

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

La Carta Acquisti Sperimentale per la lotta alla povertà. Il caso di Torino

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1559496> since 2021-03-15T11:49:25Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

La Carta Acquisti Sperimentale per la lotta alla povertà

Il caso di Torino

di Sandro Busso e Antonella Meo

Dipartimento di Culture, Politica e Società – Università di Torino

A Torino la sperimentazione della Nuova Carta Acquisti ha messo in moto un processo di dimensioni considerevoli, se comparato con altre città italiane. In primo luogo per il numero di nuclei coinvolti, che fa del capoluogo piemontese la terza città italiana per beneficiari (dopo Napoli e Palermo) e uno dei rari casi in cui il budget assegnato è stato quasi completamente esaurito. In secondo luogo per la dimensione organizzativa del processo e per il numero di soggetti del pubblico e del terzo settore coinvolti, in linea con una tradizione di partecipazione che da sempre contraddistingue le politiche sociali della città.

All'interno di questa rete di attori il gruppo di ricerca coordinato da chi scrive ha un'attività di monitoraggio e analisi del processo di sperimentazione e di supporto alla messa a punto di un modello di governance locale. Tale attività si sostanzia nella realizzazione di interviste a *policy makers*, operatori sociali e beneficiari; nella somministrazione dei questionari predisposti dall'Isfol nell'ambito del disegno nazionale di valutazione; nella costruzione di un database sui nuclei familiari che hanno fatto domanda e nella partecipazione ai lavori del Tavolo di Coordinamento Rete di Contrasto alla Povertà istituito presso il Comune.

Il lavoro di ricerca e accompagnamento da cui questo articolo prende le mosse nasce dunque dalla volontà del Comune di andare oltre il processo di valutazione predisposto a livello ministeriale, per trasformare la sperimentazione in un'occasione di apprendimento e di riflessione sul sostegno al reddito cittadino.

Se Torino può nel complesso dirsi un caso di successo per capacità di spesa, attivazione dei progetti e tempi di realizzazione, nondimeno il processo ha fatto emergere molte delle numerose criticità che la sperimentazione porta con sé. Tali criticità sono in ultima istanza riconducibili non solo al disegno della politica a livello nazionale, ma anche alla sua complessa integrazione nei sistemi locali di welfare. Torino rappresenta in questo senso un caso particolarmente efficace per osservare l'impatto della sperimentazione in un contesto dotato di una buona offerta di servizi di sostegno al reddito e di un modello di governance consolidato e partecipato. Se, da un lato, tali elementi costituiscono un fattore che facilita l'avvio della sperimentazione, dall'altro pongono problemi rilevanti di raccordo della nuova misura con i servizi esistenti. Come suggeriremo nelle conclusioni, infatti, visto "dal basso" del livello

locale il problema del sostegno al reddito apre a un dibattito che va oltre quello nazionale dominato dal tema dell'assenza di una misura condivisa e si concentra, piuttosto, sul problema dell'integrazione di un'offerta composita ed eterogenea (Meo e Busso, 2015).

1. Il contesto locale della sperimentazione: processi di impoverimento e reti di sostegno.

Il profilo del tessuto sociale cittadino all'avvio della sperimentazione appare particolarmente complesso, risultato di dinamiche sociali che vanno ben oltre l'attuale congiuntura economica. I fenomeni di impoverimento recenti si innestano infatti su un processo di ampia portata avviato a inizio anni '80 dalla crisi della Fiat e del modello fordista della *company town*, che a Torino ha avuto conseguenze radicali più che negli altri vertici del cosiddetto triangolo industriale (Berta e Pichierri 2007). La città vive dunque una fase di lunga transizione verso un nuovo assetto economico e sociale, che suscita letture al tempo stesso entusiastiche e critiche (cfr. Belligni e Ravazzi 2012). Di certo c'è che a partire dalla fine degli anni Settanta la crisi del settore manifatturiero e la chiusura di numerosi stabilimenti ha generato una forte ondata di disoccupazione che appare ancora non del tutto riassorbita. Torino diviene così l'emblema della crisi del modello fordista e della struttura di famiglia ad esso connessa. In questo senso l'attuale crisi economica presenta forti tratti di continuità con la storia recente della città, che già nella seconda metà degli anni Ottanta Bagnasco (1986) descriveva come contraddistinta da una "natura periodico-depressiva" e da una maggior durata dei cicli recessivi, causa di livelli di disoccupazione più elevati che nel resto del Nord. La transizione ormai più che trentennale verso un modello di economia *knowledge based* non sembra aver invertito in modo significativo la tendenza e lascia ancora irrisolte numerose problematiche (Pichierri 2014). Nelle parole di Belligni e Ravazzi: "la Torino che si presenta alla svolta del primo decennio del nuovo secolo è il risultato dell'innesto di una innovazione politico-ideologica sul ceppo di una economia sofferente e in trasformazione e di una società frammentata e disorientata" (2012, p. 43).

Al di là della natura ciclica dei processi recessivi e dei loro tratti di continuità, la crisi attuale introduce alcuni elementi di novità che appaiono particolarmente rilevanti per le politiche sociali in generale e per leggere la sperimentazione della nuova Carta Acquisti in particolare.

In primo luogo, fin dai primi anni della crisi si assiste a un incremento dei processi di impoverimento che sfocia in un forte aumento delle richieste di interventi, sia da parte del pubblico che del non profit (Caritas 2009, Meo 2010). Si affaccia ai servizi una nuova categoria di utenza, che proviene da fasce di popolazione fino ad allora in condizioni di relativa sicurezza e al riparo dalle conseguenze delle fluttuazioni dei cicli economici. Parallelamente a questo incremento, prende corpo nel dibattito cittadino la questione dei cosiddetti "nuovi poveri", entrata stabilmente a far parte dell'agenda delle politiche da ormai oltre un lustro (Meo 2010). Questa categoria alimenta retoriche diffuse, caratterizzate da una molteplicità di sfumature di

significato, che appaiono spesso più evocative che utili a definire un fenomeno dai contorni precisi. Con l'attributo "nuovi", infatti, si tendono a connotare oggetti d'osservazione diversi. In primo luogo l'espressione individua quanti si trovano per la prima volta in condizione di povertà dopo percorsi relativamente stabili, spesso a causa della perdita del lavoro legata agli effetti della crisi occupazionale. Tuttavia, "nuova" è anche la fenomenologia della povertà a cui si assiste, non più solamente associata alla perdita dell'occupazione (si diffonde la consapevolezza della *in work poverty*) e non necessariamente contraddistinta da cronicità o multidimensionalità del disagio (ibid.).

