

La CARTA ACQUISTI SPERIMENTALE

**Un'analisi dell'esperienza torinese:
primi risultati**



**La stesura del Rapporto è stata curata da Sandro Busso e Antonella Meo
nell'ambito dell'Accordo di collaborazione tra
il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino e la Città di Torino**

Hanno collaborato alla ricerca, a vario titolo, Erica Adamo, Matteo Bocchino, Pryanka Boerio, Francesco Colombo, Eugenio Graziano, Costanza Guazzo, Silvia Lanunziata, Daniela Leonardi, Alessandra Luordo, Michele Serasso, Marta Tonetta e Sara Vallone

Torino, dicembre 2015

Indice

Capitolo 1. La nuova Carta Acquisti e la sperimentazione torinese: uno sguardo di insieme	5
1.1. La misura in sintesi	5
1.2. La sperimentazione torinese: modalità e tempi	6
1.3. La rete territoriale e i soggetti coinvolti	9
1.4. Il monitoraggio della sperimentazione e la collaborazione con il Dipartimento di Culture, Politiche e Società	11
Capitolo 2. Beneficiari ed esclusi	13
2.1. Caratteristiche socio-demografiche dei beneficiari	14
2.2. Carriere lavorative	18
2.3. Carriere assistenziali e accesso ai servizi	21
2.4. Gli esclusi dalla misura. Una riflessione sul target potenziale	22
<i>Principali temi e spunti per il dibattito</i>	25
Capitolo 3. Nuova Carta Acquisti e consumi: punti di vista a confronto	26
3.1. Carta elettronica prepagata: vincoli e opportunità	26
3.2. Solo beni “di prima necessità”: pratiche di consumo e risorse di riconoscimento sociale	29
<i>Principali temi e spunti per il dibattito</i>	32
Capitolo 4. L’attivazione e i progetti personalizzati	33
4.1. Progetti e risorse in sintesi	33
4.2. Logiche dell’attivazione e beneficiari potenziali	34
4.3. La definizione dei progetti	35
4.4. Gli esiti dei percorsi personalizzati: rappresentazioni a confronto	37
<i>Principali temi e spunti per il dibattito</i>	39
Capitolo 5. La governance della misura	40
5.1. Una struttura complessa: attori coinvolti e molteplicità delle relazioni	40
5.2. La dimensione verticale della <i>governance</i> : una misura multilivello	41
5.3. La dimensione orizzontale	43
5.4. La <i>governance</i> vista dal basso: la prospettiva dei beneficiari	45
<i>Principali temi e spunti per il dibattito</i>	48
Considerazioni Conclusive	49
1. Potenzialità e limiti della Carta Acquisti sperimentale	49
2. Sfide per il futuro e problemi di integrazione	51

Capitolo 1

La Nuova Carta Acquisti e la sperimentazione torinese: uno sguardo di insieme

1.1. La misura in sintesi

La Nuova Carta Acquisti o Social Card, varata nel febbraio 2012 con uno stanziamento di 50 milioni di Euro (DL 5/2012), è stata resa operativa nel 2013 durante il governo Letta, coinvolgendo le dodici città italiane con più di 250000 abitanti (Decreto interministeriale, 10 gennaio 2013). Si tratta di una misura sperimentale di contrasto alla povertà assoluta delle famiglie con minori.

L'aggettivo “nuova” serve a distinguerla dalla Carta Acquisti ordinaria, introdotta su scala nazionale dal governo Berlusconi nel 2008 e da allora rifinanziata annualmente. Quest'ultima è una carta prepagata dell'importo di 40 euro mensili, di cui possono beneficiare gli anziani sopra i sessantacinque anni e i nuclei familiari con bambini di età inferiore ai tre anni, se con un reddito disponibile molto basso (D.L. n. 112 del 2008). La carta acquisti ordinaria è una misura passiva, non prevedendo alcun tipo di attivazione da parte dei beneficiari, e categoriale.

La Carta Acquisti sperimentale è un progetto più ambizioso, che trova la sua legittimità nel quadro europeo del *social investment*. Gli aspetti innovativi sono essenzialmente due: la combinazione di trasferimento economico e interventi personalizzati volti all'inclusione sociale dei beneficiari e il coinvolgimento del terzo settore.

Come la “vecchia”, anche la “nuova” è una carta elettronica prepagata e ricaricabile che può essere utilizzata solo negli esercizi convenzionati abilitati al circuito Mastercard, e negli uffici postali per il pagamento delle utenze domestiche. Il beneficio economico, erogato dall'Inps, è concesso bimestralmente in ragione della numerosità del nucleo familiare, calcolato escludendo le persone a carico ai fini Irpef diverse dal coniuge e dai figli. L'importo mensile è di 231 euro se il nucleo è composto da due membri, 281 euro per un nucleo di tre persone, 331 euro nel caso di quattro componenti e 404 euro per cinque o più membri.

La Carta Acquisti sperimentale si presenta come un programma di inclusione attiva in quanto prevede la presa in carico dei nuclei familiari con la proposta di progetti di accompagnamento orientati all'inserimento formativo e lavorativo e, più in generale, all'inclusione sociale. La predisposizione e gestione dei progetti di attivazione spetta ai Comuni coinvolti nella sperimentazione, della durata di un anno, in collaborazione con i soggetti del terzo settore. La misura è concepita a livello nazionale, ma nel disegno della politica viene attribuita particolare enfasi al ruolo assegnato ai Comuni. Si assume esplicitamente che lo strumento sia pienamente inserito nella rete di prestazioni e servizi territoriali. Il tipo di partnership che si stabilisce tra attori istituzionali e soggetti del terzo settore rappresenta dunque 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 i beneficiari l'adesione ai progetti è condizione necessaria per usufruire del sostegno economico: in tal modo viene introdotto il principio della condizionalità, prevedendo una sorta di patto che impegna tutti i membri dei nuclei. Nel decreto attuativo, tuttavia, i progetti personalizzati non coinvolgono tutti i beneficiari, bensì una quota pari ad almeno metà del totale dei nuclei. La logica sottesa è quella di un disegno di tipo sperimentale, costruito sulla definizione di due gruppi, uno destinatario solo del beneficio economico e l'altro anche coinvolto in progetti di inclusione attiva. La selezione dei beneficiari per la presa in carico personalizzata è l'esito di una procedura casuale.

