

COSTRUIAMO IL ELFARE DEI DIRITTI

RIDEFINIRE LE POLITICHE SOCIALI SU CRITERI DI EQUITÀ ED EFFICACIA

Report Territoriale

COMUNE DI TORINO

Politiche e interventi di contrasto alla povertà

2016

Ringraziamenti

L'Associazione per la ricerca sociale, ARS, ha svolto questa ricerca con il sostegno e il contributo economico di Fondazione Cariplo, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariparma, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio della Spezia, e con la collaborazione dell'Istituto per la ricerca sociale, IRS. Esprimiamo la nostra gratitudine, per la fiducia così espressa, ai Presidenti delle Fondazioni e, per la loro cortese collaborazione, ai nostri referenti Davide Invernizzi e Monica Villa; Marco Demarie, Luigi Morello e Andrea Fabris; Donatella Aimi; Elena Bottasso; Giulia Micheloni.

Un doveroso ringraziamento va ai 7 territori coinvolti negli approfondimenti: i Comuni di Torino, Parma e La Spezia, e gli Ambiti sovracomunali di Crema, Garbagnate, Merate e Cuneo, che hanno partecipato al percorso, fornendo dati e preziosi spunti di riflessione. In particolare il nostro grazie va agli amministratori, dirigenti e operatori, che con noi hanno direttamente collaborato: Uberto Moreggia e Simona Sirugo del Comune di Torino; l'assessore Laura Rossi e Lucia Bonetti, Giovanna Marelli, Benedetta Squarcia, William Sgarbi del Comune di Parma; Stefania Branchini e Carlo Melani del Comune di La Spezia; Elena Meroni, Maria Vittoria Della Canonica, David Chinello dell'Ambito di Garbagnate; Flavio Donina e Simona Milani dell'Ambito di Merate; Maria Grazia Brignone, Barbara Re e Aurelio Galfre dell'Ambito di Cuneo; Angelo Stanghellini e Davide Vighi dell'Ambito di Crema. Il grazie va anche a quanti altri possiamo involontariamente non avere nominato.

Naturalmente la paternità e responsabilità di quanto esposto nella ricerca è dell'ARS, dei coordinatori e dell'equipe della ricerca, per i rispettivi ruoli e compiti.

Premessa

L'analisi di seguito presentata si suddivide in due parti. Nella prima parte, basata essenzialmente su stime ad hoc da noi effettuate sui microdati dell'indagine IT-SILC dell'ISTAT, vengono descritte le principali caratteristiche socio-demografiche delle famiglie residenti nel Comune di Torino, i loro profili reddituali, comparati alla distribuzione dei redditi delle famiglie piemontesi e nazionali, e la ripartizione dei trasferimenti monetari per la protezione sociale erogati a livello nazionale alle suddette famiglie. Nella seconda parte, più corposa, ci si focalizza invece sugli interventi di contrasto alla povertà erogati a livello territoriale, sia in termini di tipologie e caratteristiche delle misure, che di entità della spesa. Il sistema di offerta degli interventi viene poi analizzato in termini regolativi e di performance organizzativa dei servizi, tenuto conto dell'integrazione con i soggetti territoriali a vario titolo coinvolti nell'erogazione di progetti ed interventi di contrasto alla povertà ed esclusione sociale. La suddetta analisi si è basata sull'esame di dati di fonte normativa (documenti programmatori, regolamenti sulle differenti prestazioni, protocolli), amministrativa (con dati appositamente raccolti su beneficiari, spesa e criteri di accesso dei singoli servizi) e sono stati realizzati specifici momenti di approfondimento qualitativo attraverso interviste con i responsabili e gli operatori dell'assistenza economica torinese. Un paragrafo valutativo finale chiude il report dello studio di caso evidenziando i principali punti di forza e le principali criticità riscontrate rispetto alle prestazioni ed ai servizi attualmente erogati nel Comune di Torino, nella direzione di margini di miglioramento possibili per il sistema territoriale, in linea con le proposte nazionali di riforma.

PARTE I

1. Il quadro socio-demografico, la distribuzione dei redditi e dei trasferimenti tra le famiglie

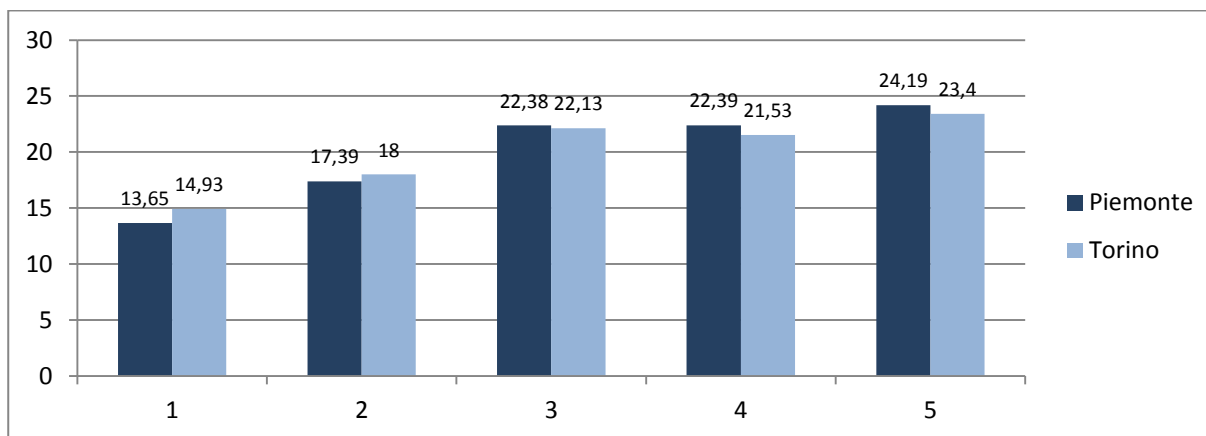
1.1 Il quadro socio-demografico di riferimento e i redditi delle famiglie del Comune di Torino

Il Comune di Torino è composto da 408.207 famiglie, il cui nucleo familiare medio è composto da 2,21 individui, per un totale di 902.137 abitanti (circa il 20% della popolazione residente in Piemonte). Quasi il 18% della popolazione residente a Torino supera i 71 anni di età, mentre solo poco meno dell'8% ha un'età compresa tra gli 11 e i 20 anni. In generale, la distribuzione della popolazione residente nelle diverse fasce di età risulta più concentrata nelle classi di età più avanzata, sia rispetto al contesto piemontese che a quello italiano. Infatti, circa il 30% della popolazione supera i 60 anni, e se si includono gli individui di età compresa tra i 51 e i 60 anni la quota sale al 43%, mentre in Italia risulta inferiore al 40%.

