e multilivello, il NOA assume un ruolo centrale, interfacciandosi tra i vari soggetti coinvolti e garantendo un supporto operativo e logistico al servizio sociale professionale comunale, sostenendo le azioni di potenziamento dello stesso e l'efficacia dei punti di accesso.

I Comuni di Ambito Referenti per i singoli Accordi di Programma, individuati di volta in volta dal Comitato dei Sindaci, devono attivare e gestire specifici servizi e/o prestazioni. Tali Comuni svolgono il ruolo di referente nei rapporti con gli organismi istituzionali, anche di carattere sovra-comunale e con i soggetti privati coinvolti negli Accordi. I Sindaci dei Comuni sottoscrivono appositi Accordi di Programma per ogni progetto loro attribuito dal Comitato dei Sindaci.

I Tavoli Tematici di Area rappresentano l'articolazione organizzativa attraverso la quale si realizza il coinvolgimento dei vari attori del territorio (pubblici, privati, no profit, ...) per la predisposizione, realizzazione e monitoraggio dei Piani di Zona. Le Aree sono quelle individuate dalla Regione Veneto con Dgr 2082/2010⁷⁶ (famiglia – infanzia - giovani, persone anziane, disabilità, dipendenze, salute mentale, marginalità e inclusione sociale, immigrazione). Ogni Tavolo, secondo le indicazioni espresse dal Comitato dei Sindaci è composto da: un Assessore referente in rappresentanza delle Amministrazioni Comunali, un assistente sociale dei Comuni, quale referente tecnico del Tavolo, un funzionario dei Comuni e un referente dell'Azienda ULSS, altri rappresentanti dei Comuni, dell'Azienda ULSS, di altre Istituzioni e del Terzo Settore. I Tavoli Tematici di Area hanno il compito di avviare il processo di costruzione del Piano di Zona, sulla base delle indicazioni regionali, attraverso l'analisi del contesto di riferimento e dei relativi bisogni, l'individuazione di finalità e obiettivi, la definizione delle priorità di intervento e delle scelte operative. Tali organismi hanno altresì il compito di dare impulso alle singole attività indicate nel Piano e di provvedere annualmente alla riprogrammazione e al monitoraggio delle azioni intraprese.

Il Tavolo del Piano di Zona Marginalità e Inclusione Sociale ha un ruolo fondamentale nella progettazione per il contrasto alla povertà e assume la funzione di

⁷⁶ Deliberazione della Giunta Regionale n. 2082 del 03 agosto 2010 "Approvazione del documento di indirizzo Regionale di cui alla DGR n. 157 del 26 gennaio 2010, allegato A, e del documento recante: "Indicazioni per la presentazione del documento: "Piani di Zona 2011/2015".

commissione tecnica, prevista dal Piano Regionale. Per quanto concerne la composizione del Tavolo è arricchita con l'assistente sociale componente del NOA, i Servizi per il lavoro (CPI) e il privato sociale al fine di una programmazione operativa e realizzazione integrata degli interventi nel territorio dell'Ambito 13. Il funzionario presente coincide con il coordinatore d'Ambito.

Il Coordinamento dei Funzionari dei Servizi Sociali del Distretto n. 3 è un gruppo costituito da figure professionali molteplici, che hanno in comune un ruolo organizzativo nel proprio Ente, una responsabilità verso l'esterno ed un potere gestionale. Si colloca come Tavolo di scambio e comunicazione circolare tra i Comuni, di collaborazione tra professionisti, di consulenza per i Comuni nel loro insieme.

Il Coordinamento dei Funzionari si riunisce con periodicità ed ha funzioni consultiva, propositiva e di regia nei confronti dei tecnici.

Infine, il Coordinamento degli Assistenti Sociali del Distretto n. 3 costituisce un gruppo tecnico mono professionale, con carattere propositivo e propulsivo, nei confronti dei Funzionari e delle Amministrazioni Comunali, al fine di arrivare ad una omogeneità nella erogazione dei servizi, nella presa in carico degli utenti, nel trattamento dei problemi all'interno dell'Ambito.

6. RISULTATI DELLA RICERCA

6.1. Informazioni introduttive

Il questionario “Il Progetto R.I.A. nell’Ambito Mirano - Dolo: teorie, discorsi e pratiche professionali” è stato in un primo momento illustrato nel corso del coordinamento degli Assistenti Sociali⁷⁷ del 12 gennaio 2022 in modalità on-line ed è stato poi inviato in data 1 febbraio tramite mail nel Google Group⁷⁸ a cui sono iscritti i 54 operatori dei 17 comuni appartenenti all’Ambito Territoriale Sociale ATS_13. Nel momento di presentazione, così come nell’introduzione al questionario, sono state illustrate le premesse alla ricerca e la struttura dell’indagine, vale a dire le quattro sezioni di cui esso si compone: informazioni introduttive, implementazione del progetto, effetti e utilità dello stesso, vissuto e percezione degli Assistenti Sociali. È stato inoltre precisato che la partecipazione alla ricerca è completamente volontaria e che sarebbe stato possibile ritirarsi dalla compilazione del modulo in qualsiasi momento. Infine, sono stati garantiti l’anonimato, la riservatezza e il trattamento e conservazione dei dati in conformità alla Legge numero 219 del 2017⁷⁹ nonché al Regolamento UE 2016/679⁸⁰.

Sul totale degli operatori destinatari della mail, hanno risposto 10 persone, ciascuna appartenente a un Ente locale diverso. Considerando che, nella maggior parte dei Comuni, vi è un operatore che si occupa del progetto R.I.A. con prevalenza rispetto agli altri colleghi, ritengo che la percentuale di risposte possa essere considerata abbastanza adeguata; nonostante, infatti, la copertura sul totale degli Assistenti Sociali

⁷⁷ Il Coordinamento degli Assistenti Sociali del Distretto n. 3 costituisce un gruppo tecnico mono professionale che si riunisce con cadenza mensile per discutere di temi comuni quali l’erogazione dei servizi, la presa in carico degli utenti, il trattamento di problemi all’interno dell’Ambito. Ha carattere propositivo e propulsivo, nei confronti dei Funzionari e delle Amministrazioni Comunali.

⁷⁸ <https://groups.google.com/>

⁷⁹ Legge n. 219, *Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento*, 22 dicembre 2017.

⁸⁰ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

sia del 20,4%, ciascun Comune, eccetto sette, ha inviato una risposta, garantendo una copertura dell'59%.

Gli intervistati sono 9 donne e 1 uomo, hanno un'età compresa tra i 30 e i 59 anni, 4 possiedono la laurea triennale in Servizio Sociale, 2 la laurea magistrale, 1 il titolo di laurea del vecchio ordinamento; 6 di loro lavorano da più di 10 anni come Assistenti Sociali, 4 da meno di 5 anni.

La maggior parte dei comuni aderenti all'indagine, conta una popolazione compresa tra le 10.000 e i 15.000 persone (40%) o inferiore ai 10.000 abitanti (30%).

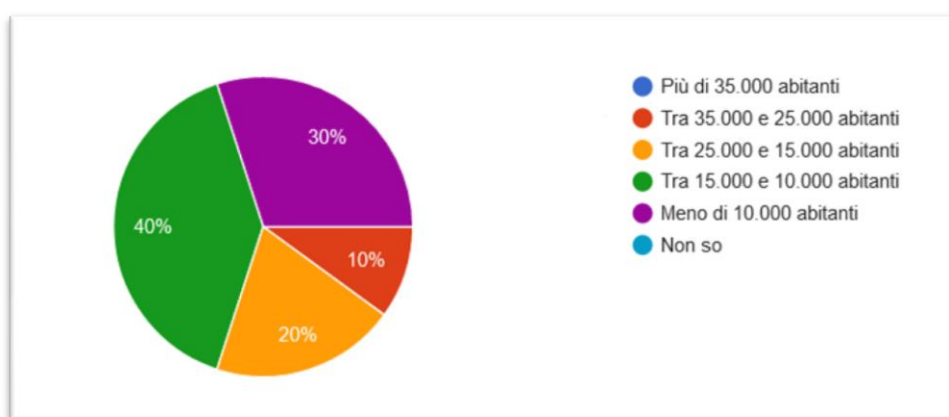


Figura 8. Popolazione residente nei Comuni in cui lavorano gli intervistati.

Generalmente, il numero di progetti R.I.A. attualmente attivi in ciascun comune sono compresi tra 6 e 10 (50% delle risposte); in due comuni c'è un numero di beneficiari compreso tra 1 e 5 e in un solo ente ne sono inseriti più di 30 o da 21 a 30.

Come emerge dall'intervento dell'Ufficio Servizi Sociali della Città Metropolitana di Venezia del giugno 2019, il numero dei beneficiari rappresenta, in primis, un indicatore di un maggiore o minore investimento da parte dell'Amministrazione comunale nel Progetto, cofinanziandolo con risorse proprie oltre al finanziamento riconosciuto dalla Regione Veneto e integrando i propri strumenti di sostegno al reddito⁸¹.

⁸¹ Città Metropolitana di Venezia, *Generare percorsi di inclusione. Il RIA nella città metropolitana di Venezia*, appunti dell'incontro formativo per operatori, giovedì 20 giugno 2019.