I criteri individuati per l'ammissibilità alla nuova misura sono particolarmente stringenti e selezionano un gruppo estremamente limitato di potenziali titolari. La nuova Carta Acquisti è infatti destinata a famiglie con almeno un minore e in condizioni economiche di estremo disagio: Isee inferiore o uguale a 3mila euro e altri vincoli riguardo al patrimonio mobiliare (inferiore a 8.000,00 euro) e immobiliare (in caso di proprietà dell'abitazione, valore ai fini ICI inferiore a 30.000,00 euro) e a eventuali altri trattamenti economici percepiti (di importo complessivo per il nucleo familiare inferiore a 600 euro mensili). Al criterio economico si sommano ulteriori requisiti relativi alla residenza (almeno un anno nel Comune in cui si fa domanda) e alla condizione lavorativa. In merito a quest'ultimo, è necessario che nessun componente in età attiva del nucleo familiare lavori al momento della presentazione della domanda, ma che almeno un membro abbia cessato o perso l'attività lavorativa negli ultimi tre anni. In alternativa, nel caso nel nucleo sia presente un lavoratore, è richiesto che abbia percepito un reddito complessivo inferiore a 4mila euro nei sei mesi precedenti. Nel caso di un lavoratore flessibile, è previsto un minimo di 180 giorni di lavoro nei 36 mesi precedenti. La misura si rivolge solo ai cittadini italiani e comunitari e agli stranieri extra-comunitari in possesso del permesso per soggiornanti di lungo periodo.

1.2. La sperimentazione torinese: modalità e tempi

Torino è una delle città coinvolte nella sperimentazione che hanno fatto ricorso a un bando pubblico per la selezione dei nuclei beneficiari, anziché avvalersi di canali interni riservando l'opportunità di presentare domanda ai nuclei già in carico ai servizi sociali, modalità entrambe previste dal decreto interministeriale del 10 gennaio 2013. Tale scelta ha un carattere fortemente inclusivo e ha consentito di ampliare il più possibile la platea dei potenziali destinatari, raggiungendo anche quella parte di popolazione in condizione di povertà che per i più svariati motivi non si rivolge ai servizi. Ad essa hanno fatto seguito una serie di decisioni e conseguenze importanti sul piano organizzativo: in primo luogo, l'attivazione di una rete di 19 sportelli sul territorio, istituiti ad hoc con la collaborazione di Sindacati e ACLI¹, per evitare di gravare sui

¹ La collaborazione con le organizzazioni sindacali e le ACLI ha inoltre consentito l'elaborazione di un supporto informatizzato che ha permesso la compilazione informatica delle domande già nei punti di raccolta e una più agevole trasmissione dei dati ad INPS, anche in considerazione del ritardo nei tempi di rilascio di un programma informatico dedicato predisposto da INPS.

servizi territoriali e al tempo stesso di scoraggiare quella parte di potenziali beneficiari che guardano al servizio sociale con paura o con vergogna. In secondo luogo, l'ampliamento dei termini per la presentazione delle domande (dal 16 luglio al 6 settembre 2013), andando oltre al periodo di un mese indicato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per ovviare alle criticità legate alla diffusione di un avviso pubblico in pieno periodo estivo, quando le scuole e i principali luoghi di incontro e di diffusione delle informazioni per le famiglie con minori sono chiusi. Il risultato ottenuto è che circa il 36% dei richiedenti non era titolare di alcuna forma di assistenza pubblica al momento della richiesta, e quasi la metà di questi non ne aveva mai beneficiato.

Nelle fasi successive, il coinvolgimento di una quota di beneficiari non in carico ai servizi ha comportato uno sforzo ulteriore in fase di progettazione dei percorsi personalizzati: la nuova utenza intercettata ha, infatti, richiesto istruttorie ex novo, sfociate in taluni casi in una presa in carico anche al di fuori della Carta Acquisti Sperimentale.

Come previsto dal decreto istitutivo, per la predisposizione della graduatoria dei beneficiari il Comune di Torino ha optato per la definizione di criteri di priorità, da utilizzare qualora il numero di idonei fosse risultato superiore a quello determinato dalla disponibilità di risorse stanziata dal livello nazionale. I criteri aggiuntivi individuati riguardano gli anni di residenza a Torino (almeno due anni), la presenza nel nucleo di un genitore solo, il numero di figli minorenni, la condizione di disabilità dei figli minori, la presa in carico da parte dei servizi sociali con contributi di assistenza economica e la situazione di grave disagio abitativo. A parità di punteggio, infine, è stata stabilita la precedenza ai nuclei familiari per i quali, nell'ordine, fosse maggiore il numero dei figli e inferiore l'età del figlio più piccolo (Deliberazione del Consiglio Comunale, 11 giugno 2013).

Tuttavia il carattere stringente dei requisiti ministeriali, come si dirà meglio nel prossimo capitolo, ha reso ininfluenti i criteri locali, non essendovi stati casi di idonei esclusi dal beneficio per insufficienza di fondi.

Un'analisi dei principali motivi di esclusione mostra che la condizione lavorativa ha giocato a Torino un ruolo centrale nella selezione dei beneficiari: le domande risultate non idonee sono per quasi i tre quarti (74,2%) dovute alla mancanza di requisiti lavorativi: più precisamente, nel 41.2% dei casi per il fatto che la perdita dell'occupazione - autonoma o alle dipendenze - non è avvenuta nei 36 mesi precedenti la richiesta, per il 23% delle domande perché i redditi da lavoro nei sei mesi antecedenti sono risultati superiori a 4000 euro, e per il 13% dei richiedenti per l'impossibilità di dimostrare di aver lavorato sei mesi nei tre anni precedenti in caso di lavoratore flessibile. La finestra temporale dei tre anni per la cessazione del rapporto di lavoro si è rivelata decisamente troppo stretta in una città in cui la crisi fa sentire pesantemente i suoi effetti già alla fine del 2008.