Passando ora all'analisi della situazione reddituale delle famiglie, la figura 1.1 mostra la distribuzione delle famiglie residenti nel Comune di Torino e in Piemonte nei diversi quintili di reddito nazionali, ovvero la percentuale di famiglie il cui reddito è compreso nel range definito da ciascun quintile della distribuzione nazionale. La divisione per quintili presentata in figura, infatti, è stata effettuata sul campione delle famiglie italiane, da cui si individuano le soglie di reddito minime e massime al di sopra o al di sotto delle quali si appartiene ad un quintile piuttosto che ad un altro; rispetto alla suddetta ripartizione sulla popolazione italiana si è poi analizzata l'incidenza delle famiglie del Comune di Torino e del Piemonte. La percentuale di famiglie appartenenti al 40% più povero della distribuzione è superiore a Torino rispetto al contesto regionale; al contrario, le famiglie che si collocano nella parte alta della distribuzione risultano essere circa il 3% in meno. In generale comunque, sia in Piemonte che nel Comune di Torino, il quintile che presenta la maggiore frequenza

è l'ultimo (il più ricco), segnalando una situazione di relativo benessere. Inoltre, le famiglie meno abbienti (40% più povero) sono circa il 30-32%, contro il 45-46% di nuclei familiari il cui reddito disponibile si colloca nella parte alta della distribuzione.

Figura 1.1 - % famiglie residenti per quintili di popolazione italiana: confronto Torino, Piemonte



Guardando ai redditi disponibili equivalenti percepiti in media da ogni quintile della distribuzione dei redditi delle singole unità territoriali (tabella 1.1), si può notare come generalmente le famiglie residenti nel Comune di Torino percepiscano redditi inferiori rispetto alle analoghe famiglie piemontesi, fatta eccezione per il 20% più benestante, che presenta un reddito disponibile equivalente in media superiore del 4%. Considerando sia i dati sulla distribuzione delle famiglie nei diversi quintili che i redditi medi per ciascun quintile, possiamo notare una quota maggiore di famiglie con redditi medio-bassi nel Comune di Torino rispetto all'intero Piemonte, ma anche che il 20% più ricco della popolazione risulta comparativamente più benestante. Come precedentemente osservato per il Comune di Parma, questo dato suggerisce che nel confronto tra il Comune di riferimento e la realtà regionale, il primo presenta una maggior concentrazione della ricchezza nella fascia più alta della distribuzione dei redditi.

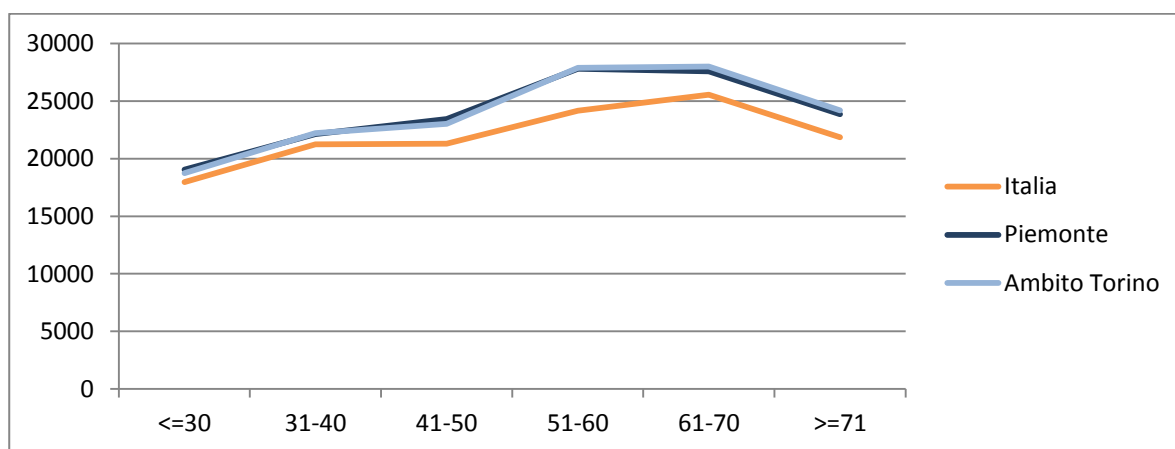
Tab. 1.1 Confronto tra il reddito disponibile equivalente medio per quintili nel Comune di Torino, in Piemonte e in Italia

Quintili	Italia	Piemonte	Comune Torino	Differenza Torino- Italia	Differenza Torino- Piemonte
1	8.761,20	10.580,72	10.224,42	16,7%	-3,4%
2	15.225,16	17.492,65	17.031,72	11,9%	-2,6%
3	20.059,52	21.901,13	21.534,69	7,4%	-1,7%
4	25.598,51	27.328,74	26.949,78	5,3%	-1,4%
5	42.243,03	45.097,36	46.821,53	10,8%	3,8%
totale	22.375,83	24.437,9	24.483,56	9,4%	0,2%

Per quanto riguarda invece il confronto con l'Italia, le famiglie di Torino percepiscono redditi significativamente superiori, a prescindere dalla classe di reddito cui appartengono. In particolare, le famiglie più disagiate presentano un reddito medio di 10.580 euro, quasi il 17% superiore alle famiglie italiane della stessa tipologia.