Al di là dell'indefinitezza dei confini, l'etichetta¹ coglie l'evoluzione di un fenomeno che pone importanti sfide ai servizi e alle politiche, non solo per l'aumento complessivo della domanda a cui è difficile far fronte in tempi di risorse scarse. La crescente eterogeneità delle figure di poveri genera una sempre maggiore competizione per l'accesso, richiede soluzioni nuove e comporta una trasformazione del rapporto tra servizi e utenza. Tra i nuovi utenti, infatti, è spesso più elevata la percezione dello stigma, e mancano al contempo le competenze nell'uso dei servizi che l'utenza "tradizionale" ha sviluppato nel tempo.

Queste trasformazioni del disagio sociale e del dibattito intorno ad esso sono particolarmente rilevanti, come vedremo, per leggere la sperimentazione della Nuova Carta Acquisti. Attraverso i requisiti lavorativi previsti la nuova misura sembra infatti rivolgersi proprio a questo target emergente e per questo sollecita i servizi a una riflessione sugli interventi e le modalità d'accesso. Al contempo, però, fa emergere anche il tema della competizione tra fasce di utenza, il problema della redistribuzione interna delle risorse e quello dell'integrazione con i servizi esistenti.

Il contesto torinese, come anticipato, si distingue per una solida tradizione di intervento nel campo del sostegno al reddito, che va al di là del settore pubblico. Considerando l'intero *welfare mix* cittadino, la Carta Acquisti sperimentale rappresenta la quarta misura di supporto economico, andando a completare un quadro che esprime in modo esemplare la complessità e le dimensioni della *governance* multilivello. All'avvio della sperimentazione nel 2013 il panorama dell'offerta risultava composto da:

1. Il servizio di Assistenza Economica del Comune di Torino, finanziato e gestito con risorse comunali, il cui budget complessivo per il 2013 ammontava a 5,7 mln di euro.
2. Il Progetto AOS (Accoglienza Orientamento Sostegno) dell'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, finanziato dalla principale fondazione bancaria cittadina e gestito direttamente dal suo ente strumentale, che disponeva nel 2013 di un budget di 5,1 mln di euro.

¹ Spesso affiancata a quella di "povertà grigia", utilizzata per definire tanto condizioni di elevata vulnerabilità e rischio, quanto fenomeni di deprivazione relativamente invisibili ai servizi.

3. Il sostegno al reddito delle associazioni cattoliche, in primo luogo Caritas e San Vincenzo, alimentato dalle organizzazioni con risorse proprie, ma sostenuto anche dalle istituzioni cattoliche nazionali. Vista l'eterogeneità e la frammentazione non è possibile disporre di cifre esatte. Nondimeno dati parziali e interviste a testimoni privilegiati fanno supporre un ammontare non di molto inferiore ai due precedenti.

Con i suoi 3,8 milioni di euro di budget, la Carta Acquisti Sperimentale rappresenta un importante incremento della capacità di risposta del sistema di welfare cittadino, ma costituisce un nuovo polo di un'offerta già di per sé piuttosto articolata. In questo scenario trovano spazio le quattro principali fonti di finanziamento del welfare mix, non solo a livello locale: le fondazioni bancarie, gli enti locali, le associazioni cattoliche e, ora, anche il governo centrale. Ciascuna di esse alimenta interventi che, sebbene si inseriscano in un quadro di crescente concertazione e tentativi di integrazione, dispongono di criteri di accesso propri e di specifiche modalità di erogazione.

2. Lo stato di avanzamento della sperimentazione: uno sguardo di sintesi sul processo

Il percorso di sperimentazione nel comune di Torino può sostanzialmente dirsi concluso, a circa due anni dal suo avvio formale che può essere fatto coincidere con la pubblicazione dell'avviso pubblico per la raccolta delle domande nell'estate 2013. Nondimeno, l'attività di predisposizione della macchina organizzativa precede di diversi mesi l'uscita del bando e coincide sostanzialmente con l'emanazione del Decreto interministeriale istitutivo della sperimentazione, datato 10 gennaio 2013. Queste in sintesi le principali tappe e la scansione temporale del processo.

La riflessione avviata nei primi mesi del 2013 ha avuto come esito la decisione di procedere alla selezione dei beneficiari attraverso una procedura pubblica (sulle cui implicazioni torneremo nel prossimo paragrafo). Sono pertanto stati istituiti sul territorio delle 10 circoscrizioni 19 punti di raccolta delle domande, che hanno operato per tutto il periodo di validità del bando, dal 16 luglio al 6 settembre 2013. Nonostante il periodo estivo non abbia facilitato, l'afflusso ai punti di raccolta è stato di oltre 3.300 aspiranti beneficiari, anche a seguito della decisione del Comune di estendere la finestra oltre i termini previsti dal decreto ministeriale. Degli oltre tremila nuclei interessati, solo 1.948 hanno formalizzato la domanda, per effetto di un primo confronto sui requisiti con il personale dei punti di raccolta. La prima fase di verifica delle domande, di competenza della Città, si è conclusa il 2 ottobre con la trasmissione dei flussi informativi all'INPS per i previsti controlli sui requisiti lavorativi e assistenziali. L'attesa di tali verifiche ha originato l'unica fase di relativa "latenza" del processo, dal momento che soltanto il 20 febbraio la città ha ricevuto una prima graduatoria provvisoria (da cui risultavano accolte 347 domande), mentre è stato possibile pubblicare l'elenco completo dei 951 nuclei idonei soltanto il 18 giugno 2014, a quasi un anno dall'apertura del bando. Per effetto dei controlli dell'INPS, dunque, la sperimentazione a

Torino è stata avviata in due *tranche*, rispettivamente nel mese di marzo e di giugno, con conseguente disallineamento nei periodi di validità della carta.