Gli altri criteri hanno inciso sulla non ammissione in maniera decisamente inferiore. Tuttavia, va sottolineato che tra quanti, recatisi agli sportelli dei punti di raccolta, non hanno poi formalizzato la domanda sembra aver prevalso l'assenza dei requisiti economici. Per gli stranieri invece ha inciso in modo considerevole la mancanza del permesso di soggiorno di lungo periodo.

Per la combinazione dei numerosi criteri stabiliti a livello nazionale, la platea dei beneficiari non mostra dal punto di vista del profilo socio-demografico particolari tratti di omogeneità (se non, per l'appunto, quello di rientrare nei requisiti ministeriali) o caratteri che la distinguano dal resto della popolazione, come si mostrerà nel primo capitolo di questo Rapporto.

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>	

Nella distribuzione dei fondi nazionali ai dodici Comuni coinvolti nella sperimentazione, in misura proporzionale alla popolazione residente in povertà assoluta secondo le rilevazioni ISTAT, a Torino sono spettati circa 3,8 milioni di euro. Tale budget è stato impegnato quasi del tutto (95%), anche grazie al forte investimento della Città nell'azione di raccolta delle domande. Si tratta di un esito positivo che Torino condivide solo con Palermo e Catania (unica città, quest'ultima, che ha

esaurito la totalità delle risorse a disposizione²).

Alla scadenza del bando, terminato in data 6 settembre 2013, più di 3300 nuclei si erano presentati ai punti informativi, ma solo 1.948 sono state le domande formalizzate, per effetto di un primo confronto sui requisiti con il personale incaricato, e 951 quelle che in definitiva hanno soddisfatto i criteri.

Entrando nel merito del processo di avvio della sperimentazione, il percorso che ha portato alla formulazione della graduatoria definitiva delle domande accettate è stato lungo e oneroso. La prima fase di verifica delle domande, di competenza della Città, si è conclusa il 2 ottobre 2013 con la trasmissione dei flussi informativi all'INPS per i previsti controlli sui requisiti lavorativi e assistenziali. L'attesa di tali verifiche ha originato una fase di relativa "latenza" del processo, dal momento che soltanto il 20 febbraio 2014 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 il 18 giugno 2014, a quasi un anno dall'apertura del bando. Per effetto della complessità dell'iter di accertamento ex ante dei requisiti di accesso e dei tempi di verifica dei ricorsi, la sperimentazione a Torino è stata avviata in due *tranche*: dei 951 nuclei selezionati una parte ha iniziato a usufruire del beneficio nel mese di marzo e un'altra nel mese di giugno, con conseguente disallineamento nei periodi di validità della carta, mentre la definizione dei progetti personalizzati è iniziata nel mese di settembre. Predisposti e concordati con i servizi sociali territoriali in collaborazione con altri servizi pubblici e con il terzo settore, i progetti sono stati portati a termine entro l'estate 2015, ovvero entro il periodo di validità delle carte.

1.3. La rete territoriale e i soggetti coinvolti

La sperimentazione torinese, in linea con quanto previsto dall'impianto della misura, ha coinvolto una ampia rete di soggetti del pubblico e del privato sociale, implicati a vario titolo nelle diverse fasi del processo. La rete territoriale, sotto la guida del Comune, ha preso parte a tutte le attività previste dalla misura ad eccezione della distribuzione delle carte prepagate, ovvero la raccolta delle domande, la predisposizione dei progetti di attivazione, le attività di monitoraggio e valutazione.

L'attivazione dei soggetti operanti a livello locale appare particolarmente preziosa nel quadro della scarsità di risorse che ha caratterizzato la sperimentazione. Se inizialmente il Decreto interministeriale del gennaio 2013 aveva previsto che le attività per l'attuazione della sperimentazione, compresa la parte progettuale, fossero svolte dai Comuni con risorse proprie, nel dicembre 2013 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha assegnato ai Comuni coinvolti alcuni fondi a sostegno della sperimentazione, in particolare alla valutazione del programma e ad azioni di supporto per la predisposizione dei progetti personalizzati. I fondi assegnati alla Città di Torino sono stati pari ad Euro 100.000.

² Catania infatti è l'unica città in cui il numero delle domande idonee è stato superiore al numero delle domande ammissibili sulla base del budget, secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014).

Rimandando alle sezioni successive del Rapporto per un'analisi più approfondita del ruolo dei vari soggetti nella sperimentazione, e delle dinamiche di *governance* che l'hanno contraddistinta, ci pare rilevante fornire un primo sguardo sintetico di insieme dei soggetti che vi hanno preso parte. Giova inoltre sottolineare che un ruolo di prim'ordine, fin dalle prime fasi, è spettato al Tavolo di Coordinamento Rete di Contrasto alla Povertà, a cui è stato 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 complementarità 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 e gli enti coinvolti.

La tab. 2 riporta il dettaglio degli attori che hanno preso parte alla sperimentazione.

Tab. 2 – Attori coinvolti e fasi del processo

Fasi del processo	Soggetti coinvolti
Fase istruttoria e di definizione delle modalità di attuazione	- Tavolo Povertà
Raccolta domande e selezione dei beneficiari	- Comune di Torino - ACLI - Organizzazioni sindacali
Presenza in carico e definizione dei percorsi individualizzati	- Servizi sociali territoriali
Attuazione dei progetti di attivazione	
<i>Lavoro Accessorio</i> (con il finanziamento della Compagnia di San Paolo)	- Caritas Diocesana Torino, - Ufficio Pastorale Migranti Arcidiocesi di Torino, - Associazione Terza Settimana Onlus, - Associazione Vides Main Onlus, - Società per gli Asili Nottturni Umberto I, - ACLI Sede Provinciale di Torino, - ASAI - Associazione Vides Laurita
<i>Educazione Finanziaria</i>	- Action Aid - Associazione Articolo 47
<i>Sostegno all'occupabilità</i>	- Divisione Lavoro Comune di Torino - GI Group
<i>Doti educative</i>	- Save the Children
Attività di monitoraggio e valutazione	
<i>Somministrazione questionari</i>	- Università di Torino
<i>Monitoraggio processo</i>	- Università di Torino
<i>Raccolta dati sui beneficiari</i>	- Università di Torino - Ufficio Pio Compagnia di San Paolo - Provincia / Città Metropolitana - Comune di Torino - Divisione Lavoro Comune di Torino

1.4. Il monitoraggio della sperimentazione e la collaborazione con il Dipartimento di Culture, Politiche e Società

Finalità della sperimentazione della nuova Carta Acquisti, secondo quanto dichiarato nel decreto interministeriale attuativo, è “fornire gli elementi conoscitivi utili per la successiva proroga” della misura e «per la sua possibile generalizzazione [...] come strumento di contrasto alla povertà assoluta”.