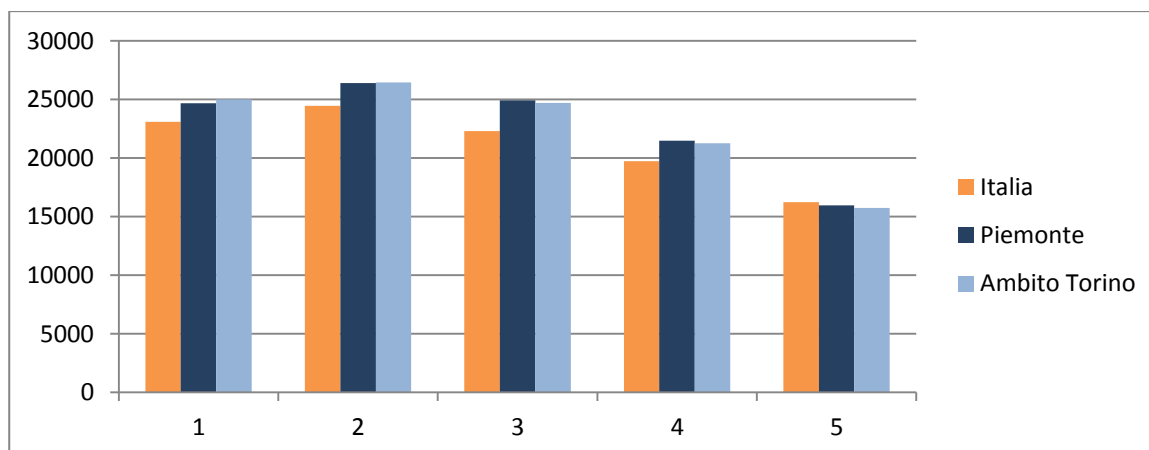
Passando all'analisi dei redditi equivalenti per classe di età del capofamiglia, la figura 1.2 propone un confronto tra le tre realtà territoriali di interesse (Comune, Regione e Italia). Dal grafico emerge chiaramente che le famiglie residenti nel Comune di Torino godono di un benessere comparativamente superiore rispetto alle famiglie italiane, per ogni fascia di età. Tali differenze sono però meno accentuate tra le famiglie giovani (capofamiglia al di sotto dei 40 anni), per poi aumentare progressivamente con l'età del capofamiglia e con il reddito: i profili reddituali, infatti, sono molto simili nei tre contesti e risultano crescenti nell'età del capofamiglia fino ai 70 anni, quando subiscono un'inversione di tendenza. Per quanto riguarda la situazione reddituale delle famiglie di Torino rispetto alle famiglie piemontesi, le differenze risultano trascurabili, con le famiglie molto giovani e quelle con capofamiglia di età compresa tra i 41 e i 50 anni relativamente meno ricche, mentre i nuclei il cui capofamiglia è più anziano percepiscono in media un reddito più elevato dell'1,5%.

Figura 1.2- Reddito disponibile equivalente medio per età del capofamiglia



La figura 1.3, di seguito, mostra i valori medi di reddito disponibile equivalente delle famiglie con diversa numerosità residenti a Torino, in Piemonte e in Italia. Anche in questo caso le differenze reddituali tra famiglie più o meno numerose a Torino e in Piemonte sono decisamente ridotte. Tuttavia, nel contesto torinese i nuclei monocomponente e quelli composti da due individui presentano redditi leggermente più alti rispetto alle analoghe famiglie piemontesi, mentre per le famiglie numerose la situazione è capovolta.

Figura 1.3 - Reddito disponibile equivalente medio per numero componenti



La povertà relativa del Comune di Torino, calcolata secondo l'Eurostat, risulta più contenuta rispetto al resto d'Italia ma superiore al livello regionale. Costituiscono infatti l'11,09% le famiglie che presentano un reddito inferiore al 60% del reddito mediano equivalente, contro un'incidenza del 15,62% in Italia e del 10,10% in Piemonte. Stessa proporzione per quanto concerne la povertà assoluta che nella città di Torino vede concentrate il 6,6% circa delle famiglie, cifra questa lievemente superiore all'analoga percentuale di famiglie in situazione di marginalità estrema residenti in Regione.

Tab. 1.2 Confronto incidenza delle famiglie in povertà relativa ed assoluta : Comune di Torino, Piemonte e Italia

	Italia	Piemonte	Torino
povertà relativa	15,62%	10,10%	11,09%
povertà assoluta	7,33%	5,81%	6,58%

1.2 La distribuzione delle prestazioni monetarie nazionali tra le famiglie

La tabella 1.3 riporta i dati relativi ai trasferimenti monetari erogati alle famiglie del Comune di Torino, sia a livello nazionale, per le politiche di contrasto della povertà, di sostegno alla non autosufficienza e disabilità e di sostegno alle responsabilità familiari. La stima dei trasferimenti nazionali è stata calcolata con riferimento all'indagine IT-SILC del 2013.

In tabella sono riportati, per ciascun trasferimento, la percentuale di famiglie beneficiarie rispetto alle famiglie residenti, la spesa totale annua stanziata nel 2013 per il Comune di Torino e il contributo medio per famiglia beneficiaria, calcolato come rapporto tra la spesa totale e il numero di famiglie beneficiarie.

Tab. 1.3 - Le prestazioni di sostegno al reddito delle famiglie di Torino: ripartizione per n. beneficiari e spesa

Provvidenze	% famiglie beneficiarie	spesa totale	contributo medio per famiglia beneficiaria
POVERTA'			
Trasferimenti nazionali (fonte IT-SILC)			
carta acquisti (ordinaria)	0,28	606.713	529,4
pensione sociale	1,55	38.285.429	6.048
integrazione al minimo	11,40	151.556.322	3.258
assegno famiglie 3+ figli	0,21	1.389.808	1.472
FAMIGLIA			
Trasferimenti nazionali (fonte IT-SILC)			
assegno maternità	0,19	1.439.647	1.869
detrazioni familiari	34,28	134.719.915	963
assegni familiari	21,07	88.375.749	1027
INVALIDITA'			
pensione invalidità civile	1,76	25.387.009	3.525

indennità di accompagnamento	4,41	102.628.411	5.707
pensione di guerra	0,16	6.862.189	10.200
totale	46,07	554.869.077	2.950