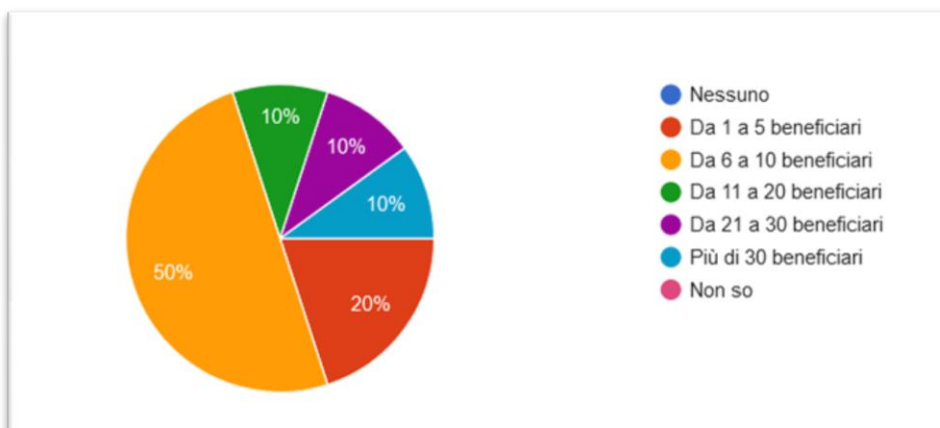


Figura 9. Beneficiari inseriti nel progetto R.I.A. al momento della compilazione del questionario.

La fascia di età maggiormente rappresentata è quella tra i 35 e i 54 anni (80%), seguita dalla fascia 55-65 (20%); le altre fasce di età non sono rappresentate all'interno del campione rispondente.

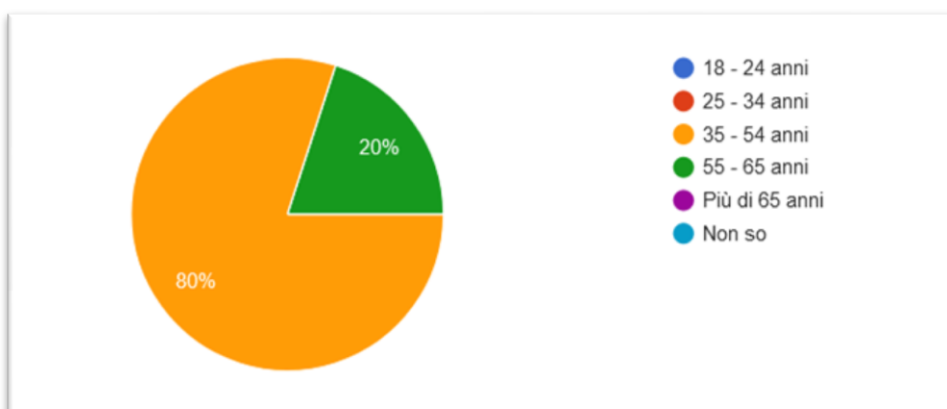


Figura 10. Fascia d'età prevalentemente interessata dall'attivazione del progetto.

Per quanto riguarda il genere, vi è una prevalenza di donne (60%), anche a causa del fatto che i principali settori di attività in cui sono inseriti i beneficiari riguardano le pulizie (90% delle risposte) o l'assistenza (60% delle risposte); altri settori di inserimento risultano essere cura del verde pubblico (50%), segreteria (40%), trasporti (20%), seguiti da logistica, "servizi con la scuola e centri estivi"⁸² (10%), "aiuto in attività a favore della comunità – preparazione pacchi alimentari" (10%). Tale varietà di ambiti delle mansioni da svolgere permette – come sarà evidenziato dalle domande

⁸² Sono state inserite in virgolettato le parole o espressioni aggiunte liberamente dagli Assistenti Sociali nel campo "altro", oltre alle scelte proposte.

relative alla discrezionalità degli Assistenti Sociali – di fare agevolmente degli abbinamenti adeguati alle competenze delle persone.

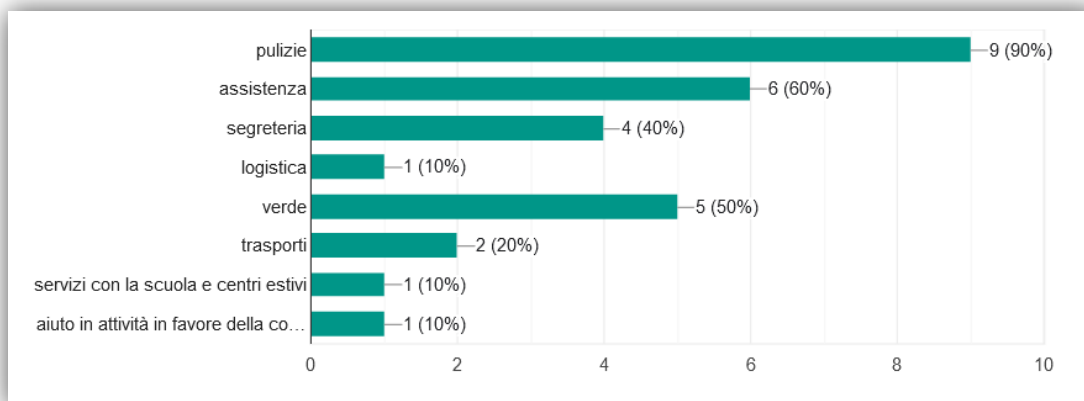


Figura 11. Settori di attività in cui sono stati inseriti i beneficiari del progetto R.I.A.

Per quanto riguarda la provenienza dei beneficiari, si tratta prevalentemente di persone italiane (60%), seguite dal 20% provenienti da Paesi extra UE e da Paesi appartenenti all'Unione Europea.

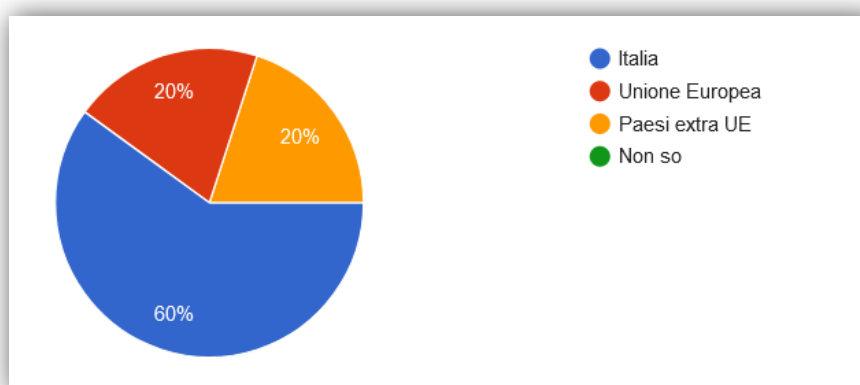


Figura 12. Principale provenienza dei beneficiari del Progetto R.I.A.

La maggior parte dei beneficiari del progetto R.I.A. (60% delle risposte) era già in carico al servizio sociale al momento dell'attivazione del progetto stesso, per il 30% era in carico solo una minoranza dei beneficiari e per il 10% nessun beneficiario lo era; la motivazione prevalente della presa in carico è il contributo economico di integrazione al reddito (88,9% delle risposte), il contributo economico per l'affitto (66,7%), la consulenza e il sostegno psico-sociale (33,3%). Altre motivazioni sono: il percorso con il

Servizio di Inserimento Lavorativo (S.I.L.) o con il Servizio per le Dipendenze (SerD), l'alloggio di edilizia residenziale pubblica, il Reddito di Cittadinanza o "progettualità di inclusione sociale già attive".

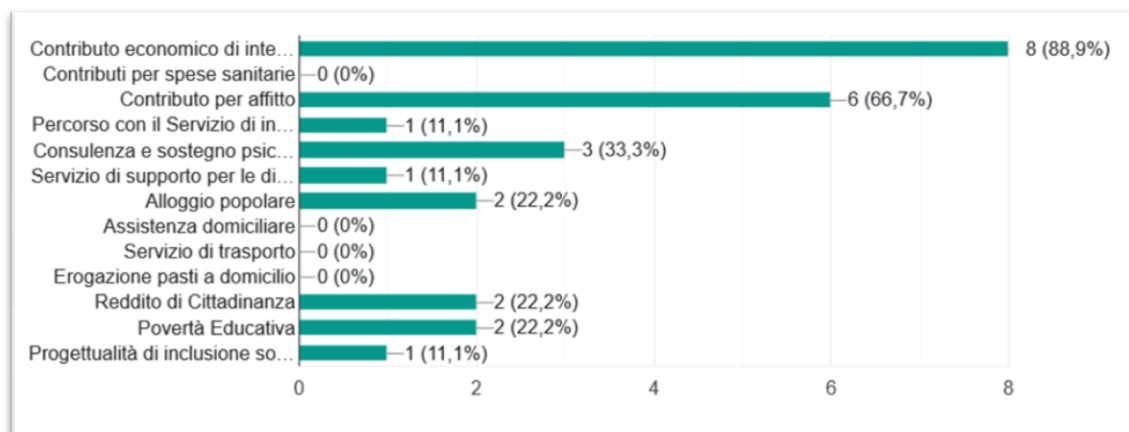


Figura 13. Motivazioni di presa in carico precedente all'attivazione dei progetti R.I.A.

Tra le risposte date, emerge infine che, dei progetti attivati ne sono stati interrotti un numero relativamente basso (2 progetti interrotti per 3 risponditori; 1 per 3 risponditori; nessun progetto interrotto per 2 risponditori e 3 per il 10% delle risposte). Le motivazioni della chiusura del progetto riguardano principalmente il fatto che il beneficiario ha trovato un'altra occupazione (62,5%), oppure l'Associazione ospitante non ha voluto proseguire il progetto con il beneficiario individuato (37,5%); in una minima percentuale, la causa è stato il fatto che il beneficiario non ha inteso proseguire il R.I.A. (25%), ha rinunciato al progetto senza aver usufruito di alcuna attività, pur avendo firmato il modulo di adesione (12,5%), "ha cambiato residenza", "non possedeva il green pass" (R3), oppure per "motivazioni di salute e trasferimento in un'altra Regione" (R7).