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. Il lavoro di ricerca, di cui si presentano qui sinteticamente i principali risultati, prende le mosse dalla volontà del Comune di trasformare la sperimentazione in un’occasione di apprendimento e di riflessione non solo sulla Carta Acquisti, ma più in generale sul sostegno al reddito cittadino, andando oltre il processo di valutazione predisposto a livello ministeriale. Il disegno di valutazione della misura definito a livello ministeriale, infatti, si sostanzia unicamente nel tentativo di misurare gli effetti del beneficio economico e dei progetti individuali sui beneficiari, attraverso la somministrazione di un identico questionario in entrata e a conclusione della sperimentazione. Il questionario predisposto dall’ISFOL, e valido in tutte le città oggetto della sperimentazione, raccoglie informazioni circa gli stili di vita, i consumi, lo stato di salute dei componenti del nucleo, con particolare attenzione ai minori, alla loro inclusione sociale e scolastica. La logica della valutazione è di tipo contro-fattuale e mette al centro il confronto tra un gruppo di trattamento (che beneficia del sostegno al reddito e dei progetti di attivazione) e un gruppo di controllo (titolare del solo beneficio economico). Lo strumento presenta, a parere di chi scrive, non poche criticità metodologiche, e la sua somministrazione si rivela particolarmente onerosa e talvolta stigmatizzante per i beneficiari. Rimandando ad altra sede le considerazioni specifiche, è però importante sottolineare come l’impianto di valutazione predisposto dal Ministero, centrato sulla presunta efficacia della misura, trascuri in toto dimensioni di particolare rilevanza quali quelle relative all’impatto organizzativo o alla valutazione dei beneficiari e degli attori coinvolti sulla misura.

Nel tentativo di colmare queste lacune, il monitoraggio condotto a livello cittadino ha integrato la somministrazione dei questionari con attività di natura diversa. Nello specifico, il gruppo di lavoro del Dipartimento di Culture, Politica e Società³, coordinato da Sandro Busso e da Antonella Meo, ha svolto un’attività di monitoraggio e analisi del processo di sperimentazione e di supporto alla messa a punto di un modello di governance locale, che si sostanzia nella:

- realizzazione di interviste a *policy maker*, operatori sociali e beneficiari;
- somministrazione dei questionari predisposti dall’Isfol nell’ambito del disegno nazionale di valutazione;

³ Hanno collaborato, a vario titolo, alla ricerca: Erica Adamo, Matteo Bocchino, Pryanka Boerio, Francesco Colombo, Eugenio Graziano, Costanza Guazzo, Silvia Lanunziata, Daniela Leonardi, Alessandra Luordo, Michele Serasso, Marta Tonetta e Sara Vallone.

- costruzione di un database sui nuclei familiari che hanno fatto domanda
- partecipazione ai lavori del Tavolo di Coordinamento Rete di Contrasto alla Povertà istituito presso il Comune.

Centrale nel processo di monitoraggio è il tentativo di ricostruire i punti di vista dei vari soggetti coinvolti nella sperimentazione, nel tentativo di “triangolare” gli sguardi di attori pubblici, organizzazioni del terzo settore e beneficiari. L’idea di fondo è che solo dall’incrocio di queste prospettive possa emergere una conoscenza piena e approfondita della misura, che può rivelarsi preziosa in vista di una prosecuzione della sperimentazione. L’esperienza della Carta Acquisti sperimentale potrà fornire indicazioni importanti se intesa in una logica di politica incrementale come un passo importante in direzione non solo del miglioramento e consolidamento di una misura nazionale di contrasto alla povertà, ma anche di una rimessa a punto del sistema cittadino di interventi e servizi. Per questo motivo, l’analisi che segue si propone un duplice obiettivo. Da un lato, quello di riflettere sulla misura in sé, sui suoi limiti e sulle sue potenzialità. Dall’altro, quello di evidenziare i punti di forza e le criticità della sperimentazione torinese. Il Rapporto presenta sinteticamente i risultati principali emersi dal lavoro svolto ed è articolato in quattro capitoli centrali: il secondo illustra le caratteristiche dei beneficiari, confrontandole anche con quelle dei richiedenti non ammessi, e mette in evidenza l’eterogeneità interna al target selezionato. Il terzo mette a tema la carta prepagata ricaricabile come modalità di erogazione del beneficio economico e analizza modi d’uso della carta, pratiche di consumo ma anche significati e valutazioni della carta stessa, incrociando il punto di vista dei beneficiari con quello dei soggetti del Tavolo di Coordinamento Povertà e degli operatori sociali. Il quarto è dedicato ai progetti personalizzati di presa in carico e propone alcune riflessioni sulle diverse logiche o declinazioni dell’attivazione sottese ai progetti, sulle connotazioni assegnate agli stessi e sulle criticità riscontrate, anche questa volta facendo interagire gli sguardi dei beneficiari con quelli degli attori del terzo settore e dei servizi sociali. Il quinto capitolo affronta, infine, la questione della governance della misura distinguendo la dimensione “verticale”, che attiene ai rapporti tra livelli di governo, da quella “orizzontale”, che insiste sulla rete degli attori coinvolti a livello locale, per poi restituire il punto di vista dei beneficiari sul modello di governo della misura.

Alcune considerazioni finali riprendono in breve i principali punti di forza e di debolezza emersi dal lavoro di ricerca sia rispetto alla nuova Carta Acquisti nel suo disegno istitutivo, sia riguardo alle specificità che la sperimentazione ha assunto nel contesto torinese. Per concludere, si richiamerà l’attenzione su alcune questioni che si prefigurano come sfide importanti nel momento in cui si voglia introdurre un dispositivo strutturale e universale di contrasto alla povertà, come le prime indicazioni sulla Legge di Stabilità lasciano intendere.