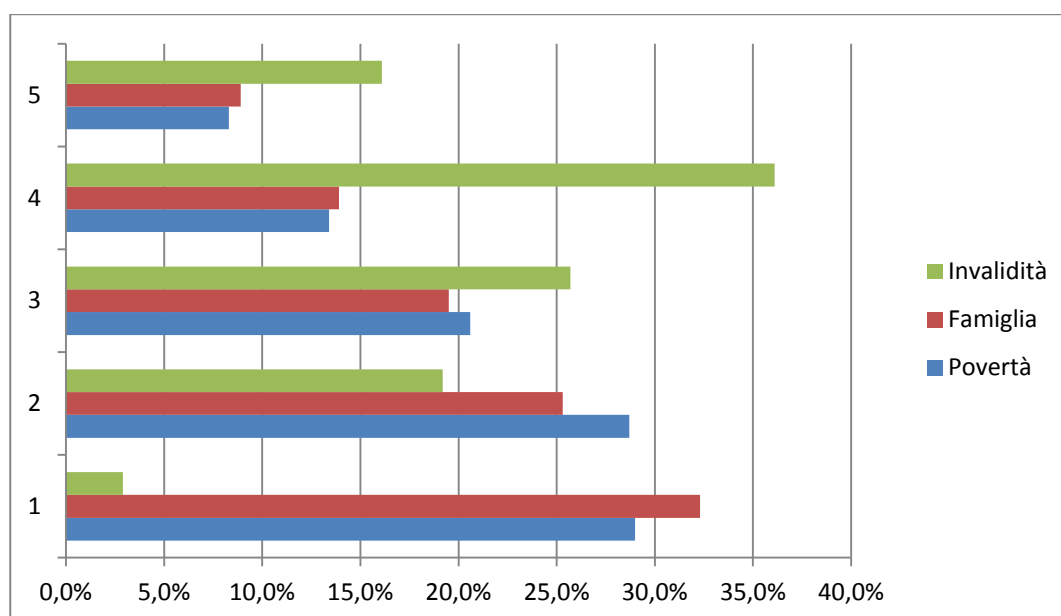
La spesa stanziata per prestazioni in materia di contrasto della povertà per il Comune di Torino è pari a circa 191.838.272 euro e consiste prevalentemente in trasferimenti per integrazione al minimo vitale (79% della spesa totale) e pensioni sociali (20%). Le famiglie beneficiarie di tale categoria di prestazioni sono il 13% delle famiglie residenti nel comune di riferimento e, specialmente per le pensioni sociali, il contributo medio per famiglia beneficiaria è piuttosto elevato.

Per quanto riguarda invece le politiche di sostegno alla famiglia, la spesa annua stanziata per il Comune di Torino risulta la più elevata tra le diverse categorie, con oltre 224.500.000 euro. Gran parte dei trasferimenti di categoria vengono erogati sotto forma di detrazioni e assegni familiari, mentre gli assegni di maternità assorbono meno dell'1% della spesa totale. In merito alle misure di sostegno all'invalidità, anzianità e non autosufficienza, la componente di spesa nazionale più significativa è costituita come di consueto dall'indennità di accompagnamento, per oltre 100 milioni di euro, che è però rivolta ad una quota relativamente limitata delle famiglie residenti (4,4%), corrispondente ad un contributo medio per famiglia beneficiaria di 5.707 euro.

In figura 2.1 e in tabella 2.2 è presentata un'analisi più dettagliata della distribuzione e degli importi medi delle prestazioni di sostegno al reddito erogate a livello nazionale. In particolare, la figura 2.1 mostra la percentuale di trasferimenti ricevuti dalle famiglie appartenenti ai diversi quintili di reddito, rispetto al totale delle provvidenze per settore. Le elaborazioni presentate nei paragrafi seguenti fanno riferimento unicamente ai dati raccolti dall'indagine IT-SILC, ma risultano utili per fornire un quadro complessivo dell'efficacia redistributiva delle categorie di prestazioni di sostegno al reddito considerate.

La Figura 1.4 e la Tabella 1.4 mostrano la distribuzione dei trasferimenti nazionali, per ogni categoria, nei vari quintili di reddito disponibile e la percentuale di famiglie che ricevono almeno un contributo per ciascuna macro-tipologia di trasferimenti.

Fig. 1.4 - % trasferimenti ricevuti da ogni quintile sul totale dei trasferimenti per settore



Come si può notare in figura, le misure di sostegno alla povertà e alla famiglia sono prevalentemente dirette alle fasce meno abbienti, con oltre il 57% dei trasferimenti concentrati alle famiglie appartenenti ai primi due quintili di reddito, e quote di spesa decrescenti destinate ai nuclei con reddito superiore. Al contrario, le provvidenze erogate a sostegno di invalidità, anzianità e non autosufficienza sono concentrate nel terzo e soprattutto quarto quintile (62% circa).

Anche l'incidenza delle famiglie che ricevono almeno un trasferimento decresce al crescere della condizione economica per quanto riguarda i trasferimenti relativi a povertà e sostegno alle responsabilità familiari, mentre decisamente indipendente dal reddito la quota di nuclei che ricevono interventi per l'invalidità, particolarmente concentrati nel quarto quintile.

Tab. 1.4 - % di famiglie che ricevono almeno un trasferimento, per quintili

Quintili	Povertà	Famiglia	Invalidità
1	17,3%	48,1%	1,8%
2	19,2%	42,0%	4,7%
3	13,7%	41,1%	8,4%
4	9,9%	33,0%	9,4%
5	5,4%	27,7%	2,8%
totale	13,1%	38,4%	5,4%

PARTE II

2.1 Le politiche e gli interventi di contrasto alla povertà nel Comune di Torino

2.1.1 Domanda ed offerta di prestazioni e servizi erogati a livello territoriale: principali caratteristiche ed entità

Evoluzione della domanda

Torino, con i suoi oltre 900mila abitanti è la quarta città metropolitana dopo Roma, Milano e Napoli.

Nell'ultimo decennio la popolazione residente si è stabilizzata, essenzialmente per l'aumento della popolazione straniera che dal 2008 al 2012 si è addirittura quadruplicata, ed è progressivamente aumentata l'età media. Quelle di Rumeni, Peruviani, Marocchini e Cinesi le etnie più presenti sul territorio. La crisi economico-finanziaria degli ultimi anni si è abbattuta con forza sulla città portando ad un aumento considerevole dei tassi di disoccupazione, specie delle fasce giovanili e della popolazione ultra 55enne.

Come conseguenza di ciò, anche la domanda di servizi di assistenza sociale è notevolmente aumentata dal 2008, e la spesa in termini di assistenza economica è raddoppiata. Negli ultimi anni i servizi sociali della Città hanno ricevuto mediamente circa 14.000 nuove domande all'anno delle quali oltre un terzo riconducibili a richieste di interventi di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà; solo nel 2014 sono state attivate circa 2.600 nuove utenze di contributi economici.