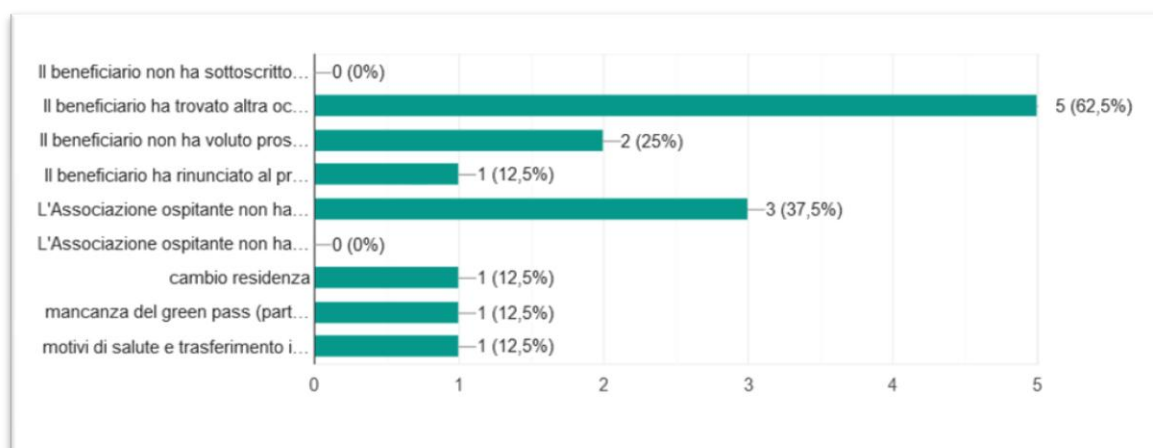


Figura 14. Motivazioni di interruzione prima della conclusione del progetto.

6.2. Implementazione del progetto R.I.A.

Per quanto concerne il lavoro di coinvolgimento delle 40 Associazioni indicate dagli Assistenti Sociali (mediamente si contano 4 Associazioni partner per ogni Comune), emerge la volontà di dare ampio spazio alle realtà locali, consolidando e implementando le reti che già i Servizi Sociali Comunali hanno attivato all'interno dei propri territori, in particolare con Caritas, Auser, Oratorio, nonché le modalità di approccio maturate localmente. In tal modo, il progetto R.I.A. è stato "valorizzato quale strumento concreto di una viva disponibilità del volontariato e dell'associazionismo locale focalizzato alla tessitura di una coesione sociale dal basso"⁸³. Questa forma di lavoro, permette di valorizzare il principio di sussidiarietà, attraverso un'azione coordinata tra l'Ente locale, istituzione prossima al cittadino, e gli altri soggetti pubblici e privati del territorio con cui condividere azioni e buone pratiche.

La maggior parte dei beneficiari della misura è stata individuata attraverso una selezione puntuale e diretta da parte dell'Assistente Sociale (8 risposte), mentre in un solo caso la persona è stata scelta "in collaborazione/assieme alle associazioni", per "conoscenza diretta delle associazioni" o perché "segnalata da alcuni servizi specialistici (SIL o SerD).; ciò ha consentito di intercettare nuovi tipi di disagio e di bisogni o di dare nuove risposte a quelli già noti.

⁸³ Comuni del territorio delle Ulss 3 Serenissima e 4 Veneto Orientale, *Progetto RIA del territorio provinciale di Venezia ex DGR 1547/2018*, Relazione intermedia, febbraio-maggio 2022, p. 48.

Tra le categorie inserite, ricorrono persone migranti (5 risposte), persone con disabilità fisica o psichica (5 risposte), vittime di violenza familiare e domestica (4 risposte) o giovani N.E.E.T. (4); è segnalato inoltre un solo caso di persona senza fissa dimora e nessun richiedente asilo.

Per quanto riguarda il controllo del requisito economico, nonostante esso non sia tra i requisiti specificamente previsti dalla misura, per l'80% dei risponditori viene comunque operato un controllo rispetto all'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, alla "situazione economica e sociale in generale" (R3) e alle "entrate mensili" (R4), al "reddito inferiore a Minima Inps" (R5), alla "verifica situazione economica tramite ISEE e controllo rispetto al RDC" (R6). Questo può rappresentare un primo indicatore di discrezionalità dell'Assistente Sociale che, pur in accordo con le indicazioni date dalla Regione e dall'Ambito di appartenenza, sceglie comunque di applicare un controllo rispetto alle disponibilità economiche del nucleo familiare.

Interrogati rispetto alla possibilità di coinvolgimento degli altri membri del nucleo familiare all'interno della progettualità con il beneficiario, al fine di una presa in carico globale, il 50% risponde di non farlo, il 40% indica di poterlo fare solo a volte, il 10% conferma di farlo sempre.

Parallelamente, il 90% degli intervistati afferma di riuscire a prevedere momenti di valutazione e monitoraggio per ogni singolo progetto, con le seguenti modalità:

- "trimestrale attraverso colloquio" (R10), "ogni 3/6 mesi" (R2), "trimestrale colloquio con l'utente e l'associazione" (R7);
- "mensile" (R1 e R8), "almeno una volta al mese in presenza o telefonica o via mail con l'associazione" (R3), "con cadenza variabile, possibilmente mensile tramite colloqui in presenza e colloqui telefonici con beneficiari e associazioni coinvolte" (R9);
- "al bisogno" (R4, R5 e R6).

6.3. Effetti e utilità del progetto R.I.A.

È stato chiesto agli Assistenti Sociali se, a loro avviso, il contributo erogato è adeguato rispetto alla condizione di povertà in cui si trovano i beneficiari, tenendo conto del rapporto tra importo economico mensile erogato – che attualmente è di

200,00 euro - e la condizione di indigenza in cui la persona e il suo nucleo familiare versano. Per la maggior parte degli operatori (7 persone), il contributo è abbastanza adeguato, mentre per 1 solo le è molto e per 2 non lo è affatto. Le motivazioni fornite a riguardo sembrano interessare, in parte, l'impegno e l'impiego di tempo che il progetto prevede ("abbastanza adeguato anche in base all'impegno richiesto" (R2), "è adeguato in relazione all'impegno (in termini anche temporali) che viene loro richiesto" (R4), "Il rapporto tra l'impegno orario (qualche ora settimanale) ed il contributo è adeguato: il RIA non è un'occupazione lavorativa!" (R5)). D'altro canto, però, alcuni colleghi si soffermano sull'inadeguatezza del contributo, mettendo in luce il fatto che l'importo non permetta di garantire il raggiungimento del minimo vitale ("la cifra è stabilita da DGR e non è adeguato per le condizioni di povertà" (R1), "le situazioni richiederebbero un vero e proprio stipendio lavorativo" (R6), "ci sono situazioni con reddito molto basso ed l'importo erogato non permette l'uscita dalla condizione di povertà" (R7), "Non è da considerarsi un reddito che possa garantire il minimo vitale" (R8).

Valutando se il R.I.A. ha apportato dei miglioramenti nella qualità della vita delle persone inserite, tutti sono concordi nel dire che il progetto ha avuto un impatto positivo rispetto al percorso esistenziale dei beneficiari. Tale miglioramento viene descritto in termini di inserimento, inclusione, partecipazione e socialità, riscatto, autonomia e dignità:

- "inclusione e prosecuzione dell'attività con l'associazione" (R1);
- "Inserimento in contesto sociale e comunitario, indipendenza" (R2);
- "dal punto di vista di inserimento sociale (non sentirsi soli e avere opportunità di confronto con gli altri, più opportunità di trovare un impiego per passaparola) e dal punto di vista di economico (poter pagare le utenze o integrare pagamento dell'affitto)"(R3);
- "sia in termini economici con un minimo di autonomia ma anche di inserimento in realtà di tipo aggregativo e socializzante" (R4);
- "In alcuni casi, in cui il beneficiario era privo di qualsiasi tipo di occupazione e di relazione, ha restituito un'opportunità di "riscatto" e di "dignità" alla persona" (R5);
- "socialità, miglioramento rete, autostima" (R6);

- "Ha stimolato e incrementato il livello di partecipazione alla vita sociale/lavorativa, il benessere psico-fisico" (R9);
- "Superamento dell'isolamento sociale e integrazione nella comunità locale" (R10);
Quando si cerca di comprendere se la misura abbia favorito l'inserimento lavorativo dei beneficiari, 6 Assistenti Sociali affermano che tale obiettivo non sia stato raggiunto, soprattutto perché si tratta di un intervento con finalità diverse:
 - "no perchè è un progetto di inclusione" (R1);
 - "Persone difficilmente occupabili in lavoro stabile" (R2);
 - "è a termine (un anno, eventualmente prorogabile)" (R4);
 - "non è mai seguito un vero e proprio inserimento lavorativo" (R6);
 - "non un accompagnamento ad una ricerca lavorativa ma è attività di volontariato e non lavorativa" (R7);
 - "E' una misura con tutt'altro obiettivo".