Parallelamente a questa fase di avvio, sono state individuate di concerto con gli attori del terzo settore le risorse disponibili per dar forma ai progetti di attivazione. La fase di definizione dei percorsi individualizzati, di competenza dei servizi sociali territoriali, è invece entrata nel vivo a partire da settembre 2014, e i progetti (per cui si rimanda al par. 5) sono stati portati a termine entro il periodo di validità delle carte, dunque entro l'estate 2015.

Tab. 1 - *La sperimentazione a Torino: dati di sintesi*

Domande e beneficiari *	
Nuclei con minori in possesso dei requisiti economici	10.915
Nuclei potenziali sulla base delle risorse assegnate (stima)	1.002
Totale domande presentate	1.948
Domande idonee dopo la verifica dei requisiti	951
Totale nuclei beneficiari	951
- di cui con richiedente straniero	40.6%
Totale persone nei nuclei beneficiari	3.595 (3,8 comp/nucleo)
Budget *	
Totale risorse destinate	3.830.236
Totale risorse impegnate	3.638.592
Percentuale impegno	95 %
Avvio Processo e Selezione Beneficiari	
Modalità selezione beneficiari	Bando Pubblico
Termine selezione beneficiari	Settembre 2013
Termine verifiche sui beneficiari	Giugno 2014
Attivazione Carte	Tra marzo e luglio 2014
Progetti individualizzati	
Numero Progetti Avviati	476
Avvio Progetti (Mese-Anno)	Ottobre 2014
Termine Progetti (Mese-Anno)	Maggio 2015
Valutazione	
Somministrazione questionari in entrata	Settembre/novembre 2014
Somministrazione questionari in uscita	Maggio/giugno 2015
Questionari Minori	Non somministrati
<i>*Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Quaderni della Ricerca Flash, n. 29</i>	

Quanto alla somministrazione dei questionari di valutazione, si registra uno sfasamento della rilevazione in entrata, avviata solo nel mese di settembre a causa non solo della complessità organizzativa, ma anche dei tempi di rilascio del questionario stesso oltre che della graduatoria definitiva, avvenuto a ridosso dell'estate.

Al netto dei ritardi legati alle verifiche dei requisiti d'accesso, la sperimentazione a Torino si distingue dunque per un buon rispetto dei tempi previsti per le varie fasi del progetto, dato soddisfacente alla luce dell'elevato numero di beneficiari e di organizzazioni coinvolte. Nondimeno, è da sottolineare l'elevato sforzo di coordinamento che la gestione del processo ha comportato e lo stress organizzativo che ha pesato sui servizi pubblici e in generale su tutti gli attori che hanno preso parte al processo, già gravati da notevoli carichi di lavoro e nel quadro di una generale carenza di risorse aggiuntive.

La tornata dei questionari in uscita è stata invece somministrata nel periodo maggio/giugno 2015.

3. I beneficiari: selezione e profilo

La selezione dei beneficiari a Torino è avvenuta, come detto, mediante un bando pubblico. All'origine di tale decisione è la volontà del Comune di allargare il più possibile il target dei potenziali beneficiari, con l'obiettivo di intercettare anche le situazioni di fragilità non conosciute ai servizi. La scelta ha avuto, inevitabilmente, importanti ripercussioni a livello organizzativo. In primo luogo si è resa necessaria l'attivazione di una rete di sportelli ad hoc sul territorio, istituiti principalmente attraverso il supporto di Sindacati e ACLI senza coinvolgere i servizi territoriali. È stato così possibile evitare di gravare ulteriormente su di essi, ma anche di scoraggiare quella parte di potenziali beneficiari che guardano al servizio sociale con paura o con vergogna. In secondo luogo, il coinvolgimento di una consistente quota di beneficiari non in carico ai servizi ha comportato uno sforzo notevole in fase di progettazione dei percorsi individualizzati. La nuova utenza intercettata attraverso il bando ha infatti spesso richiesto istruttorie ex novo, sfociate in taluni casi in una presa in carico anche al di fuori della Carta Acquisti Sperimentale.

Il Comune di Torino ha inoltre definito, come previsto dal decreto istitutivo, criteri propri per determinare una graduatoria dei beneficiari da utilizzare qualora il numero di idonei fosse risultato superiore a quello potenziale determinato dalla disponibilità di risorse. I criteri di individuati assegnavano la priorità a:

- Nuclei residenti nel comune da più di due anni
- Nuclei monogenitoriali
- Nuclei con elevato numero di minorenni
- Nuclei con presenza di minori con disabilità
- Nuclei in condizione di disagio abitativo
- Nuclei già beneficiari di assistenza economica

Tuttavia, il carattere stringente dei requisiti ministeriali ha reso ininfluenti i criteri locali, dal momento che non vi sono stati casi di idonei esclusi dal beneficio per insufficienza di fondi. È però rilevante notare la totale assenza di relazione tra il punteggio ottenuto sulla base di questi

ultimi e la condizione di idoneità (cfr. tab. 2), che suggerisce come istanze localmente (e non solo) rilevanti non abbiano giocato alcun ruolo nella definizione del target della Carta Acquisti.