CONTRIBUTI ED INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA POVERTA' EROGATI DAL TERRITORIO	n. utenti	% su famiglie residenti	% su popolazione target*
contributi economici continuativi**	5.174	1,17	11,43
<i>Cantieri Lavoro</i>	350	0,08	0,77
<i>Lavoro Accessorio</i>	598	0,14	1,32
<i>Reddito di Inserimento</i>	3.085	0,70	6,81
<i>Reddito di Mantenimento</i>	1.141	0,26	2,52
contributi economici straordinari	605	0,14	1,34
<i>contributo per temporanea difficoltà</i>	605	0,14	1,34
altri servizi/interventi	162	0,04	0,36
<i>contributi per alloggi temporanei</i>	46	0,01	0,10
<i>housing sociale</i>	116	0,03	0,26
TOTALE°	5.941	1,35	13,12

* povertà relativa (11,09% famiglie residenti = 408.207)

° da considerarsi anche i 950 utenti della social card

**Degli oltre 4mila beneficiari di Reddito di inserimento e mantenimento 2.043 sono anche di contributi per l'affitto e le utenze

Come anche in altre realtà territoriali, gran parte della domanda proviene da soggetti in condizioni di povertà estrema; in particolare, una fascia di popolazione in forte aumento e a cui risulta difficile fornire una risposta adeguata è quella composta da cittadini intorno ai 55 anni d'età, spesso soli e provenienti da situazioni di marginalità, con patologie sanitarie non necessariamente certificate o percettori di una qualche forma di invalidità. Sempre più numerosi anche i senza dimora che, in considerazione dell'opportunità, prevista dalla

Città, di iscrizione anagrafica fittizia, e quindi di accesso a tutti i servizi sociali e sanitari della rete torinese, possono beneficiare qui di sostegni al reddito interdetti a questo target in altri contesti territoriali.

Sono quasi 6.000 gli utenti in carico al Comune per contributi monetari e prestazioni e servizi di contrasto alla povertà erogati direttamente dal territorio, corrispondenti all'1,35% delle famiglie residenti ed al 13,12% delle famiglie in povertà relativa calcolate secondo l'Eurostat. Si tratta soprattutto di beneficiari di Reddito di Mantenimento e di Inserimento a cui sono spesso associati anche contributi per l'abitare. A questi utenti ne vanno aggiunti senz'altro altri, beneficiari di misure erogate a livello nazionale, non di titolarità comunale, quali ad esempio i 950 utenti della nuova *social card*.

Sistema di offerta

L'offerta di servizi di contrasto alla povertà nell'ambito del Comune di Torino si sostanzia prevalentemente in tre grosse aree di intervento: 1) contributi economici, per lo più di tipo continuativo (redditi di mantenimento e redditi di inserimento), ma anche finalizzati a fronteggiare eventi momentanei e criticità straordinarie; 2) contributi di sostegno al reddito per favorire l'accompagnamento al lavoro di fasce fragili; 3) contributi e servizi per il sostegno abitativo. Nel complesso le suddette prestazioni hanno assorbito risorse per **oltre 10 milioni di euro nel 2014**, prevalentemente sostenute dal Comune, nonché dalla Compagnia di San Paolo e dalla Regione Piemonte, e corrispondenti ad una **spesa media per utente** significativa e **pari a circa 1.700 euro annui**.

Nell'ambito dei contributi economici di tipo continuativo, il **Reddito di Mantenimento** è indirizzato a individui al di sopra dei 65 anni, o a persone con un'invalidità civile non inferiore al 74% ed il cui reddito familiare risulti inferiore rispetto al contributo previsto; altre categorie di soggetti aventi diritto al reddito di mantenimento sono donne in gravidanza e puerpere sino a 3 mesi dal parto o soggetti con patologie sanitarie. Tale contributo si sostanzia in un importo mensile (rinnovabile ogni 12 mesi) di importo pari a 467,43 euro fissi, più una quota variabile in relazione alla numerosità del nucleo familiare. Nel 2014 il numero di utenze per questo tipo di assistenza economica è stato di 1.141, e la spesa sostenuta è stata pari a 1.612.000 euro. Considerando invece i soggetti abili al lavoro e di età inferiore ai 65 anni (che risultino esclusi dai redditi di mantenimento), il Comune di Torino nel 2014 ha stanziato 2.991.000 euro per finanziare l'erogazione di **Redditi di Inserimento**, indirizzati ad oltre 3.000 beneficiari. L'importo mensile dei redditi di inserimento è significativamente inferiore rispetto ai redditi di mantenimento (181,63 euro fissi, più una quota variabile in relazione al numero di componenti) con una durata semestrale, con possibilità di rinnovo per ulteriori 6 mesi. Nel corso dell'anno 2016 i requisiti di accesso di natura economica di entrambi i contributi suddetti verranno modificati in linea con la nuova disciplina ISEE e con le indicazioni normative previste dalla Regione Piemonte, che prevede per l'accesso alle misure di sostegno al reddito un valore inferiore ai 6.000 euro annui.

Nell'ambito dell'**assistenza abitativa**, all'interno delle misure di assistenza economica, sono disponibili diversi servizi: sono attivi contributi per l'affitto, le utenze e altre spese per l'abitare, nonché contributi per la collocazione temporanea in strutture abitative (quali alberghi, strutture di housing sociale, o strutture gestite da realtà del terzo settore); la Città prevede inoltre importanti interventi di *housing* sociale. Per quanto riguarda i contributi per affitto e utenze, i requisiti d'accesso sono in linea con quelli del reddito di mantenimento e di inserimento, così come frequenza e durata media; inoltre, per i percettori di reddito di mantenimento è anche prevista la possibilità di ricevere un contributo per il pagamento di spese di riscaldamento. L'importo medio va da 30 euro mensili per le spese condominiali, a circa 52 euro per le utenze, e ad un massimo di 176 euro mensili per l'affitto, e la spesa totale sostenuta dal Comune nel 2014 è risultata pari a 1.467.200 euro (su un

totale di 2.043 beneficiari). I contributi economici per gli inserimenti temporanei in strutture ed in alloggi rivolti a persone anziane, disabili ed a nuclei con figli minori, risultano invece più contenuti, sia per quanto riguarda la spesa stanziata (105.000 euro), sia nel numero di beneficiari (46 nuclei), grazie alla rete di altre opportunità alloggiative predisposte in accordo con il Servizio Edilizia Residenziale Pubblica e sviluppate attraverso specifici progetti con Compagnia di San Paolo e Ufficio Pio.

Oltre agli inserimenti temporanei previsti a favore di beneficiari di assistenza economica, il Servizio Edilizia Residenziale Pubblica prevede inserimenti temporanei in albergo e strutture di *social housing* a favore di nuclei in condizione di emergenza abitativa (nel 2014 sono stati 116 i nuclei inseriti a cura dell'Edilizia Residenziale Pubblica, con uno stanziamento di oltre 460mila euro).