D'altro canto, 4 Assistenti Sociali ritengono che il progetto abbia perseguito l'obiettivo dell'inserimento lavorativo dei beneficiari anche se, analizzando le risposte aperte, pare più configurarsi come una via intermedia tra disoccupazione e lavoro, una sorta di "campo di prova" dove sperimentare abilità e relazioni utili per un successivo ingresso nel mondo del lavoro:

- "la persone si sperimenta sulla tenuta ecc." (R3);
- "consente di sviluppare/verificare qualche prerequisito utile per un inserimento lavorativo: puntualità, serietà, affidabilità" (R5);
- "Crea un ponte tra la disoccupazione e l'occupazione, dando modo alle persone, molte delle quali disoccupate di lungo periodo, di attivarsi e al contempo sentirsi motivate rispetto alla ricerca attiva di lavoro".

Quanto detto trova riscontro anche nelle domande successive, che indagano i rapporti e i legami di rete dei beneficiari prima e dopo l'attivazione del progetto; la totalità degli intervistati è infatti concorde nell'affermare di aver visto un miglioramento in tal senso, motivando:

- "La maggior parte dei beneficiari era molto isolata prima di accedere al progetto" (R2);
- "persone non si sentono piu sole" (R3);
- "più possibilità di conoscere nuove persone" (R4);

- “come già riferito, in alcuni casi si sono sviluppate delle relazioni sociali” (R5);
- “ampliamento delle relazioni e delle opportunità” (R6);
- “ Il Ria permette la costruzione e l'implementazione di relazioni tanto interne alle associazioni quanto esterne, fungendo da opportunità per creare relazioni con il mondo esterno (altre risorse del terzo settore, datori di lavoro, rete familiare)” (R8);
- “Perchè si inserisce nelle attività della comunità locale” (R9).

Questo aspetto relativo all'inserimento occupazionale può, a mio avviso, configurarsi come un'opportunità e non soltanto come un punto di debolezza della misura; l'impegno che la persona può assumere, che può essere di tipo educativo, sociale, di cura, possono rappresentare un'opportunità di sperimentazione di competenze e capacità, di messa in gioco della propria motivazione e di rinforzo di autostima e autonomia personale che vanno oltre la mera assistenza economica.

6.4. Vissuto e percezioni degli Assistenti Sociali⁸⁴

Per quanto concerne il rapporto con Servizio Sociale, 9 rispondenti su 10 affermano di aver percepito un qualche miglioramento, identificandolo con la tematica della fiducia, della reciprocità, dello strumento e della risorsa:

- “La persona è più motivata ad uscire da una logica assistenzialista” (R2)
- “dando opportunità di questo tipo alle persone si fidano maggiormente del servizio” (R3);
- “Ha consentito di sviluppare un rapporto di reciprocità e di maggior chiarezza e concretezza nel "contratto"”(R4);
- “ha permesso di dare risposte e creare un rapporto di collaborazione e non solo di tipo assistenziale” (R5);
- “il rapporto è rimasto tale e quale nella maggior parte delle situazioni” (R6);
- “Risorsa, strumento di intervento” (R7);

⁸⁴ Nella traccia del questionario somministrato, le domande n. 25, 26 e 31 erano state inserite nella sezione 3 - Effetti e utilità del progetto; tuttavia, in fase di analisi e rielaborazione dei risultati, ho preferito inserire le risposte in questa parte del testo, perché più rispondenti al rapporto, al vissuto e alle percezioni degli Assistenti Sociali.

- “Ha permesso di mettere in campo un "fare" laddove prima vi era l'attesa di un'occupazione; si sono rilevati cambiamenti anche nell'atteggiamento verso il Servizio, ritenuto maggiormente fonte di opportunità concrete e positive” (R8);
- “La persona non si sente umiliata ma rispettata nella sua dignità contribuendo con l'apporto che da all'associazione” (R9).

Questo è ulteriormente confermato dalle risposte alle domande n. 33, 34 e 35 in cui quasi tutti (8 persone su 10) sono concordi nell'affermare che questa misura ha modificato il modo di lavorare, e che lo abbia fatto in modo positivo. Tali modifiche alle strategie di lavoro vengono identificate in questi termini:

- “perchè si possono proporre delle attività che prima non si riuscivano a fare” (R1);
- “Consente di attivare le risorse personali del beneficiario” (R2);
- “crea una relazione di fiducia tra persona e servizio” (R3);
- “perchè con alcuni beneficiari RIA al termine del percorso si sono riscontrati dei risultati positivi anche in termini di autostima e rafforzamento delle relazioni interpersonali” (R4);
- “Ho sempre cercato di utilizzare il contributo economico come strumento, come leva per favorire un cambiamento e non come finalità. Il RIA ha legittimato e fornito una cornice giuridica a questo principio” (R5);
- “ha permesso di dare risposte migliori rispetto alla mera assistenza economica” (R7);
- “E' una misura che permette di mettere un campo un agire spesso immediato in molte situazioni in cui l'inerzia e l'assenza di occupazione erano elementi caratterizzanti il nucleo familiare. In altre situazioni, dove invece la capacità lavorativa della persona risulta limitata, il RIA rappresenta un buon strumento per costruire un progetto ad hoc e mantenere/sviluppare le capacità residue” (R9).

I dati mettono in evidenza il ruolo dell'Assistente Sociale quale connettore e facilitatore nell'incontro tra gli snodi della rete, in virtù della sua professionalità e del suo essere “prossimo”. Inoltre, si evidenzia come il Servizio Sociale professionale possa utilizzare lo strumento del RIA per costruire un rapporto con l'utente, mettendo in atto interventi che non sono meramente erogativi, ma che permettano di costruire le basi per un processo di cambiamento e di offrire alla persona un sostegno non solo economico ma anche pratico e attivo, individualizzato e con valenza educativa. Se nella

relazione con l'utente conta il "saper fare" del professionista, quindi la sua professionalità e il modo in cui la coniuga, e il suo "sapere essere", la sua personalità e il modo in cui la manifesta all'altro, unitamente al modo in cui intreccia e declina queste due dimensioni (Donati, 2006), questa misura pare ben rispondere all'esigenza di strumenti che permettano di co-costruire un progetto di intervento personalizzato capace di cogliere le effettive capacità della persona (Sen, 2000) che vanno in tal modo sostenute e implementate per aiutare a fronteggiare le condizioni di deprivazione. Il sostegno nell'implementazione e nel consolidamento delle competenze permette di innescare processi di *empowerment* nella persona e di manifestare la propria capacità di autodeterminazione, intesa come l'espressione della libertà positiva dell'uomo e quindi della responsabilità e imputabilità di ogni suo volere e azione". Il senso di autoefficacia che ne consegue, rende la persona capace di intervenire attivamente negli eventi che determinano la propria vita e di operare il cambiamento necessario.

La maggior parte degli intervistati, tuttavia, ritiene che non ci sia stata una significativa riduzione dei contributi economici da quando è stata introdotta la misura del R.I.A. a riprova del fatto che l'importo riconosciuto non permette comunque di uscire da una situazione di disagio economico e di non ricorrere ad altri interventi per sopperire alle necessità di vita. Il 70%, infatti, afferma che le risorse economiche messe a disposizione – intendendo i contributi Regionali e le risorse che le Amministrazioni comunali sono disposte a investire – non siano sufficienti. Queste le motivazioni date:

- "se le risorse fossero maggiori si potrebbe attivare più progettualità ed aumentare eventualmente il beneficio economico per ogni progetto." (R3);
- "adeguate al numero di RIA che possono essere attivati e soprattutto monitorati (R5);
- "di certo è un progetto che meriterebbe di essere ampliato" (R6);
- "spesso il disagio economico è più importante rispetto a quanto messo a disposizione con Ria" (R7);
- "Ritengo che il Ria, con la sua finalità di attivazione e inclusione sociale, debba divenire quasi una base nella gran parte dei progetti di presa in carico dei Servizi Sociali" (R9);
- "Vengono sempre integrate con altro budget comunale" (R10).

Rispetto ad altre misure di contrasto alla povertà e alle politiche attive del lavoro finanziate a livello locale, regionale e nazionale, è stato chiesto di riflettere circa il grado di integrazione con il progetto R.I.A. Tutti sono concordi nell'affermare che attualmente il R.I.A. non è compatibile con altre misure, a meno che "gli importi, ad esempio del RDC siano così irrisori da poter essere ignorati, come chi percepisce 40 euro al mese" (R7); quindi "si dà priorità a chi non ha altre misure, se queste sono di importo esiguo si valuta il singolo caso (R2). Per quanto concerne la messa a sistema di tutte le misure a contrasto della povertà attualmente in essere, le strategie suggerite dagli intervistati riguardano:

- "normare l'ambito" (R1);
- "Una gestione centralizzata di tutte al fine di renderle il più attive possibile" (R3);
- "Dare stabilità al progetto" (R4);
- "a parer mio, vi sarebbe la necessità di una struttura organizzativa stabile in grado di gestire le varie misure" (R6);
- "un coordinamento unico con regia territoriale (R7);
- "ampliare la gamma di realtà coinvolte non solo al terzo settore ma anche ad attività commerciali, artigiane e favorire l'attivazione di più percorsi attraverso un aumento dei fondi stanziati" (R8);
- "Incrementare il livello di coordinamento attraverso dei gruppi lavoro dedicati" (R9);
- "Il mantenimento di una progettazione a livello di ambito" (R10).

Si è chiesto poi di fare una riflessione rispetto alla componente di volontariato propria del progetto R.I.A., rispetto a quella di obbligatorietà della ricerca e dell'occupazione lavorativa propria del Reddito di Cittadinanza. Due Assistenti Sociali affermano (R1 e R4) che le progettualità sono così diverse da non poter operare un raffronto, mentre altri due sostengono che la misura del R.I.A. è "spesso più vicina, anche territorialmente, alle caratteristiche dell'utenza che afferisce ai servizi sociali" (R5) e costituisce "un ottimo strumento di valutazione in capo ai Servizi, per mettere alla prova i potenziali beneficiari rispetto alla volontà di attivazione" (R7).