Capitolo 2

Beneficiari ed esclusi

La sintesi delle caratteristiche dei beneficiari della Carta Acquisti sperimentale qui proposta è il risultato di un lavoro di raccordo tra basi dati che ha visto la collaborazione di diversi soggetti istituzionali. A partire dall'archivio delle 1948 domande formalizzate a seguito del bando, si è proceduto ad associare ai richiedenti informazioni relative alle caratteristiche socio-demografiche, alle carriere lavorative e all'accesso ai servizi. Per completare la panoramica, lo stesso procedimento è stato adottato per tutti i componenti dei nuclei familiari. L'intero campione, trattato nel rispetto dell'anonimato e della privacy, e diffuso esclusivamente in forma aggregata, ammonta a 7410 persone. Il dettaglio dei soggetti coinvolti, delle banche dati e dei sistemi informativi, e delle informazioni raccolte è riportato nella tabella di seguito.

Tab. 3 – Sintesi Fonti Utilizzate e Soggetti Coinvolti

Soggetto Istituzionale	Banca Dati	Informazioni
Comune di Torino -Direzione Politiche Sociali	Archivio domande Carta Acquisti sperimentale Sistema Informativo Servizi Sociali	-informazioni anagrafiche e socio-demografiche sui richiedenti -composizione Nucleo e legami -stato Cartella Sociale
Comune di Torino - Direzione Commercio, Lavoro e Innovazione	Sistema SPLIT	- interventi della Divisione Lavoro del Comune di Torino
Provincia di Torino / Città Metropolitana	Sistema SILP	-carriere Lavorative -interventi dei Centri per l'impiego -scheda anagrafica e titoli di studio
Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo	Sistema Informativo Interno	-interventi dell'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo

In primo luogo va sottolineata la scarsa differenza tra il gruppo dei beneficiari e quello dei non-idei. I due insiemi, infatti, non si distanziano in modo sostanziale per caratteristiche socio-demografiche, percorsi lavorativi e accesso ai servizi. Semplificando, il confronto tra i due gruppi non sembra far emergere alcuna caratteristica che possa essere identificata come fattore in grado di attribuire “un vantaggio” ai beneficiari. Ciò si deve principalmente a due fattori. La prima è l'operazione di filtro svolta agli sportelli, che ha portato alla formalizzazione di meno di duemila

domande su 3300 persone interessate, evitando che venissero presentate delle richieste a fronte di una chiara assenza dei requisiti. La seconda è la presenza nel disegno della misura di requisiti molteplici e in parte discordanti. Se si guarda in particolare ai criteri relativi al lavoro, da cui dipende la maggior parte delle esclusioni, si può cogliere come le esclusioni siano dovute alla mancanza di giornate contributive negli ultimi 36 mesi e, in parte, a un eccesso di lavoro svolto negli ultimi anni (e di redditi derivanti).

In secondo luogo, il dato più rilevante è quello relativo all'eterogeneità interna al gruppo dei beneficiari, dovuto alla complessità dei criteri e al loro carattere multidimensionale: il loro effetto integrato fa sì che la popolazione individuata non presenti tratti di omogeneità significativi se non, forse, proprio quello di rispondere ai criteri stessi.

L'analisi che segue, presentata in forma schematica per facilitarne la lettura, si concentra sui profili dei 951 nuclei beneficiari, mostrando la distribuzione di alcune caratteristiche dei titolari della Carta e di altre che connotano le loro famiglie⁴.

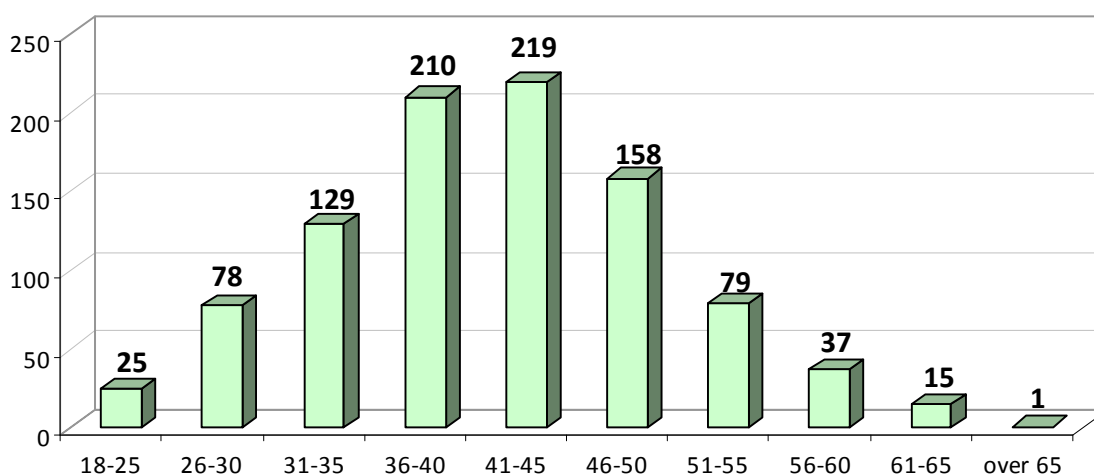
2.1. Caratteristiche socio-demografiche dei beneficiari



Età

La distribuzione dei titolari della nuova Carta Acquisti per fascia di età mostra una prevedibile concentrazione nella fascia compresa tra i 36 e i 45 anni, che raccoglie poco meno della metà dei beneficiari. Da segnalare però l'ampiezza della forbice e la presenza comunque consistente di titolari che si collocano agli estremi. La presenza di fasce di età così differenti, ininfluate ai fini della definizione del beneficio economico, è un dato che può impattare in modo rilevante sulla definizione di percorsi personalizzati di attivazione.