Per quanto riguarda l'offerta di servizi nell'ambito del **supporto lavorativo di soggetti fragili**, il Comune di Torino ha attivi principalmente due canali: i servizi di lavoro accessorio e i Cantieri Lavoro. I servizi di lavoro accessorio sono rivolti ad un numero significativo di soggetti (quasi 600 nel 2014) e prevedono l'inserimento lavorativo in enti appartenenti al terzo settore; i Cantieri Lavoro invece sono finalizzati all'inserimento dei soggetti all'interno del Comune, per svolgere lavori assimilabili ai lavori socialmente utili.

Per quanto riguarda il target di riferimento dei servizi forniti all'interno del progetto dei Cantieri Lavoro, si tratta di cittadini di età compresa tra i 45 e i 66 anni, disoccupati ma potenzialmente abili al lavoro, con residenza a Torino (almeno da 2 anni) e regolarmente iscritti ad un Centro per l'Impiego, con un ISEE non superiore ai 5.000 euro. Il numero di beneficiari inseriti coi Cantieri Lavoro a fine 2014 risultava pari a 350 unità, per un importo compreso tra i 550 e i 600 euro al mese per un massimo di 12 mesi.

Occorre tuttavia precisare che, nonostante i suddetti numeri, ed in considerazione del progressivo aumento di domande da parte di utenti con limitate competenze spendibili sul mercato del lavoro, buona parte dei soggetti segnalati da parte del servizio sociale, sono poi giudicati incollocabili da parte delle agenzie interinali: nel corso della sperimentazione della Nuova Carta Acquisti, ad esempio, nella quale sono stati avviati progetti di accompagnamento al lavoro specifici, solo una parte esigua (inferiore al 30% del totale) dei beneficiari coinvolti e segnalati dai servizi sociali sono poi risultati effettivamente attivabili da parte delle agenzie per il lavoro. Ciò evidenzia la necessità di rafforzare la collaborazione ed il lavoro integrato tra i Servizi sociali e gli attori territoriali deputati a vari livelli all'inclusione sociale e lavorativa delle fasce deboli.

Limitate dunque anche le regole di condizionalità, sia per la problematicità del target di utenza a cui si rivolgono i contributi, sia per le difficoltà ad attivare significativi percorsi di reinserimento. Ove rispettate, con particolare riferimento ai contributi per il disagio abitativo o ad alcuni utenti dei Cantieri Lavoro comportano generalmente una sospensione del beneficio o la sua revoca nei casi più gravi. Persone in età e condizioni idonee al lavoro sono tenute a partecipare alle iniziative di politica attiva del lavoro promosse dalla Città e curare l'iscrizione ai Centri per l'impiego.

SPESA PER CONTRIBUTI ED INTERVENTI DELL'AREA POVERTA' EROGATI DAL TERRITORIO	spesa annua totale	<i>di cui sostenuta dal Comune</i>	<i>di cui sostenuta da altri soggetti (es. Fondazioni)</i>	spesa media annual/utente
contributi economici continuativi				
<i>Cantieri Lavoro</i>	€ 2.418.928,00	€ 1.100.234,00	€ 1.318.000,00	€ 6.911,22
<i>Lavoro Accessorio</i>	€ 1.453.400,00	0	€ 1.453.400,00	€ 2.430,43
<i>Reddito di Inserimento</i>	€ 2.991.000,00	€ 2.991.000,00	0	€ 969,53
<i>Reddito di Mantenimento</i>	€ 1.612.000,00	€ 1.612.000,00	0	€ 1.412,80
<i>contributo utenze, affitto, ecc.</i>	€ 1.467.200,00	€ 1.467.200,00	0	€ 718,16
contributi economici straordinari				
<i>temporanea difficoltà</i>	€ 158.000,00	€ 158.000,00	0	€ 261,2
altri servizi/interventi				
<i>contributi alloggi temporanei</i>	€ 105.000,00	€ 105.000,00	0	€ 2.282,6
<i>housing sociale</i>	€ 460.000,00	€ 460.000,00	0	€ 3.965,52
TOTALE	€ 10.665.528,00	€ 7.893.434,00	€ 2.771.400,00	€ 1.795,24

2.1.2 Regolazione e performance organizzativa dei servizi e prestazioni di contrasto alla povertà

La regolazione ed erogazione delle prestazioni assistenziali nel Comune di Torino viene gestita dai 10 servizi sociali circoscrizionali. Ciascuna circoscrizione dispone di un servizio di accoglienza professionale (a cui il cittadino può accedere su appuntamento e attraverso alcune giornate di ricevimento), che rappresenta il primo livello del processo assistenziale. Durante il colloquio con l'assistente sociale viene effettuata una prima analisi sociale del cittadino, e, in caso di richiesta di sostegno economico, viene attivato un affiancamento da parte degli uffici amministrativi, per verificare l'esistenza dei requisiti necessari per l'attivazione degli aiuti. Dopo una prima analisi dei redditi e delle spese del soggetto da parte degli uffici amministrativi, la pratica viene presa in carico dal servizio sociale, che può dare il via ad una richiesta di accertamento vigili (che consiste in una visita domiciliare non annunciata). Nel caso di impossibilità reiterata ad effettuare l'accertamento (più di tre visite in orari differenti), la pratica viene archiviata ed il processo si interrompe; nel caso, invece, di riscontro positivo da parte delle forze dell'ordine, la pratica viene autorizzata attraverso il sistema informativo.

Il percorso di accesso ed erogazione delle prestazioni di assistenza economica è nel dettaglio il seguente:

- il cittadino si presenta al servizio sociale della Circoscrizione nella quale ha la residenza anagrafica per la presentazione dell'istanza;
- l'assistente sociale, deputata all'accoglienza, una volta verificato che è appropriato un intervento di assistenza economica, e che di massima il nucleo familiare ne ha i requisiti, organizza un contatto tra l'utente ed un operatore amministrativo (tra quelli dedicati all'assistenza economica), il quale informa il cittadino sulla documentazione da presentare, *in primis* l'autocertificazione delle condizioni economiche di tutti i componenti il suo nucleo familiare (redditi e beni mobiliari ed immobiliari posseduti al momento della richiesta);
- qualora si tratti di un nucleo che richiede per la prima volta assistenza economica, il servizio sociale richiede alla Polizia Municipale un controllo, che consiste anche in una visita al domicilio del nucleo per

verificarne il tenore di vita (stato dell'abitazione e beni posseduti). Ove si tratti di una richiesta di rinnovo di un contributo precedente, questo accertamento non è necessario;