Tab. 2 – Esito domande Carta Acquisti per fascia di punteggi secondo i criteri locali

Punteggio secondo i criteri locali	Esito domanda Carta Acquisti		Totale	% idonei
	Idoneo	Non Idoneo		
Da 0 a 3	385	410	795	48%
Da 4 a 7	445	433	878	51%
Da 8 a 11	89	116	205	43%
Da 12 a 15	20	27	47	43%
Oltre 16	9	8	17	53%

Un'analisi dei principali motivi di esclusione sembra confermare questa ipotesi: quasi i tre quarti (74,2%) delle richieste non idonee, infatti, deve l'esclusione alla mancanza di requisiti lavorativi, e in particolare all'impossibilità di dimostrare di aver lavorato sei mesi nei tre anni precedenti la richiesta². La condizione lavorativa ha dunque giocato a Torino un ruolo centrale nella selezione dei beneficiari - dato che ha suscitato non poche perplessità tra gli attori coinvolti nel processo di implementazione. Al centro delle critiche stanno la finestra temporale, giudicata troppo ristretta in una città in cui la crisi fa sentire i suoi effetti da ben più di un triennio, e la natura aleatoria del requisito in percorsi che spesso si muovono a cavallo tra lavoro in regola e mercato informale. In generale, prevale tra gli operatori un certo scetticismo circa l'efficacia del criterio tanto nell'impedire l'accesso al beneficio a chi lavora "in nero", quanto nella capacità di selezionare un target che dimostri "attaccamento" al mercato del lavoro (Guerra e Tangorra 2014).

Per effetto della combinazione dei numerosi criteri da soddisfare per accedere alla misura, la platea dei beneficiari non mostra dal punto di vista del profilo socio-demografico particolari tratti di omogeneità o caratteri che la distinguano dal resto della popolazione - se non, per l'appunto, quello di rientrare nei requisiti ministeriali. Merita però una riflessione conclusiva il grado di sovrapposizione tra i beneficiari della Carta Acquisti Sperimentale e l'utenza dei servizi sociali territoriali, particolarmente rilevante nel caso di Torino in cui si è scelta la procedura di selezione mediante avviso pubblico. Dei 951 nuclei beneficiari, 349 (il 37%) risultano avere interventi in atto da parte dei servizi, 438 (pari al 46%) sono nuclei che hanno avuto interventi in passato, ma la cui cartella sociale è al momento sospesa o chiusa, infine 161

² Tra quanti invece, pur essendosi recati allo sportello, non hanno formalizzato la domanda, sembra prevalere l'assenza dei requisiti economici. Incide in modo considerevole, per gli stranieri, anche la mancanza del permesso di soggiorno di lungo periodo (Fonte: Comune di Torino).

(il 17%) sono nuclei completamente sconosciuti ai servizi. Su questi ultimi in particolare si concentra l'attenzione degli operatori, che sembrano cogliere una certa eterogeneità rilevando, da un lato, situazioni di grave disagio multidimensionale mai emerse, dall'altro nuclei dotati di un elevato potenziale e capitale umano, per cui è possibile progettare percorsi di effettiva attivazione. Venendo infine ai richiedenti risultati non idonei, spicca il dato dei 409 nuclei, oltre un quinto dei richiedenti, per cui non risulta alcun intervento attivo da parte dei servizi sociali, dei servizi per l'impiego e anche dei principali attori del terzo settore. Si tratti di nuclei che, pur in possesso dei requisiti economici e patrimoniali, e non discostandosi sensibilmente dal resto dei richiedenti quanto a caratteristiche socio-demografiche, non sembrano trovare spazio nel sistema cittadino di welfare mix, e per cui la Carta Acquisti Sperimentale non ha rappresentato una risposta.

4. La governance della misura

Il caso di Torino evidenzia bene alcune delle problematiche che discendono dalla logica di *governance* multilivello sottesa alla nuova misura e prevista nel decreto attuativo. La Carta Acquisti sperimentale è un dispositivo concepito a livello nazionale, ma nel suo disegno particolare enfasi viene attribuita al ruolo assegnato ai Comuni. A questi ultimi, come si è detto, viene assegnata la predisposizione e gestione dei progetti di attivazione in collaborazione con i soggetti del terzo settore, assumendo esplicitamente che lo strumento sia pienamente inserito nella rete di prestazioni e servizi territoriali (Decreto interministeriale attuativo della sperimentazione, 10 gennaio 2013). Sotto questo aspetto la nuova misura presenta elementi di innovazione rispetto alla Carta Acquisti ordinaria e il tipo di partnership che si stabilisce tra attori istituzionali e soggetti del terzo settore rappresenta una variabile importante, da cui discende anche il tipo di relazione che si viene a configurare tra sostegno al reddito e interventi di inclusione lavorativa e sociale.

Per coinvolgere i soggetti del terzo settore il Comune di Torino si è avvalso fin dalle prime fasi del Tavolo Coordinamento Povertà, istituito nel 2011 in occasione della prima Conferenza Generale del Welfare Cittadino, ma di fatto mai divenuto operativo fino all'avvio della sperimentazione. Coordinato dalla Direzione Servizi Sociali del Comune, vi prendono parte le principali realtà del privato sociale che operano sul territorio cittadino nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, ma in occasione dell'implementazione della nuova misura vengono invitati a partecipare al Tavolo anche i referenti della Divisione lavoro del Comune stesso e dell'Area Lavoro e Solidarietà Sociale della Provincia. L'amministrazione comunale ha dichiarato fin da subito di intendere l'implementazione della Carta Acquisti Sperimentale come un'occasione per valutare la possibilità di "superare approcci prevalentemente assistenzialistici nell'ambito degli interventi di lotta alla povertà a favore di interventi che permettano di promuovere e sviluppare percorsi di reale inclusione sociale e di autonomizzazione dei beneficiari degli interventi" (Divisione Servizi Sociali), anche in

prospettiva di una revisione dell'impianto delle misure locali di assistenza economica. Date questa finalità, l'esigenza di una maggiore integrazione tra settori diversi di *policy*, in particolare tra l'ambito del sociale e quello del lavoro, così come tra diversi attori istituzionali e tra pubblico e terzo settore, viene avvertita come particolarmente importante e motiva l'aumento dei partecipanti al Tavolo. Da questo punto di vista la misura sperimentale mette in luce alcuni nodi importanti emersi anche nel dibattito europeo: politiche locali di attivazione, anche se promosse dal livello nazionale, creano nuove domande di coordinamento inter-organizzativo implicando il coinvolgimento di molteplici agenzie e ambiti di *policy* e la necessità di una loro più stretta collaborazione.