Rispetto alla discrezionalità esercitabile dagli operatori, fatta eccezione per un intervistato, tutti sono concordi nell'affermare che il progetto R.I.A. abbia permesso

loro di esercitare una certa discrezionalità e che la gestione di questo aspetto abbia comunque permesso di assicurare equità di trattamento.

Nel momento in cui l'Assistente Sociale deve definire un nuovo progetto, egli tiene sempre conto di quello che realmente il beneficiario sarà in grado di fare, limitando gli impegni richiesti per non farlo incorrere in adempimenti; tutti gli intervistati, infatti, sostengono di calibrare le attività considerando potenzialità e limiti del beneficiario, al fine di non rischiare il fallimento del progetto. Ciò implica un *assessment* globale che tiene in considerazione non solo gli interessi e le attitudini dell'utente, le sue risorse e quelle del contesto e la rete nella quale è inserito, ma anche la sua effettiva motivazione e disponibilità "a fare" (De Ambrogio et al, 2006), che a loro volta possono trasformarsi in competenze spendibili. Va operata, quindi, un'attenta analisi della domanda al fine di costruire l'azione di accompagnamento, calibrata in relazione alle effettive capacità del soggetto.

A livello organizzativo, l'introduzione del R.I.A. all'interno del Servizio Sociale comunale ha portato alcune innovazioni (per il 70%), in particolare per quanto riguarda la "collaborazione attiva e continuativa con le associazioni" (R1), un "maggiore coinvolgimento delle realtà associative nella rete dei servizi" (R2), il "miglioramento dei servizi erogati dal Comune attraverso l'impiego degli utenti RIA inseriti in associazioni di volontariato che collaborano strettamente coi servizi" (R3). È stata anche permessa una "maggiore inclusività dei soggetti più fragili con il tessuto sociale e con il territorio" (R4) e, inoltre, "Il Comune, dato il buon andamento dei progetti RIA, ha deciso di investire in tali progettualità mettendo a disposizione dei fondi extra rispetto a quelli previsti dal cofinanziamento" (R8).

In linea generale, i colleghi ritengono che il carico di lavoro permetta di sviluppare adeguatamente il progetto R.I.A. (80%) e che questa misura si sia rivelata come un'opportunità per il proprio lavoro (70%) ma anche come un peso (per il 30%).

CONCLUSIONI

La povertà è un macro fenomeno che risulta essere di difficile definizione in quanto assume forme, gradi e intensità differenti a seconda dell'aspetto e prospettiva che si sceglie di considerare, ma anche della fase della vita della persona, della rete di riferimento, del contesto sociale così pure come del periodo storico, politico ed economico in cui si manifesta. Essa si configura, inoltre, come un fenomeno trasversale, perché capace di coinvolgere generazioni diverse, aree territoriali estese ma anche strati della popolazione che un tempo ne erano esclusi. Questo può ricondursi a una serie di con-cause: la mancanza di un reddito sufficiente, la carenza delle reti di supporto, la privazione di un ruolo professionale e sociale consolidato, l'insicurezza legata al Sé e conseguente alla richiesta pressante di flessibilità.

Nonostante il progresso economico, la povertà è accresciuta negli ultimi anni ed ha conosciuto nuove forme e nuovi profili di rischio che hanno generato pesanti ricadute sui livelli di uguaglianza sociale. Per questi motivi, il fenomeno sta assumendo progressivamente conformazioni diverse, con una diffusa "vulnerabilità invisibile" che vede affacciarsi sulla soglia della povertà per la prima volta un numero crescente di persone e famiglie. Questa situazione porta con sé una molteplicità di aspetti che possono poi aggravarla, trasformarla e renderla una condizione di indigenza stabile nel tempo. Pertanto, l'analisi del problema non può essere ricondotta solo a temi di ordine monetario ed economico.

Con il processo di impoverimento si è assistito e si assiste ad un contestuale indebolimento e sgretolamento dei legami primari e della qualità delle relazioni sociali in generale che hanno, a loro volta, una ricaduta sulla capacità di fronteggiamento e di cura del nucleo familiare verso i propri membri. Legami primari deboli comportano anche limitate possibilità di attivare meccanismi di solidarietà, di sostegno e presa in carico da parte del nucleo nei confronti della propria rete amicale e parentale e questo, a sua volta, ha una ricaduta sul sistema assistenziale che deve intervenire e sostituirsi ad esso.

Sulla base di queste premesse, è necessario evidenziare che le scelte di politica pubblica devono essere strettamente connesse alla rappresentazione sociale della povertà (Simmel, 2001); è indispensabile che esse tengano conto della persona nella

sua globalità e che il problema sia considerato come trasversale ai diversi ambiti di vita degli individui. Se è vero che gli strumenti di contrasto alla povertà sperimentati si sono evoluti nel corso del tempo, trasformandosi da interventi repressivi e punitivi ad azioni volte ad operare una rieducazione e un reinserimento nel contesto di appartenenza, tuttavia le risposte continuano ad essere perlopiù di tipo economico e monetario, sottoforma di sussidio assistenziale.

A livello europeo, con eccezione dei Paesi del Nord, e in Italia le azioni di contrasto alla povertà non hanno avuto un'attenzione specifica e globale, caratterizzandosi, di fatto, dalla frammentazione degli interventi e da un carattere categoriale e selettivo e basandosi su un approccio di tipo ripartivo e assistenziale che richiama più una dimensione di controllo sociale e ordine pubblico, piuttosto che di rimozione delle cause di sofferenza e bisogno (Corbiserio, 2005). Tali tipologie di intervento non fanno che perpetuare un sistema che vede la persona come mero fruitore e beneficiario passivo di erogazioni elargite dal sistema sulla base di disponibilità di fondi e di requisiti minimi di reddito e che deresponsabilizza l'utente e il sistema stesso. Al suo interno, lo stesso Servizio Sociale, teso per mandato e deontologia professionale ad agire in un'ottica di empowerment della persona, si scontra con una cultura che vede come soluzione il sostegno al reddito esclusivamente tramite prestazioni economiche non risolutive, che considera il disagio economico come un mero problema di reddito e che riflette tale cultura nelle scelte di politica sociale e nella realizzazione dei *welfare* locali.

Ecco perché si rende necessario l'uso di strumenti e interventi volti a favorire processi di autonomia, che considerino la persona come soggetto attivo, co-costruttore di un percorso volto a sostenere le sue abilità e competenze, che promuovano le risorse del soggetto quali strumenti utili e necessari per evitare o arginare la condizione di disagio in cui vivono.

All'interno di questo quadro, si è cercato di comprendere se e come il progetto R.I.A., proposto dalla Regione Veneto all'interno del territorio regionale e implementato dagli Ambiti Territoriali Sociali, possa configurarsi quale strumento utile a coniugare la risposta economica volta a fronteggiare i bisogni immediati, con un intervento sociale che promuova il cambiamento. L'obiettivo è stato quello di capire se

la misura ha costituito un'alternativa, ha veicolato valori, innescato processi virtuosi di autonomia e di *empowerment* della persona, portando l'utente da una posizione di semplice assistito, passivo fruitore di un sussidio, a soggetto di cittadinanza attiva.

Dai questionari somministrati agli Assistenti Sociali dell'Ambito Territoriale 13 di Mirano – Dolo sono emersi punti di forza e opportunità ma anche debolezze di questa misura che è alla sua ottava annualità di sperimentazione.

Per quanto riguarda gli aspetti positivi, emerge in primis la capacità di cura e ampliamento della rete che la misura permette di operare; in un'ottica in cui il Terzo Settore è inteso come soggetto capace di risposte qualificate e di condividere linguaggi, pratiche e strumenti in un'ottica di prospettiva integrata, il R.I.A. è diventato uno strumento concreto per promuovere la partecipazione attiva del volontariato e dell'associazionismo locale focalizzato alla tessitura di una coesione sociale dal basso; si sono infatti sperimentate nuove collaborazioni tra pubblica amministrazione e terzo settore, in un'ottica generativa⁸⁵ e di co-progettazione, con un impatto positivo nell'inclusione delle fasce più deboli della popolazione. È stato inoltre valorizzato il principio di sussidiarietà, attraverso l'agire coordinato degli Enti Locali, istituzioni prossime al cittadino, con gli altri soggetti pubblici e privati del mondo socio-economico.

A livello di regia e *governance* del progetto, la condivisione e il coordinamento a più livelli (regionale, provinciale, di ambito, tavoli di coordinamento tra operatori), ha creato un ambiente fertile in cui promuovere relazioni, alleanze, condividere strategie di attivazione e coinvolgimento; l'adesione al progetto da parte di Comuni con modalità di lavoro tra loro differenti ha stimolato lo scambio di procedure e strumenti tra operatori, permettendo in un certo senso l'evoluzione delle risposte dei servizi alle richieste del territorio e la costruzione di buone pratiche sulle politiche di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà.

A livello del lavoro dell'Assistente Sociale e dei singoli progetti attivati, la misura si è configurata come strumento utile a fornire sostegno economico, talvolta integrato con altri interventi di inclusione sociale, a fronte di un percorso individuale ben chiaro,

⁸⁵ Per generatività intendo la capacità di valorizzare le risorse della persona e del suo contesto relazionale, affinché queste generino altre risorse nella comunità.

che rispetta la dignità della persona e, al contempo, ne accresce le competenze e l'autonomia che diverranno poi eventualmente utili e spendibili nel mondo del lavoro.