- ricevuto l'esito dell'accertamento della Polizia Municipale, nonché l'autocertificazione del nucleo sulle sue condizioni economiche, gli operatori amministrativi eseguono subito, prima dell'erogazione, controlli preliminari su quanto il nucleo ha dichiarato, tramite l'accesso *on line* alle banche dati dell'Agenzia delle Entrate, dell'Agenzia del Territorio, dell'INPS, del Pubblico Registro Automobilistico. L'esecuzione dei controlli prima di avviare la richiesta ha lo scopo di far correggere immediatamente eventuali errori e ridurre le false dichiarazioni in un momento preliminare alla erogazione, per ridurre i contenziosi *ex post* ed i costi di eventuali rinvase sugli utenti;
- quindi l'operatore amministrativo costruisce, sul sistema informatizzato che gestisce la cartella del nucleo assistito, la "proposta di contributo economico", includendovi le diverse possibili tipologie di contributo e calcolandone gli importi erogabili. Il sistema informativo nel quale si crea la proposta incorpora ulteriori controlli automatici che evidenziano all'operatore eventuali incompatibilità;
- le proposte sono esaminate da un ufficio "centrale" della Direzione Servizi Sociali, che ne valuta la correttezza sostanziale (presenza dei requisiti per erogare) e formale (calcoli, durata) e che due volte al mese (il giorno 5 ed il 20) approva le proposte, oppure le rinvia ai servizi sociali decentrati per approfondimenti e/o per l'eventuale diniego;
- l'approvazione da parte di questo ufficio produce l'esecuzione ogni 15 giorni di un programma che dispone accrediti diretti su conti correnti bancari o emette assegni bancari mensili, i quali vengono inviati al domicilio del nucleo (o ad un indirizzo indicato dal richiedente);
- il sistema informativo dei servizi sociali¹ consente ai servizi di revocare in ogni momento un contributo in corso (qualora emergano eventi che implicano la revoca), ed automaticamente sospende o revoca interventi in corso (bloccando l'emissione degli assegni mensili) qualora si verificano variazioni anagrafiche che implicano il blocco del contributo, ad esempio decesso o emigrazione dei beneficiari, scomposizione e mutamento del numero dei componenti il nucleo familiare. Queste variazioni anagrafiche sono importate quotidianamente in automatico dagli archivi anagrafici del Comune.

I tempi medi tra primo accesso del cittadino ed erogazione del contributo sono di circa 45 giorni per le richieste di nuovi interventi (che implicano anche l'accertamento della Polizia Municipale) e di 25/30 giorni per i rinnovi.

Dunque, dopo il primo accesso la procedura di presa in carico ed erogazione delle prestazioni di assistenza economica si sostanzia quasi prevalentemente attraverso pratiche di natura amministrativa, fatta eccezione per gli utenti che necessitano di contemporaneo intervento da parte delle aree specialistiche di presa in carico (es. minori, anziani, disabili). La valutazione di natura professionale rispetto ad interventi di assistenza economica è stata inserita recentemente (2012) ed è rivolta essenzialmente ai beneficiari del Reddito di Inserimento, e a tutti quei casi in cui sia prevista da parte del cittadino l'adesione ad un progetto concreto di inclusione sociale (come ad esempio per i soggetti beneficiari della Social Card).

¹ Il sistema in uso è un data-base delle cartelle informatizzate degli utenti che contiene i dati socio-anagrafici del nucleo in questione, le domande presentate al servizio e l'esito delle richieste, gli interventi effettivamente erogati e gli eventi importanti accaduti al nucleo. La singola cartella informatizzata può essere gestita dagli operatori del servizio della sola Circostrizione che ha in carico l'utente/nucleo ma può essere integralmente trasferita ai nuovi operatori nel caso di un trasferimento di residenza del nucleo familiare ad un'altra Circostrizione. Il sistema informativo nel suo complesso è direttamente connesso con l'Anagrafe della popolazione residente e le variazioni anagrafiche del nucleo sono aggiornate automaticamente. Nonostante ciò non vi è tuttavia la possibilità di monitorare gli esiti degli interventi di sostegno al reddito; l'unica tipologia di monitoraggio possibile riguarda le uscite degli utenti dal sistema di assistenza sociale, senza però poterne tracciare il percorso successivo e/o le motivazioni dell'uscita.

AREA POVERTA'	Regolazione	Accesso		Importo erogato	Durata
		Criteri			
		Criteri economici	Criteri non economici		
contributi economici continuativi					
<i>Cantieri Lavoro</i>	comune e regione	ISEE <= 5.000	45 anni< Età< 65 anni disoccupati iscritti ai Cpl Residenti dal 2013	€ 550-600/mese	12 mesi
<i>Lavoro Accessorio</i>	compagnia di san paolo	ISEE <= 25.000	residenza dal marzo 2015 Maggiore età Iscrizione CPI	€ 181,63 se persona sola (S.E. 1.80 se 2 componenti; 2.60 se 3 componenti 3.40 se 4 componenti +0.30 per ogni ulteriore componente)	6 mesi rinnovabili di altri 6
<i>Reddito di Inserimento (RI)</i>	comune	(reddito < contributo) dal 1° gennaio 2016 ISEE< 6.000	Età < 65 anni Abili al lavoro	€ 467,43 se persona sola (S.E. 1.70 se 2 componenti; +0.40 per ogni ulteriore componente)	12 mesi rinnovabili
<i>Reddito di Mantenimento (RM)</i>	comune	(reddito < contributo) dal 1° gennaio 2016 ISEE< 6.000	Età > 65 anni I.C. >= 74% Donne in gravidanza e puerpere sino a 3 mesi da parto Altre condizioni di salute (salute mentale, ecc.)	€ 176 per affitto € 52 utenze € 30 spese varie per la casa	come RI e RM (quota riscaldamento solo 6 mesi)
<i>contributo utenze, affitto, ecc.</i>	comune	dal 1° gennaio 2016 ISEE< 6.000	come RI e RM		
contributi economici straordinari					

<i>contributo per temporanea difficoltà</i>	comune	dal 1° gennaio 2016 ISEE < 6.000	necessità inderogabili e urgenti	€ 120	una volta all'anno
altri servizi/interventi					
<i>housing sociale</i>	-	ISEE < = 20.000	esito positivo istruttoria ERP residenti da almeno 3 anni	-	-
<i>contributi per alloggi temporanei</i>	comune	come per RM	anziani, disabili, monogenitori	da € 450 a € 900	max 18 mesi