Fig. 1 - Distribuzione dei titolari della Carta Acquisti sperimentale per fascia d'età



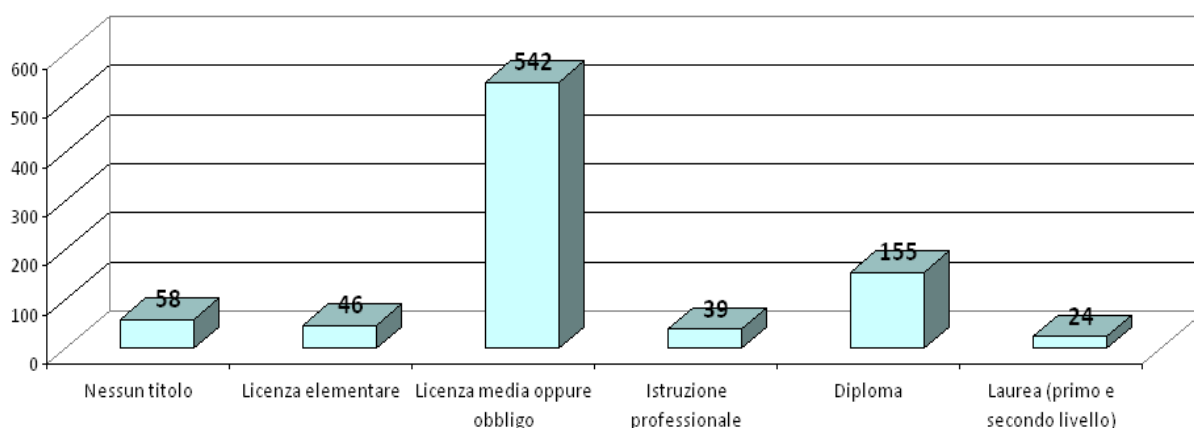
⁴ Si rimanda alla versione estesa del Rapporto per un'analisi più approfondita dei nuclei risultati non idonei



Titoli di studio

Il dato relativo al titolo di studio (disponibile per 864 dei 951 titolari) mostra una netta prevalenza di titolari in possesso della licenza media o dell'obbligo scolastico. Nondimeno, i titolari in possesso di un diploma o di un titolo superiore superano il 20%. Il dato si presta a una doppia lettura: da un lato, sottolinea la presenza di profili caratterizzati da un capitale umano relativamente elevato, che può favorire percorsi di attivazione. Dall'altro, segnala l'evoluzione ormai nota dei processi di impoverimento, che coinvolgono fasce della popolazione un tempo relativamente protette.

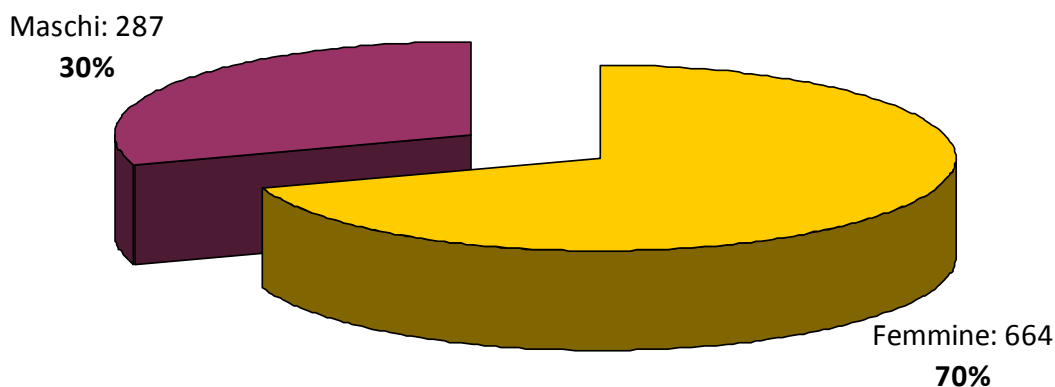
Fig. 2 - Distribuzione dei titolari per titolo di studio



Sesso

La prevalenza delle donne tra la popolazione dei titolari della Carta Acquisti sperimentale è netta e supera il 70%. Si conferma un fenomeno ben noto: una forte divisione di genere nel ruolo di interfaccia con i servizi, più spesso ricoperto dalle donne, al pari del lavoro di cura. Il dato si riequilibra guardando al totale dei componenti dei nuclei.