Tuttavia, la partecipazione al Tavolo di una pluralità di attori non è di per sé garanzia di interazione sinergica e di raccordo tra gli stessi. L'accresciuta complessità delle relazioni tra settori ed enti, combinata con risorse scarse e responsabilità elevate per l'ente locale costituisce uno dei fattori chiave delle difficoltà riscontrate.

Formalmente al Tavolo viene attribuito "il compito di predisporre e coordinare le modalità tecniche, operative e gestionali per la realizzazione delle azioni previste dalla sperimentazione, al fine di promuovere progetti ed esperienze innovative [...] e individuare approcci e modalità in grado di rafforzare la complementarietà degli interventi dei diversi attori costituenti il sistema integrato", come dichiarato nella Deliberazione del Consiglio Comunale del giugno 2013 e negli Accordi di collaborazione stipulati tra il Comune e i vari soggetti del terzo settore ed enti coinvolti nel Tavolo. A questi ultimi viene prospettato un percorso partecipato e condiviso e garantite forme di reale coinvolgimento attivo.

Seppure individuato quale "sede prioritaria di verifica e monitoraggio", il Tavolo fatica ad assumere il ruolo di effettiva cabina di regia del processo di implementazione, considerato l'elevato numero dei partecipanti³. Soltanto nelle prime fasi costituisce un effettivo strumento di lavoro e di cooperazione tra i soggetti firmatari degli accordi.

Per l'amministrazione comunale, che mantiene il coordinamento del Tavolo e il governo del processo della sperimentazione, esso rappresenta comunque un'arena importante dapprima per la trasmissione e diffusione delle informazioni relative all'avviso pubblico, in modo da assicurare l'accesso alla misura di fasce di popolazione in povertà non ancora in contatto con la rete dei servizi pubblici. Successivamente il Tavolo si rivela altrettanto utile per l'acquisizione delle informazioni relative a interventi, servizi e iniziative messe in atto dal privato sociale, al fine di mappare le risorse già presenti a livello cittadino e predisporre i progetti personalizzati di presa in carico.

³ La ridotta capacità operativa di organi di questo tipo non rappresenta una specificità dell'esperienza torinese, ma appare piuttosto una caratteristica strutturale del modello della governance. Le sedi della programmazione partecipata, al crescere del numero dei componenti, tendono infatti a funzionare più come luoghi di scambio e costruzioni di reti che come strumenti decisionali e "di governo" (Busso e Negri 2012).

Una volta avviati i progetti, le riunioni del Tavolo si diradano e diversi attori del privato sociale lamentano il loro mancato coinvolgimento in momenti di verifica dei progetti attivati e di monitoraggio dell'andamento della sperimentazione. Alcuni soggetti denunciano la mancanza da parte del Tavolo di una agenda propria e uno stile di lavoro troppo condizionato dall'esigenza da parte comunale di tamponare le emergenze sollecitando il contributo del terzo settore. Soprattutto viene evidenziato come i lavori del Tavolo non assicurino la co-progettazione. D'altro canto, va evidenziato che la gestione delle molteplici interazioni ha rappresentato in sé un compito ulteriore particolarmente oneroso per il Comune, da conciliare con l'espletamento delle funzioni ordinarie in assenza di risorse aggiuntive.

In fase di avvio della sperimentazione, come si è anticipato, la collaborazione con le organizzazioni sindacali e le ACLI ha consentito al Comune di predisporre sul territorio cittadino più punti di raccolta delle domande nel periodo di apertura dei termini dell'avviso pubblico, insieme all'elaborazione di un supporto informatizzato su cui le domande stesse sono state immediatamente caricate, a fronte dei problemi di mal funzionamento, oltre che di ritardo dei tempi di rilascio, del programma informatico predisposto da INPS.

In fase di progettazione dei piani personalizzati di inclusione attiva, ai partecipanti al Tavolo è stato chiesto di prendere parte al lavoro di ricognizione delle opportunità già presenti nell'area torinese, previsto dalla Direzione Servizi Sociali, nell'ottica della mappatura delle risorse disponibili e attivabili a livello cittadino e della loro "messa a sistema", per offrire "pacchetti progettuali" negli ambiti indicati dal Decreto attuativo. Per una presentazione dettagliata dei progetti si rimanda al prossimo paragrafo. Si vuole qui richiamare l'attenzione sulle modalità del coinvolgimento degli attori del terzo settore e delle altre organizzazioni.

Per arrivare alla definizione dei progetti, alcune azioni intraprese nel Tavolo a supporto di una progettazione condivisa e integrata meritano di essere segnalate. Per esempio, una volta acquisiti dal Ministero i nominativi dei titolari di Carta Acquisti Sperimentale da coinvolgere nella progettazione, la Divisione Servizi Sociali e Divisione Lavoro del Comune, la Provincia con i Centri per l'Impiego e il privato sociale hanno condiviso le informazioni in loro possesso sui nominativi delle persone da attivare. Le associazioni hanno informato sulle prestazioni eventualmente già erogate o in corso di attivazione, Comune e Provincia hanno verificato nelle loro banche dati eventuali assegnazioni ai membri dei nuclei in questione di risorse cittadine (verificando se tra i beneficiari di Nuova Carta Acquisti vi fossero assegnatari di misure di assistenza economica, utenti dei Cantieri di Lavoro, di Lavoro accessorio o di altre misure di sostegno). Il Comune ha messo a disposizione del Tavolo un catalogo informatizzato delle risorse cittadine e circoscrizionali. Tuttavia, i tempi lunghi richiesti dagli accertamenti dei requisiti di accesso alla misura e dalla verifica dei ricorsi, motivo di sfasamento tra l'erogazione del beneficio economico e l'avvio dei progetti e i tempi compressi per la realizzazione dei progetti stessi, oltre alla esiguità delle risorse dedicate, spiegano le criticità riscontrate in fase di implementazione, su cui torneremo a breve.