2.1.3 L'integrazione con i soggetti territoriali

Nel contesto torinese il terzo settore ha sempre svolto un ruolo cruciale e significativo nell'erogazione di prestazioni e servizi di contrasto alla povertà sia in collaborazione con l'amministrazione comunale che in autonomia. Esiste da anni un apposito Tavolo di Coordinamento Rete Contrasto Povertà a cui partecipano stabilmente i rappresentanti di circa 20 enti, dalla notevole capillarità territoriale, tra i quali: Compagnia di San Paolo e Ufficio Pio (suo ente strumentale), Sermig (Servizio Missionario Giovani), Pastorale Migranti, Cottolengo, Caritas, San Vincenzo. A seconda dei temi possono essere convocati anche altri soggetti come la Direzione Lavoro, la Direzione Casa, la Direzione di Edilizia Sociale. Di recente sono stati realizzati numerosi interventi co-progettati nell'ambito del disagio abitativo per evitare che le persone entrassero in condizione di morosità rischiando di perdere l'abitazione. Ma il più significativo investimento di co-progettualità è stato fatto sulla nuova social card, accompagnata passo passo da questo tavolo.

Il tavolo non si riunisce con una frequenza pre-stabilita e costante ma dipende dalle situazioni e dalle esigenze: durante il percorso social card anche ogni 2 mesi.

Tuttavia, con alcuni componenti del tavolo, ed in particolare con la Compagnia di San Paolo e la Caritas il Comune ha relazioni pressoché costanti e consolidate: la Compagnia in particolare ha finanziato nel 2014 con quasi un milione e mezzo di euro i contributi per il Lavoro Accessorio.

L'integrazione con il comparto formazione e lavoro come già detto è invece piuttosto limitata. Rispetto ai Cantieri Lavoro una volta che il servizio sociale fa l'invio dell'utente alla Direzione Lavoro sostanzialmente ne perde traccia: è la Direzione Lavoro che si occupa di stilare le graduatorie e di eventuali inserimenti nel mercato del lavoro. Interazioni più significative tra i due servizi riguardano solo casi particolari di situazioni multiproblematiche (famiglie con minori, disabili, ecc.).

2.1.4 Punti di forza e debolezza delle prestazioni e servizi erogati e possibili margini di miglioramento in linea con le proposte nazionali di riforma

Come si è visto in apertura le famiglie del Comune di Torino, in linea con la distribuzione regionale, risultano mediamente più anziane di quelle italiane: circa il 30% della popolazione supera i 60 anni. Si tratta però di nuclei familiari mediamente più benestanti, con un reddito disponibile equivalente di 24,483 euro annui.

La distribuzione dei trasferimenti nazionali di protezione sociale che arrivano al Comune sono stimabili in quasi 555 milioni di euro, con un tasso di copertura del bisogno di oltre il 46% delle famiglie residenti. Rispetto al comparto povertà, pensione sociale, social card ordinaria, integrazione al minimo e assegno al terzo figlio insieme totalizzano circa 192 milioni di euro di trasferimenti nazionali, a cui va aggiunta una spesa annua proveniente dal territorio di oltre 11 milioni di euro.

La crisi economico finanziaria degli ultimi anni si è abbattuta con forza sulla città di Torino portando ad un aumento considerevole delle domande di sostegno economico, specie da parte della popolazione più marginale. L'amministrazione ha cercato di fronteggiare tale incremento focalizzandosi soprattutto su:

- contributi economici di tipo continuativo;
- interventi atti a favorire l'inserimento lavorativo delle fasce deboli;
- contributi e servizi rivolti ad alleviare il disagio abitativo.

Il principale punto di forza dell'assistenza economica torinese è l'universalismo: i contributi economici torinesi sono davvero rivolti alla generalità dei cittadini (minori, adulti, anziani) senza liste di attesa ed, in considerazione dell'opportunità, prevista dalla Città, di iscrizione anagrafica fittizia, e quindi di accesso a tutti i servizi sociali e sanitari della rete torinese, un numero progressivamente in crescita di senza dimora si rivolge ai servizi, potendo beneficiare qui di sostegni al reddito loro interdetti in altri contesti territoriali. A differenza di quasi tutti gli altri grandi Comuni italiani gli interventi sono inoltre prevalentemente di tipo continuativo della durata di 6/12 mesi rinnovabili sulla base della permanenza del bisogno. Le richieste possono essere presentate "in continuo" perché gli interventi non sono sottoposti a bandi con domande da presentare solo in finestre temporali prefissate.

Un altro punto di forza è senz'altro rappresentato dal sistema informativo che consente una efficiente gestione degli interventi sia a livello centrale che periferico, con possibilità di controlli incrociati, in primis con l'Anagrafe.

Buona l'integrazione e la capillarità della rete territoriale, specie con riferimento ad alcuni soggetti del terzo settore quali la Caritas e l'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo.

Tra le criticità del sistema si segnalano:

- la prevalente centratura su procedure amministrative che sicuramente permettono di garantire controlli ed evitare discrezionalità ma che contemporaneamente non consentono di avere grossi strumenti e competenze professionali per attivare significative prese in carico e veri percorsi di accompagnamento verso l'autonomizzazione dei beneficiari;
- l'insufficienza, rispetto al bisogno, di risorse finanziarie ma anche di dotazione di organico (assistenti sociali, educatori professionali, impiegati amministrativi): in assenza di risorse aggiuntive da destinare, oltre che ai contributi alle famiglie, anche allo sviluppo ed al coordinamento di interventi progettuali, diventa molto complesso soprattutto in un contesto di progressivo affaticamento dei servizi e di tagli alla spesa, garantire interventi efficaci;
- la fragilità delle connessioni sistematiche con i gestori istituzionali delle politiche attive del lavoro, per la costruzione ed il monitoraggio di percorsi di autonomia fortemente correlati alle erogazioni di assistenza economica.

Il Comune ha in programma un maggiore investimento sulla progettualità rivolta al sostegno di persone e nuclei familiari in condizioni di fragilità economica e sociale, anche sulla scorta dell'esperienza della nuova *social card*. E' in fase di impostazione una riorganizzazione del sistema dei servizi sociali torinesi che va nella direzione di un potenziamento della dimensione progettuale della presa in carico di nuclei e persone che presentano problematiche di fragilità e necessità di sostegno economico. Il nuovo SIA previsto dalla Legge di Stabilità dovrebbe consentire, tramite i finanziamenti europei, lo sviluppo di azioni specifiche in tal senso.