Il progetto permette inoltre all'operatore di esercitare la propria discrezionalità all'interno della relazione di aiuto, definendo il progetto individuale insieme alla persona, avendo così un'occasione per conoscerla meglio, a partire da un'esperienza concreta e condivisa che è costituita dall'utilità del lavoro sociale. Inoltre, l'Assistente Sociale può intercettare particolari tipi di disagio e far emergere e prendere in carico altri tipi di bisogni, rispondendo con un intervento finalizzato all'inclusione sociale e alla crescita personale, alla consapevolezza e all'autonomia, nonché alla possibilità di rientrare nei circuiti delle relazioni sociali e del lavoro. L'innovazione della misura sta proprio in questo modo di pensare ai servizi pubblici, come attivatori di reti finalizzate all'inclusione dei cittadini più deboli.

Il Servizio Sociale risulta avere un ruolo chiave all'interno di questo scenario, perché il suo mandato è proprio quello di avviare processi di cambiamento e di ricoprire il ruolo di facilitatore e connettore di reti e snodi.

Possono tuttavia essere evidenziati anche dei punti di debolezza e delle criticità della misura. Innanzitutto i questionari rilevano la difficoltà nell'individuare i beneficiari, non perché non vi siano persone bisognose ma perché è complesso integrare le difficoltà e le potenzialità dell'utenza con realtà del Terzo settore e del privato che non sempre sono abituate a confrontarsi con il disagio. A questo si aggiunge la difficoltà per alcuni beneficiari di portare a termine il percorso a causa di carichi familiari, problemi di salute o particolari forme di disagio che spingono alla rinuncia del progetto.

Infine, gli stanziamenti sono considerati in prevalenza insufficienti così come la diversità di storie, di contesti socio-economici, di strutture e prassi amministrative tra Ambiti e tra Comuni sembrano essere un ostacolo alla gestione ottimale del progetto R.I.A.

APPENDICE

Progetto Personalizzato

Misure Reddito d'Inclusione Attiva (RIA), Sostegno all'Abitare (SoA) e
Povertà Educativa (PE), Fondo nuove vulnerabilità – DGR 1240/2021 .

SEZIONE I – ANAGRAFICA BENEFICIARIO

Beneficiario/a	
Luogo e data di nascita	
Cittadinanza	
Indirizzo di residenza Indirizzo domicilio (se diverso da residenza)	
Telefono e MAIL	
Titolo di studio	

SEZIONE 2 - COMPOSIZIONE NUCLEO FAMILIARE DI STABILE CONVIVENZA (sez. SILS)

N. totale di componenti del nucleo di cui, N. di minorenni	
di cui, N. di disabili (con inv. civ. - l.104/92, l-68/99)	
di cui, N. di anziani	
di cui, N. di anziani non autosufficienti (inv. civ. 100%)	
di cui, N. occupati in età lavorativa (18-65)	

SEZIONE 3 - RETE SOCIALE E DEI SERVIZI

	SI	NOTE
Amministratore di Sostegno		
MMG SERD		
CSM		
Consultorio Familiare		
Neuropsichiatria Infantile		

SIL		
UIEPE		
ETS/Associazioni		
Altra persona di riferimento		
Altro		

SEZIONE 4 - INFORMAZIONI SANITARIE E AMMINISTRATIVE

	SI	NOTE
ISEE		
Invalità Civile (%)		
Pensione di Invalità		
L.104/92		
Indennità di Accompagnamento		
Reddito di Cittadinanza		
Altri contributi economici comunali		
Condizione lavorativa (occupato, disoccupato)		
Condizione abitativa (affitto, proprietà ecc)		
Altro		

SEZIONE 5 – CONDIZIONE PER ACCESSO ALLA MISURA (DGR 1240/2021)

	Persone con condizione di disabilità riconosciuta (persone con disabilità psico-fisica ai sensi della L. n. 68/99)
	Persone con certificazione dei servizi specialistici (persone con patologie certificate da servizi pubblici che richiedono lunghi percorsi riabilitativi o di recupero)
	Minori in situazioni di disagio sociale
	Giovani NEET (not in education employment or training)
	Donne vittime di violenza domestica/familiare
	Genitori/coniugi separati che escono dal nucleo familiare
	Persone senza dimora
	Vittime di tratta
	Minori stranieri non accompagnati
	Emergenza COVID-19
	Nuclei familiari in condizioni di emarginazione e vulnerabilità per motivi diversi da quelli sopra indicati

SEZIONE 6 – OBIETTIVI E IMPEGNI

BISOGNO	OBIETTIVO	INTERVENTO	IMPEGNO
<p>Bisogni individuali: Cittadinanza/Appartenenza sociale</p> <p><input type="checkbox"/> sviluppare/ migliorare/mantenere le relazioni sociali</p> <p><input type="checkbox"/> partecipare alle iniziative del contesto sociale</p>	<p>Potenziare le Reti Sociali di Prossimità</p> <p>Verificare la capacità della persona di impegnarsi in un percorso di attivazione</p>	<p>RIA - REDDITO INCLUSIONE ATTIVA</p>	<p><input type="checkbox"/> Partecipazione per ___ ore settimanali presso l'Associazione/Ente _____ per la seguente attività:</p> <p><input type="checkbox"/> segreteria</p> <p><input type="checkbox"/> pulizie</p> <p><input type="checkbox"/> assistenze varie</p> <p><input type="checkbox"/> logistica</p> <p><input type="checkbox"/> verde</p> <p><input type="checkbox"/> Altro _____</p> <p>(per complessive min. 4/sett.)</p>
<p>Bisogno del nucleo familiare: Abitazione</p> <p><input type="checkbox"/> disponibilità abitazione/alloggio</p> <p><input type="checkbox"/> stabilità abitazione/alloggio</p>	<p>Preservare l'alloggio/ Migliorare la Condizione Abitativa</p>	<p>SOA - CONTRIBUTI ECONOMICI PER ALLOGGIO</p>	<p><input type="checkbox"/> Pagamento del canone di locazione</p> <p><input type="checkbox"/> Pagamento spese condominiali</p> <p><input type="checkbox"/> Pagamento /rimborso di depositi cauzionali per nuovi alloggi</p> <p><input type="checkbox"/> Pagamento del mutuo moroso</p> <p><input type="checkbox"/> Pagamento utenze e piccole manutenzioni</p> <p><input type="checkbox"/> Frequenza di contatti con i servizi responsabili del progetto</p> <p><input type="checkbox"/> Dare riscontro documentato dell'avvenuto pagamento</p> <p><input type="checkbox"/> Altro _____</p>
<p>Bisogno del nucleo familiare: Risorse economiche</p> <p><input type="checkbox"/> supporto educativo e/o scolastico</p> <p><input type="checkbox"/> necessità di far fronte alle spese</p>	<p>Sostenere la Cura dei Bambini e Ragazzi</p>	<p>PE - POVERTA' EDUCATIVA</p>	<p><input type="checkbox"/> Frequenza e impegno scolastico</p> <p><input type="checkbox"/> Centri Estivi</p> <p><input type="checkbox"/> Dopo-scuola/ripetizioni</p> <p><input type="checkbox"/> Attività/laboratori culturali</p> <p><input type="checkbox"/> Sport</p> <p><input type="checkbox"/> Pagamento trasporto scolastico e/o mensa</p> <p><input type="checkbox"/> dispositivi digitali e di connessioni</p> <p><input type="checkbox"/> Gite scolastiche</p> <p><input type="checkbox"/> Spese non riconosciute dal SSN</p>

<p>Bisogno del nucleo familiare: Risorse economiche</p> <p><input type="radio"/> necessità di far fronte alle spese</p>	<p>Migliorare la condizione economica</p>	<p>FONDO NUOVE VULNERABILITA'</p>	<p>e non rientranti nei LEA</p> <p><input type="radio"/> Frequenza di contatti con i servizi responsabili del progetto</p> <p><input type="radio"/> Dare riscontro documentato dell'avvenuto pagamento</p> <p><input type="radio"/> Altro _____</p> <p><input type="radio"/> Frequenza di contatti con i servizi responsabili del progetto</p> <p><input type="radio"/> Coprire le spese per i bisogni primari</p> <p><input type="radio"/> Dare riscontro documentato dell'avvenuto pagamento</p> <p><input type="radio"/> Altro _____</p>
--	--	--	---

SEZIONE 4 – TEMPI DI REALIZZAZIONE E RISORSE

Sostegno	Importo contribuito	Data di avvio	Data di termine

Comune di _____

data _____

Beneficiario/a

Assistente Sociale

SEZIONE 5 – VERIFICA DEI RISULTATI

DATA INCONTRO:

PARTECIPANTI:

Risultato	Motivazioni mancato o parziale raggiungimento
Verifica obiettivi: <input type="radio"/> ① Raggiunto <input type="radio"/> ② Raggiunto in parte <input type="radio"/> ③ Non raggiunto	<input checked="" type="radio"/> ① A carico del servizio o dei soggetti della rete <input checked="" type="radio"/> ② A carico del beneficiario/famiglia: <input type="radio"/> Mancato rispetto degli impegni presi <input type="radio"/> Sopraggiunti giustificati motivi (impedimenti di carattere giudiziario, aumento carichi di cura, lutto, motivi di salute) <input type="radio"/> Trasferimento <input type="radio"/> Altro _____

Comune di _____

Data _____

Beneficiario/a

Assistente Sociale

Questionario per gli assistenti sociali dell'ATS 13.