Una posizione diversa nella mappa della governance hanno invece assunto i servizi sociali territoriali, che non hanno partecipato ai lavori del Tavolo. Gli assistenti sociali, per quanto titolari della presa in carico dei beneficiari, hanno messo in atto modalità diversificate e non sistematiche di raccordo con le associazioni che hanno gestito i progetti. Lo scarso livello di interazione ha costituito per alcuni degli attori coinvolti uno degli aspetti problematici del processo.

Da richiamare infine i rapporti dell'amministrazione comunale con il livello nazionale. La Città di Torino ha preso parte attivamente al Tavolo tecnico istituito a livello centrale con la partecipazione delle dodici grandi città oggetto della sperimentazione, INPS, POSTE e altri enti coinvolti. In quella sede ha sollecitato più volte chiarimenti al Ministero rispetto a diversi aspetti del processo di applicazione della Carta Acquisti Sperimentale, e soprattutto si è fatta promotore di un utilizzo più flessibile della carta, ad esempio facendo richiesta (inutilmente) di ampliamento della gamma dei circuiti di vendita consentiti e in particolare della possibilità di usare il dispositivo per il pagamento con funzioni bancomat delle spese di locazione.

Interazioni complesse e spesso faticose con il livello nazionale hanno contrassegnato l'avvio della sperimentazione, in particolare nel lungo percorso che ha portato alla formulazione della graduatoria definitiva delle domande accettate. Nelle fasi iniziali sono state riscontrate serie difficoltà soprattutto nella gestione dei flussi informativi e nei processi comunicativi con INPS. La gestione degli accertamenti relativamente al possesso dei requisiti da parte dei richiedenti, l'analisi e la verifica dei ricorsi presentati, l'inoltro a INPS di quesiti in caso di motivazioni non del tutto esaustive sulla non ammissibilità di alcune domande, la risposta alle richieste dei cittadini di informazione sulla propria posizione in graduatoria sono attività che hanno richiesto un lavoro oneroso e un forte investimento da parte dell'amministrazione comunale, in assenza di risorse aggiuntive dedicate.

La fase di avvio è stata vissuta come particolare gravosa. Per riportare un esempio, gli uffici della Direzione Servizi Sociali hanno dovuto ricontattare centinaia di cittadini la cui domanda risultava sospesa nel sistema INPS al fine di completare dati e informazioni mancanti (ad es. relativamente alla mancata rinuncia alla vecchia Carta Acquisti). Sono stati inoltre evidenziati non solo problemi di complessità della verifica dei criteri di selezione, ma anche difficoltà di interpretazione di alcuni criteri, per esempio il calcolo dei 180 giorni di lavoro flessibile o la verifica delle prestazioni sociali. La linea adottata da INPS nell'interpretazione dei criteri è sembrata molto restrittiva e improntata a un approccio prevalentemente burocratico (nuclei esclusi per avere solo 176 giorni di lavoro). Ai problemi riscontrati nell'informare correttamente i cittadini rispetto ai tempi di avvio della sperimentazione, a causa dell'incertezza sulla conclusione del processo di verifica e di definizione della graduatoria da parte di INPS, si aggiunge che le sedi decentrate di INPS hanno talvolta fornito ai cittadini comunicazioni non esaustive, convogliando su presunte lentezze dell'amministrazione locale il disagio rispetto al prolungamento dei tempi.

In sostanza, il Comune ha sperimentato serie difficoltà ad assumere quel ruolo, che si attendeva di svolgere, di organo intermedio in grado di farsi portavoce presso il livello nazionale delle istanze del territorio e delle esigenze dei suoi cittadini in condizione di povertà. Al tempo stesso, si è rivelato particolarmente complesso attuare scelte prese “in alto” in coerenza con un modello locale di welfare consolidato, ma alle prese con la necessità di una revisione anche a causa di vincoli di bilancio sempre più pressanti.

5. Prove di attivazione

La Città di Torino ha intravisto nella Carta Acquisti sperimentale un elemento di particolare interesse e innovazione per la sua natura di politica attiva, che affianca al beneficio economico un piano personalizzato di interventi orientati all’inclusione sociale e all’inserimento lavorativo dei beneficiari. Su questo aspetto viene posta particolare enfasi nelle dichiarazioni e negli atti ufficiali del Comune (Accordi di collaborazione con i partecipanti al Tavolo, protocollo di intesa con il Ministero, deliberazioni del Consiglio Comunale) come nelle interviste ai referenti degli attori del terzo settore coinvolti nella sperimentazione⁴. Tuttavia, su questo punto viene da più parti evidenziato come alla rilevanza del ruolo assegnato alla componente dell’attivazione nel disegno istituzionale della misura non si accompagna un trasferimento di risorse adeguato.

A fronte della carenza di fondi assegnati al Comune, oltre alla rigidità di spesa per i vincoli di bilancio, la definizione dei progetti personalizzati si è pertanto rivelata piuttosto critica. Essa ha infatti finito per configurarsi più come una redistribuzione delle risorse interna all’utenza che come un aumento dell’offerta di servizi. Alcuni interventi già attivi sul territorio sono stati “dirottati” a favore dei beneficiari della nuova misura. L’esempio più evidente riguarda la destinazione di una parte, pari a 240mila euro, delle risorse del programma “Reciproca solidarietà e lavoro accessorio” finanziato dalla Compagnia di S. Paolo per progetti attivati a sostegno di 128 beneficiari della Carta Acquisti Sperimentale (Deliberazione della Giunta Comunale del 15 aprile 2014). Il programma nasce a Torino nel 2010 tra le misure messe in campo per fronteggiare l’emergenza della crisi economica e il crollo occupazionale che ne è conseguito. Scaturisce dall’idea di sostenere il reddito di persone in situazioni di disagio economico dovute alla crisi occupazionale non attraverso sussidi economici, bensì attraverso attività retribuite orientate alla “cura della comunità” (pulizia e manutenzione di edifici, parchi, monumenti, attività a carattere solidale e di aggregazione sociale, ecc.), cogliendo le opportunità previste dallo strumento dei voucher per il lavoro accessorio. Si tratta di una esperienza interessante di sussidiarietà orizzontale finanziata dalla Compagnia e progettata e gestita insieme al Comune, che ha coinvolto finora più di 3mila prestatori e circa 300 committenti. Nello spirito del programma, attualmente alla sua VI edizione, sono individuati