Fig. 3 – Titolari per sesso

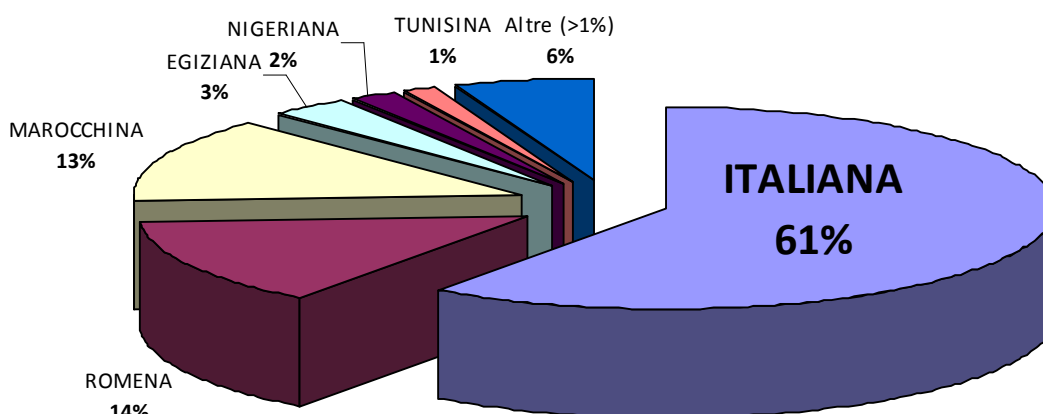




Cittadinanza

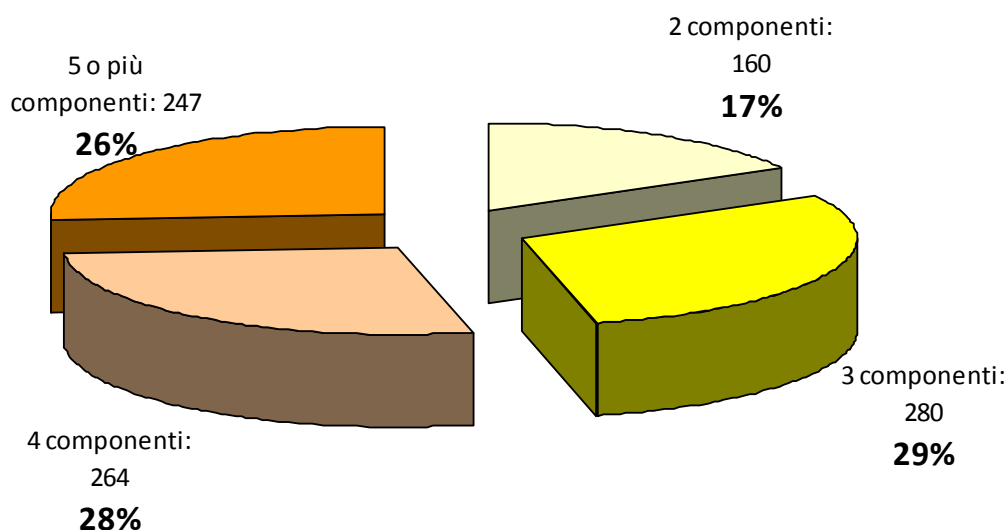
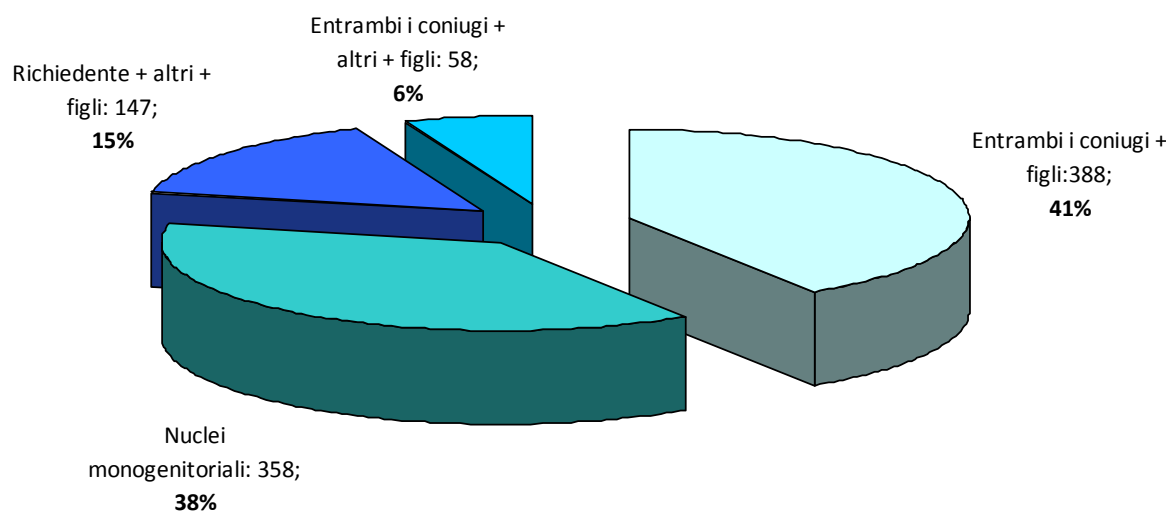
Gli stranieri titolari di Carta Acquisti sperimentale rappresentano il 39% della popolazione totale dei beneficiari: il dato è superiore all'incidenza sui residenti, seppur non sia particolarmente sorprendente. L'incidenza elevata assume però una certa rilevanza in considerazione dell'esclusione dei cittadini extracomunitari non in possesso della carta di soggiorno di lungo periodo, e di quelli residenti da meno di un anno (circa il 22% degli stranieri residenti, dato molto più alto rispetto agli italiani).

Fig. 4 – Titolari per cittadinanza



Composizione dei nuclei familiari

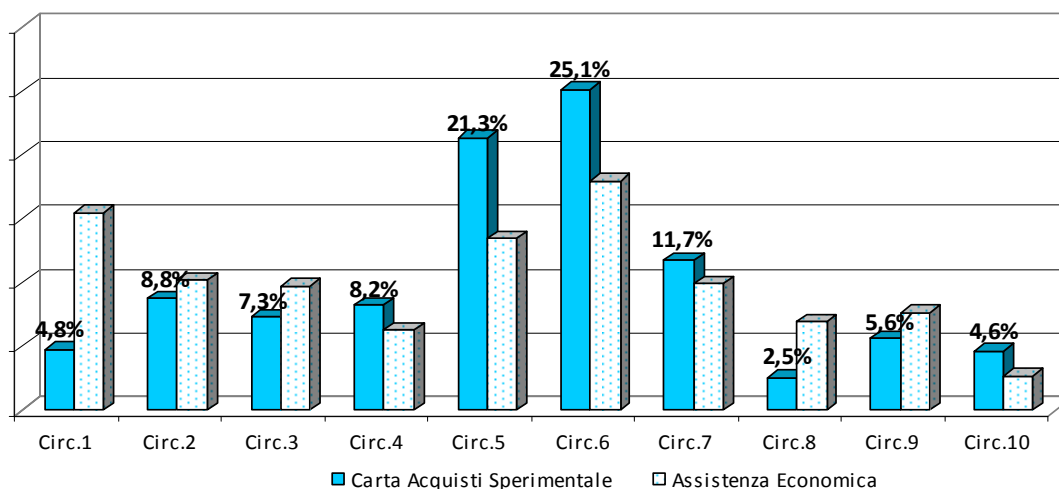
La composizione dei nuclei familiari appare particolarmente eterogenea sia relativamente alla numerosità che alla struttura. Riguardo al numero dei componenti (fig. 5) le classi sono sostanzialmente analoghe, anche se, ovviamente, non ricalcano la struttura della popolazione. Una analoga eterogeneità si registra sul fronte della composizione, dove è possibile individuare quattro diversi tipi. Il primo, più numeroso, è composto da entrambi i coniugi e dai figli, a cui si affianca un numero ristretto di nuclei con analoga composizione e l'aggiunta di altri membri aggregati. Dalle interviste qualitative emerge che questa composizione familiare, da un lato, può creare difficoltà facendo lievitare le spese, dall'altro può essere anche l'esito di una strategia intenzionale per moltiplicare i redditi. Il 38% dei nuclei beneficiari sono monogenitoriali, le cui caratteristiche e problematiche sono ben note, i rimanenti sono nuclei costituiti dal richiedente più altri membri, nella maggior parte dei casi composti da coppie conviventi.