La ricerca ha lo scopo di comprendere se e come il progetto R.I.A. - Reddito di Inclusione Attiva, promosso dalla Regione Veneto (DGR 2009/2015), si possa configurare quale strumento di contrasto alla povertà in Veneto, con particolare riguardo al territorio dei 17 Comuni compresi nell'Ambito Territoriale n. 13 di Mirano - Dolo. Il questionario si compone di quattro sezioni:

1. informazioni introduttive;
2. implementazione del progetto;
3. effetti e utilità del progetto;
4. vissuto e percezioni degli Assistenti Sociali.

La Sua partecipazione alla ricerca è completamente volontaria; si potrà ritirare in qualunque momento.

RISERVATEZZA, TRATTAMENTO E CONSERVAZIONE DEI DATI

I dati raccolti saranno trattati in conformità con la L. n. 219 del 22/12/2017, garantendo l'anonimato dei partecipanti. In particolare: i dati personali raccolti non verranno trasmessi a persone non direttamente coinvolte nella ricerca e verranno elaborati in forma anonima; i risultati verranno presentati in forma aggregata e con ogni cautela necessaria a evitare l'identificabilità dei partecipanti. L'elaborazione dei dati raccolti nell'ambito della ricerca, la loro comunicazione a soggetti terzi e/o pubblicazione per scopi scientifici sono consentite, ma potranno avvenire soltanto dopo che i dati medesimi saranno resi anonimi, a cura e sotto la responsabilità diretta del responsabile della ricerca. I dati verranno conservati tramite l'utilizzo di mezzi tecnologici dal responsabile della ricerca, conformemente ai principi di cui all'art. 45 regolamento UE 2016/679, per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità e con specifico riguardo al principio di limitazione della conservazione di cui all'art. 5, lett. e) del suddetto regolamento.

*Campo obbligatorio

1. Il/La sottoscritto/a dichiara di essere maggiorenne; di aver letto attentamente le spiegazioni relative alla ricerca e all'intera procedura sperimentale; di essere stato informato riguardo alle finalità e agli obiettivi della ricerca in questione; di aver avuto la possibilità di porre domande a proposito di qualsiasi aspetto della procedura sperimentale; di aver ricevuto soddisfacenti assicurazioni sulla riservatezza dei dati personali raccolti dalla ricerca; di essere consapevole di potersi ritirare in qualsiasi fase dello studio.

*

Contrassegna solo un ovale.

- Sì
- No

2. Lei è un Assistente Sociale operante all'interno di uno dei Comuni dell'Ambito Territoriale 13, Mirano - Dolo?

*

Contrassegna solo un ovale.

- Sì
- No

3. A quanto ammonta la popolazione residente nel Comune in cui lavora?

*

Contrassegna solo un ovale.

- Più di 35.000 abitanti
- Tra 35.000 e 25.000 abitanti
- Tra 25.000 e 15.000 abitanti
- Tra 15.000 e 10.000 abitanti
- Meno di 10.000 abitanti
- Non so

4. Quanti sono, ad oggi, i singoli beneficiari inseriti nel progetto R.I.A. del Suo Comune?

*

Contrassegna solo un ovale.

- Nessuno
- Da 1 a 5 beneficiari
- Da 6 a 10 beneficiari
- Da 11 a 20 beneficiari
- Da 21 a 30 beneficiari
- Più di 30 beneficiari
- Non so

5. Quale fascia di età è prevalentemente interessata dall'attivazione del Progetto?

*

Contrassegna solo un ovale.

- 18 - 24 anni
- 25 - 34 anni
- 35 - 54 anni
- 55 - 65 anni
- Più di 65 anni
- Non so

6. Qual è il genere prevalente?

*

Contrassegna solo un ovale.

- Uomini
- Donne
- In egual misura
- Non so

7. Qual è la principale provenienza dei beneficiari?

*

Contrassegna solo un ovale.

- Italia
- Unione Europea
- Paesi extra UE
- Non so

8. Tra i beneficiari, quanti avevano contributi economici o prestazioni comunali già in essere al momento dell'attivazione del progetto R.I.A.?

*

Contrassegna solo un ovale.

- Tutti i beneficiari
- La maggior parte dei beneficiari
- Una minoranza dei beneficiari
- Nessun beneficiario

Passa alla domanda 10.

- Non so

Passa alla domanda 10.

9. Per quali motivazioni i beneficiari erano già in carico al Servizio Sociale?

Seleziona tutte le voci applicabili.

- Contributo economico di integrazione al reddito
- Contributi per spese sanitarie
- Contributo per affitto
- Percorso con il Servizio di inserimento lavorativo
- Consulenza e sostegno psico-sociale
- Servizio di supporto per le dipendenze (SerD)
- Alloggio popolare
- Assistenza domiciliare
- Servizio di trasporto
- Erogazione pasti a domicilio
- Reddito di Cittadinanza
- Povertà Educativa
- Altro:

10. Quanti progetti R.I.A. sono stati interrotti?

*

11. Per quale/i motivazione/i?

Seleziona tutte le voci applicabili.

- Il beneficiario non ha sottoscritto il progetto proposto
- Il beneficiario ha trovato altra occupazione
- Il beneficiario non ha voluto proseguire il progetto
- Il beneficiario ha rinunciato al progetto (ha firmato il modulo di adesione ma è uscito dal progetto senza aver usufruito di alcuna attività)
- L'Associazione ospitante non ha voluto proseguire il progetto con il beneficiario individuato

- L'Associazione ospitante non ha voluto proseguire il progetto R.I.A.
 - Altro:
-

Implementazione del progetto

12. Quante Associazioni sono coinvolte nell'attivazione dei Progetti R.I.A. del Suo Comune?

*

13. In che modo sono stati individuati i beneficiari della misura?

*

Seleziona tutte le voci applicabili.

- É stata predisposta un'informazione diffusa per raggiungere i potenziali target
- É stata operata una selezione puntuale e diretta da parte dell'Assistente Sociale
- Altro:

14. All'interno dei progetti R.I.A. attivati nel Suo comune, sono stati inseriti:

*

Contrassegna solo un ovale per riga.

Sì/No/Non so

- Migranti
- Richiedenti asilo
- Persone senza fissa dimora
- Giovani NEET
- Vittime di violenza familiare/domestica
- Persone con disabilità psico-fisica

15. Nonostante non sia tra i requisiti, c'è un controllo per il requisito economico?

*

Contrassegna solo un ovale.

- Sì
- No

Passa alla domanda 17.

16. Quale tipo di requisito?

17. In quale/i settore/i di attività è stato inserito il beneficiario?

*

Seleziona tutte le voci applicabili.

- pulizie
- assistenza
- segreteria
- logistica
- verde
- trasporti
- Altro:

18. Riesce a coinvolgere anche altri membri del nucleo familiare all'interno della progettualità con il beneficiario, al fine di una presa in carico globale del nucleo?

*

Contrassegna solo un ovale.

- Sì
- No
- A volte
- Quasi mai

19. Sono stati previsti momenti di valutazione e monitoraggio per ogni singolo progetto?

*

Contrassegna solo un ovale.

- Sì, sempre
- A volte
- No

Passa alla domanda 21.

20. Con che cadenza e quali modalità?

Effetti e utilità del progetto

21. Il contributo erogato è, secondo Lei, adeguato rispetto alla condizione di povertà in cui si trovano i beneficiari? (Rapporto tra importo economico mensile erogato e condizione di indigenza).

*

Contrassegna solo un ovale.

- 1 - Molto adeguato
- 5 - Per nulla adeguato

22. Può motivare la Sua risposta precedente?

23. Il Progetto R.I.A. ha, secondo Lei, portato a dei miglioramenti nella qualità della vita delle persone inserite?

*

Contrassegna solo un ovale.

- 1 - Nessun miglioramento
- 5 - Miglioramenti notevoli

24. Può precisare in che termini è avvenuto il miglioramento?

25. Il Progetto R.I.A. ha, secondo Lei, portato a dei miglioramenti nel rapporto tra beneficiari e Servizio Sociale?

*

Contrassegna solo un ovale.

- 1 - Nessun Miglioramento
- 5 - Miglioramento rilevante

26. Può precisare in che termini è avvenuto il miglioramento?

27. Si può considerare il progetto R.I.A. quale misura che favorisce l'inserimento lavorativo dei beneficiari?

*

Contrassegna solo un ovale.

Sì

No

Non so

28. se sì, perché / se no, perché?

29. Si è verificato, secondo Lei, un miglioramento nei rapporti e nei legami di rete del beneficiario?

*

Contrassegna solo un ovale.

Sì

No

Non so

30. Se sì, perché / Se no, perché?

31. C'è stata una riduzione dei contributi economici erogati, da quanto è stata introdotta questa misura?

*

Contrassegna solo un ovale.

1 - Decisamente sì

5 - Decisamente no

32. Di seguito sono indicati alcuni obiettivi specifici che possono essere previsti dal progetto personalizzato. Pensando agli attuali beneficiari del progetto R.I.A., quanto spesso (mai, poco, abbastanza, spesso, sempre) ha posto come obiettivo:

*

Contrassegna solo un ovale per riga.

Sostenere adattamento alla realtà

Orientare le scelte

Valorizzare le competenze individuali

Curare la socializzazione

Sostenere la genitorialità

Orientare e accompagnare alla fruizione dei servizi

Supportare l'organizzazione familiare

Migliorare la capacità di gestione del budget

Migliorare la capacità di autonomia abitativa

Favorire l'inclusione lavorativa

Favorire la cura della salute

Percezioni e vissuto sell'Assistente Sociale

33. Ritiene che l'introduzione di questa misura abbia modificato il Suo modo di lavorare?

*

Contrassegna solo un ovale.