⁴ Sono stati intervistati i referenti di tredici organizzazioni del terzo settore, pari al totale degli enti che hanno avuto parte attiva nella realizzazione dei progetti di attivazione.

quali committenti associazioni ed enti non profit ai quali va il contributo della Compagnia di S. Paolo a fronte di proposte concrete di attività di utilità sociale che rispondano alle finalità individuate. Rispetto ai beneficiari, l'intento è quello di offrire un'integrazione al reddito insieme "all'opportunità di rendersi utili", al fine di "aumentare il senso di appartenenza alla comunità, acquisire nuove competenze, sviluppare un'apertura mentale verso un lavoro per obiettivi e progetti" (Divisione Servizi Sociali).

La scelta delle persone da coinvolgere è solitamente esclusiva facoltà dei committenti, che possono individuare direttamente i potenziali prestatori da inserire nelle attività ammesse a contributo, selezionandoli tra coloro che abbiano dichiarato ai servizi comunali competenti la propria disponibilità. In occasione della sperimentazione in esame, invece, le otto associazioni che hanno presentato i progetti per i titolari della misura sperimentale hanno ricevuto dai servizi sociali i nominativi dei beneficiari di Carta Acquisti da coinvolgere. Sulle modalità di lavoro dei servizi territoriali torneremo a breve. Anticipiamo qui che sono stati i servizi sociali ad occuparsi degli abbinamenti tra i beneficiari della Carta Acquisti sperimentale e i vari progetti di attivazione messi in campo. Ciò è stato visto da alcune associazioni come un fattore di criticità, in ultima istanza riconducibile alla scelta di piegare alle esigenze della sperimentazione modalità già condivise e apprezzate dai soggetti coinvolti.

Per concludere, ogni progetto di lavoro accessorio dedicato alla Carta Acquisti sperimentale ha avuto una durata di 2 mesi, causa gli slittamenti nei tempi di attivazione dei progetti dovuti ai ritardi nella formulazione della graduatoria definitiva delle domande, con un contributo per beneficiario pari a 2000 euro lordi. Alle otto associazioni che hanno avanzato le proposte progettuali⁵ e gestito le attività dei prestatori sono stati assegnati solo contributi di piccola entità come rimborso spese.

I progetti di lavoro accessorio non esauriscono, tuttavia, la totalità dei progetti di presa in carico. Tra le misure di attivazione ideate nell'ambito del lavoro, il Comune ha previsto anche l'offerta di percorsi di accompagnamento al lavoro con azioni di rafforzamento dell'occupabilità per circa 70 titolari di Carta Acquisti sperimentale, affidati a una agenzia e finanziati con una parte dello stanziamento ministeriale. Diversi aspetti problematici sono emersi al riguardo, riconducibili in sostanza al mancato possesso di un profilo professionale sufficientemente spendibile sul mercato del lavoro da parte di molte delle persone segnalate dai servizi sociali come destinatari degli interventi. Competenze non in linea con le richieste del mercato, vincoli legati alle necessità di cura in ambito familiare, l'assenza di un reale interesse a trovare un introito economico al di fuori dei canali assistenziali motivano, secondo l'agenzia in questione, le difficoltà riscontrate con gli utenti della Carta Acquisti sperimentale. Al di là della sua rilevanza a livello locale, tali difficoltà fanno emergere la discrepanza tra il target

⁵ Si tratta di associazioni, con una unica eccezione, che hanno già partecipato alle edizioni precedenti del bando cittadino per il lavoro accessorio.

ipotizzato dal disegno nazionale della misura, vicino al mercato del lavoro, e quello realmente individuato dai criteri di accesso.

Altri progetti di presa in carico riguardano ambiti di intervento diversi. Due associazioni hanno proposto al Comune l'offerta di percorsi di alfabetizzazione finanziaria, volti al rafforzamento delle abilità sociali e delle competenze per quanto concerne le tematiche del consumo e dell'utilizzo consapevole del denaro. In zone diverse della città sono stati predisposti corsi di formazione e alfabetizzazione finanziaria che hanno coinvolto, in più incontri di gruppo, complessivamente 230 beneficiari della misura sperimentale.

Infine, l'associazione Save the Children ha messo a disposizione 50 "doti educative" destinate a minori appartenenti ai nuclei beneficiari, vale a dire contributi finanziari di circa 300 euro da utilizzarsi per la partecipazione dei bambini ad attività ricreative o sportive al fine di favorire la loro inclusione sociale.

Delineati gli ambiti di intervento, va sottolineato che, nonostante l'impegno dell'amministrazione comunale e la collaborazione dei soggetti del terzo settore, i quali hanno utilizzato in parte risorse proprie per la gestione dei progetti, le possibilità di formulare percorsi progettuali innovativi, integrati e condivisi, sono state di fatto piuttosto limitate. Le capacità di progettazione si sono scontrate con le difficoltà di effettiva presa in carico dei beneficiari da parte dei servizi sociali territoriali, già gravati da un forte aumento delle domande di assistenza negli ultimi anni, e con una selezione dei soggetti da destinare ai progetti non in base a una attenta considerazione dei loro profili, delle loro storie familiari e dei percorsi lavorativi pregressi, bensì dettata dall'esigenza di un modello di valutazione basato sulla logica controfattuale. Nel decreto attuativo, come sappiamo, il progetto personalizzato non coinvolge tutti i beneficiari, bensì una quota pari ad almeno metà del totale dei nuclei. Nella logica di un disegno di tipo sperimentale, la selezione dei beneficiari a cui offrire, accanto al beneficio economico, progetti di presa in carico personalizzati è infatti casuale. Pertanto, date le condizioni dell'implementazione di cui si è detto, progetti teoricamente personalizzati hanno finito per essere realizzati in modo standardizzato. L'introduzione di un dispositivo di attivazione, individualizzato e contrattuale, richiederebbe un percorso condiviso di elaborazione e di confronto tra operatori sociali e tra agenzie del pubblico e del privato sociale, anche al fine di definire modalità di intervento e di approccio appropriate al target. Da questo punto di vista, la sperimentazione in esame rivela tuttavia ancora una volta come un simile approccio all'attivazione sia particolarmente oneroso, anche in un contesto come quello torinese in cui si ritrovano molte delle condizioni favorevoli a una effettiva sperimentazione e all'introduzione di innovazioni nel sistema di protezione sociale.

Vogliamo quindi richiamare ancora l'attenzione sul fatto che la predisposizione di progetti di attivazione si scontra con una serie di problematiche di tipo organizzativo. Alcune criticità erano già emerse nel corso della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento: già alla fine degli anni Novanta era apparso evidente che la mancanza di adeguate risorse

amministrative e organizzative da parte dei Comuni, oltre che di dotazione di personale dedicato, aveva avuto conseguenze negative sulle effettive possibilità di attuare programmi di inserimento sociale e lavorativo. L'attivazione delle persone in condizione di disagio al fine della loro inclusione sociale presuppone un'attivazione istituzionale, pena il rischio di sovraccaricare i servizi esistenti, ma anche di suscitare aspettative troppo elevate da parte dei beneficiari.

Conclusioni

La Nuova Carta Acquisti rappresenta dunque, dal punto di vista del Comune, una risorsa ma anche un costo. Tra gli oneri di cui è importante dar conto, in conclusione vanno considerati i cosiddetti “costi di coordinamento”, sia orizzontali (con gli attori del terzo settore e della società civile) che verticali (con il livello nazionale). Tali costi si aggiungono a un generale stress organizzativo dovuto al sovraccarico che la sperimentazione comporta per i servizi e per l'amministrazione comunale nel suo complesso.

Il caso di Torino mette poi in evidenza come questi costi crescano in modo esponenziale in relazione a due orientamenti maturati a livello locale dall'amministrazione comunale. Il primo è la volontà di allargare la rete degli attori coinvolti e di realizzare modalità di confronto e condivisione che vadano oltre la ritualità o la “mobilitazione coatta”. Il secondo è la scelta di coinvolgere beneficiari che non erano già utenti dei servizi, utilizzando il budget nazionale non per sostituire o integrare risorse locali, ma per ampliare l'offerta.

Una prospettiva dal basso richiama l'attenzione anche sulle difficoltà di integrazione della nuova misura con l'offerta preesistente di sostegno al reddito. Emblematiche a questo proposito sono le diverse opinioni dei beneficiari. Chi era titolare di prestazioni locali di assistenza economica ha infatti visto la carta come un peggioramento della propria situazione, dati i vincoli di utilizzo del beneficio economico e l'obbligo di adesione ai progetti di attivazione. Al contrario, chi era estraneo alla rete locale dei servizi ha percepito la carta come un evidente miglioramento. Questa ambivalenza sfida l'ente locale ad andare oltre la semplice giustapposizione delle misure, se vuole garantire effettiva uguaglianza di accesso e di trattamento, ricalibrando il sistema nel suo complesso.

Su tale obiettivo pesa però inevitabilmente la natura sperimentale della Carta Acquisti. Il percorso della sperimentazione dura infatti ormai da più di due anni, anni in cui qualsiasi attività di riorganizzazione del sostegno al reddito su base locale è stata inevitabilmente sospesa in attesa di conoscere il futuro della nuova misura, con un evidente rischio di stallo. La durata della sperimentazione gioca un ruolo centrale: se una fase di “collaudo” appare in qualche misura inevitabile, la sua durata segna il confine (Saraceno, 2014) tra

sperimentazione e provvisorietà. Una provvisorietà che genera incertezza e rischia di frustrare approcci, come quello di Torino, orientati all'apprendimento e alla riorganizzazione, favorendo per contro l'adozione di strategie di breve periodo, improntate alla gestione dell'emergenza.

Riferimenti Bibliografici

- Bagnasco, A. (1986). *Torino: un profilo sociologico*, Einaudi, Torino.
- Belligni, S., e Ravazzi, S. (2012). *La politica e la città: regime urbano e classe dirigente a Torino*. Il Mulino, Bologna.
- Berta, G., e Pichierri, A. (a cura di) (2007), *Libro bianco per il Nord Ovest. Dall'economia della manifattura all'economia della conoscenza*, Marsilio, Venezia.
- Busso, S. e Negri, N. (2012) *La programmazione sociale a livello locale: innovazione, tradizione, rituali*, Carocci, Roma.
- Caritas (2009), *In precario equilibrio. Vulnerabilità sociali e rischio povertà*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Guerra, M.C., e Tangorra, R. (2014) *La nuova social card al banco di prova*, lavoce.info, 8.4.2014.
- Meo, A., (2010), *Torino. Nuove povertà o nuovi poveri?* in Sgritta, G. B. (a cura di.) "Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane", FrancoAngeli, Milano.
- Meo, A., e Busso, S. (2015). Famiglie, la Social card serve a qualcosa?, *il Mulino*, 64(3), 514-521.
- Pichierri, A. (2014), *Economia della conoscenza, società della conoscenza, effetto città*, in Luciano A. (a cura di) *Le strade dell'innovazione. Transizioni difficili e modelli alternativi*, Rosenberg e Sellier, Torino, pp. 21-36.
- Saraceno, C. (2014) *La risposta al viceministro*, lavoce.info, 7.1.2014.