- 1 - Sì, molto
- 5 - Per nulla

34. Se lo ha modificato, si è trattato di un cambiamento positivo o negativo?

Contrassegna solo un ovale.

- Positivo
- Negativo
- Né positivo, né negativo

35. Può specificare perché, secondo Lei, questa misura ha modificato il Suo modo di lavorare e perché abbia rappresentato un cambiamento?

36. Ritiene che le risorse economiche messe a disposizione siano sufficienti?

*

Contrassegna solo un ovale.

- sì
- no

37. Se sì, perché / Se no, perché?

38. La misura del R.I.A. come è stata integrata con le altre misure di contrasto alla povertà e con politiche attive del lavoro finanziate a livello locale, regionale e nazionale (ad esempio, Rel, RdC, altro...)?

39. Quali strategie sarebbero secondo Lei necessarie a livello regionale e/o territoriale per garantire la messa a sistema di tutte le misure di contrasto alla povertà attualmente in essere?

40. Come valuta la componente di volontariato propria del Progetto R.I.A. rispetto a quella di obbligatorietà della ricerca e occupazione lavorativa propria del Reddito di Cittadinanza?

41. La qualità della relazione è tra le caratteristiche più rilevanti del lavoro sociale e dipende da aspetti comunicativi, relazionali, dinamiche interpersonali, di collaborazione tra utenti e operatori. Alla luce di questa definizione, ritiene che il progetto R.I.A. Le abbia permesso di esercitare una certa discrezionalità?

*

Contrassegna solo un ovale.

- 1 - Nessuna discrezionalità
- 5 - Molto

42. La gestione della discrezionalità ha permesso, al contempo, di assicurare equità di trattamento?

*

Contrassegna solo un ovale.

sì

no

43. E' riuscito/a ad attivare risorse aggiuntive (oltre al beneficio economico previsto dalla misura)?

*

Contrassegna solo un ovale.

1 - molto

5 – no

44. L'introduzione del Progetto R.I.A. ha portato innovazioni organizzative nel Suo servizio?

*

Contrassegna solo un ovale.

Sì

No

45. Se sì, in quali termini?

46. Il carico di lavoro Le permette di sviluppare adeguatamente il progetto?

*

Contrassegna solo un ovale.

sì

No

47. Vive questa misura come un'opportunità per il Suo lavoro o come un aggravio di lavoro?

*

Contrassegna solo un ovale.

Come un'opportunità

Come un peso

Entrambe

Non so

48. Quanto deve definire un nuovo progetto, tiene conto di quello che realmente il beneficiario sarà in grado di fare, limitando eventualmente gli impegni richiesti per non farlo incorrere in adempimenti? (Dove 1 = Molto: calibro le attività considerando i limiti del beneficiario, per non rischiare il fallimento del progetto e 5 = Per niente: se il beneficiario non rispetta quanto richiesto, verrà escluso dal progetto.

*

Contrassegna solo un ovale.

49. Genere

Seleziona tutte le voci applicabili.

- Uomo
- Donna

50. Età

Seleziona tutte le voci applicabili.

- Meno di 30 anni
- 30 - 39 anni
- 40 - 49 anni
- 50 - 59 anni
- Più di 60 anni

51. Titolo di studio

52. Da quanti anni lavora come Assistente Sociale?

53. Grazie per il tempo che ha dedicato al questionario! Se vuole, utilizzi questo spazio per lasciare un commento.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Ambito Territoriale Sociale 13, *Il Progetto Inclusione. Un percorso, tante possibilità*, Grafiche San Vito s.r.l.s., Treviso, 2020.

Anand S., Sen A.K., *Concept of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective*, UNDP, Human Development Report, New York, 1997.

Bailey K.D., *Metodi della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 1982.

Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna, 2009.

Bronzini G., *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e l'Europa*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2011.

Cardano M., *Tecniche di ricerca qualitativa: percorsi di ricerca nelle scienze sociali*, Carocci, Roma, 2003.

Commissione delle Comunità Europee. *Raccomandazione del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro 2008/867/CE*, 2008.

<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008H0867&from=IT>

Commissione di indagine sull'esclusione sociale. *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, 2009.

<http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Documents/Resources/Lavoro/CIES/RAPPORTOD EFINITIVO2009.pdf>

Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione. *Verso una politica di lotta alla povertà. L'assegno per i figli e il minimo vitale*, 1995.

http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Documents/Resources/Lavoro/CIES/Assegno_figli_minimovitale_1995.pdf

Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla. 1951- 1954.

Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale. 1997. Relazione finale, 28 febbraio 1997.

<https://www.espanet-italia.net/wp-content/uploads/2018/02/Commissione-Onofri-relazione-finale-28-2-19971.pdf>

Consiglio delle Comunità Europee. 1992. Raccomandazione del 24 giugno 1992 in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (92/441/CEE).

<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992H0441&from=IT>

Consiglio delle Comunità Europee. 1992. Raccomandazione del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (92/441/CEE).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:31992H0442>

Commissione Europea, Raccomandazione del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, C(2008) 5737.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32008H0867>

Commissione di indagine sull'esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, 2009.

Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, *Trattato di Amsterdam*, Amsterdam, 2 ottobre 1997.

Consiglio europeo, *Trattato sull'Unione Europea (TUE)*, Maastricht, 7 febbraio 1992.

Corbetta P, *Metodologie e tecniche della ricerca sociale*, Ed. Il Mulino, 1999.

Corbiserio F., *Le trame della povertà. L'esperienza del reddito minimo di inserimento nei reticoli d'impoverimento sociale*, Franco Angeli, 2005.

Crepaldi C., Da Roit B., Castegnaro C., *Minimum Income Policies in EU Member States. Study for the EMPL Committee, Directorate general for internal policies, Policy department A: Economic and scientific policy, Employment and Social Affairs*, 2017.

Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, Gazzetta Ufficiale n. 221 del 23/09/2015.

De Ambrogio U, Dessi C., Ghetti V., *Progettare e valutare nel sociale*, Carocci Faber, 2006.

Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, Gazzetta Ufficiale n. 240 del 13/10/2017.

Donati P, *Manuale di sociologia della famiglia*, Manuali Laterza, 2006.

Dovis P., Saraceno C., *I nuovi poveri. Politiche per le disuguaglianze*, Codice Edizioni, Torino, 2011.

Eurostat, <https://ec.europa.eu>

Franzini M., *Disuguaglianze inaccettabili. L'immobilità economica in Italia*, Egea – Bocconi Editore, Milano, 2010.

Franzini M., *Ricchi e poveri (L'Italia delle disuguaglianze (in)accettabili)*, Università Bocconi Editore, Milano, 2020.

Giddens A., *Fondamenti di sociologia*, Il Mulino, 2006.

Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., Zanini N., *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*. Il Mulino, 2016.

Gori C., *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci editore, 2004.

Gori C., *Verso un nuovo modello italiano di povertà?* in "La rivista delle politiche sociali", 4, 2017.

Gori C., *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social card al Covid-19*, Laterza, Bari, 2020.

Gori C., Baldini M., Martini A., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., Zanini N., *Il Reddito di Inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2016.

Gualdani A., *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Giuffrè ed., 2007.

Kaneklin C., Scarpati G. (a cura di), *Formazione e narrazione*, Cortina Ed., Milano, 1998.

Istat, www.istat.it

Mattutini E., *Profili di povertà. Percorsi di teoria, ricerca e politica sociale*, Ed. University Press, Pisa, 2013.

Mesini D. (a cura di), *Lotta alla povertà: i servizi al centro. Sfide e opportunità all'introduzione del REI*, Maggioli Editore, 2018.

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

Negri N., Saraceno C., *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, 1996.

Negri N., Saraceno C., *Povertà e vulnerabilità sociale in aree sviluppate*, Carrocci, Roma, 2003.

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione Europea, *Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio*, N. 1304/2013, 17 dicembre 2013.

Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione Europea e Commissione europea, *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Göteborg, 17 novembre 2017.

Parlamento europeo, *Risoluzione sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039)*, Strasburgo, 20 ottobre 2010.

Parlamento europeo, *Risoluzione sul raggiungimento dell'obiettivo della lotta alla povertà, tenuto conto delle spese in aumento sostenute dalle famiglie (2016/2223)*, Strasburgo, 14 aprile 2016.

Ranci Ortigosa E., *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Brioschi, 2018.

Rancio Ortigosa E., Mesini D., *Povert  ed esclusione sociale e politiche di contrasto* (brossura), Prospettive Sociali Sanitarie, 2011.

Regione del Veneto, *Rapporto statistico. Il Veneto si racconta, il veneto si confronta*, Anno 2020

Ruspini E., *Da Rowtree alle indagini in panel: un itinerario che ha trasformato il concetto di povert *, Franco Angeli, Milano, 1998.

Saraceno C., *Rapporto sulle politiche contro la povert  e l'esclusione sociale*, Caroddi Editore, 2002.

Saraceno C., *Il lavoro non basta. La povert  in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli Editore, Milano, 2015.

Sen A., *From Income Inequality to Economic Inequality*, in Southern Economic Journal Vol. 64, No.2, Southern Economic Association, 1997.

Sen A., *Development as freedom*, Knopf Doubleday Publishing Group, California, 2000.

Simmel G., *La legge individuale*, Armando Editore, 2001

Trattato sull'Unione Europea, Maastricht, 7 febbraio 1992, tratto da <http://eur-lex.europa.eu/>