Fig. 5 – Nuclei beneficiari di Carta Acquisti sperimentale per numero di componenti**Fig.6 – Nuclei beneficiari per struttura**

Distribuzione territoriale

La distribuzione territoriale dei nuclei beneficiari nelle 10 circoscrizioni è caratterizzata da una forte concentrazione nelle circoscrizioni 5 e 6, che comprendono da sole quasi la metà dei titolari. I dati riportati in fig. 7 permettono inoltre un confronto con la distribuzione degli utenti di assistenza economica, sostanzialmente simile ad esclusione di una forte asimmetria nella circoscrizione 1. Il dato sollecita a riflettere sulla distribuzione del disagio e della vulnerabilità e a ipotizzare i carichi di lavoro che ricadono sui servizi territoriali.

Fig.7 – Nuclei beneficiari per circoscrizione, confronto tra Carta Acquisti sperimentale e assistenza economica (val. %)



2.2. Carriere lavorative dei beneficiari

Il nodo del lavoro è centrale per comprendere i percorsi dei beneficiari e per sottolinearne, ancora una volta, la forte eterogeneità interna. Nonostante la restrittività dei criteri, la misura intercetta, infatti, situazioni molto diverse per durata di permanenza nel mercato del lavoro, stabilità dei percorsi e intensità di lavoro.

L'analisi proposta è stata realizzata utilizzando come unità l'intero nucleo familiare, non solo per cogliere il totale delle prestazioni lavorative (dato che appare di scarsa rilevanza guardando solo ai titolari), ma anche per riflettere sui diversi modelli di composizione delle entrate e di divisione dei ruoli.

Prima di procedere oltre, è bene sottolineare come l'analisi dei dati quantitativi si integri con le rappresentazioni offerte dai beneficiari. A fianco alla funzione materiale del lavoro, infatti, emerge in modo chiaro il suo forte valore espressivo che permea l'universo simbolico dei beneficiari, i quali spesso si definiscono "lavoratori senza lavoro". Tale centralità nelle auto-rappresentazioni si riflette sia nell'analisi dei percorsi di impoverimento (la perdita del lavoro come evento scatenante), sia nell'individuazione delle strategie di uscita. In generale, non senza tener conto della desiderabilità sociale delle loro affermazioni, gli intervistati tendono a identificare la Carta Acquisti sperimentale come una misura temporanea e non sostitutiva di un reddito da lavoro. Al tempo stesso, questa prospettiva influenza le valutazioni del beneficio economico e soprattutto dei progetti personalizzati, che i beneficiari (spesso indipendentemente dalle proprie risorse e situazioni familiari) auspicano possano sfociare in un impiego. Essa può inoltre portare alla frustrazione delle aspirazioni e degenerare talvolta in comportamenti non collaborativi con i servizi.

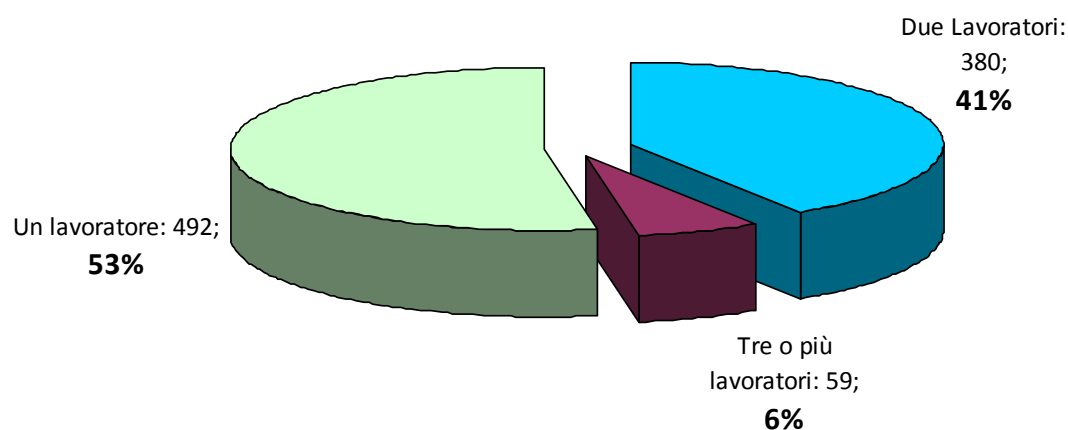
Un'ultima, necessaria, considerazione riguarda l'alternanza tra lavoro in regola e lavoro nero. Il ruolo del mercato informale è infatti tutt'altro che secondario, nonostante i criteri di selezione mirassero a ridurne l'incidenza. L'analisi proposta, tuttavia, non può tenerne conto per l'evidente mancanza di dati al riguardo.



Numero Lavoratori per Nucleo

L'insieme dei nuclei beneficiari si compone di due modelli principali che pesano in modo sostanzialmente analogo. La maggioranza relativa delle famiglie (53%) può essere ricondotta al modello del singolo procacciatore di reddito, ovvero nuclei in cui un solo componente ha avuto esperienze lavorative. Nella maggioranza dei casi a lavorare sono gli uomini, anche se non mancano casi di *female breadwinner*, diffusi soprattutto tra le famiglie monogenitoriali e tra i gli stranieri. Quasi altrettanto numerose sono le famiglie a doppio reddito (41%), che tuttavia si caratterizzano più per l'alternanza dei membri nel mercato del lavoro che non per una loro contemporanea occupazione. Infine, 59 nuclei si caratterizzano per la presenza di tre o più membri con esperienze lavorative, a conferma dell'esistenza di strategie, pur minoritarie, di costruzione di nuclei allargati in grado di affiancare più redditi.

Fig.8 – Composizione dei nuclei beneficiari per numero di lavoratori



Durata e stabilità percorsi

Un'analisi delle carriere dei beneficiari di nuova Carta Acquisti e dei loro familiari basata sulla durata delle carriere lavorative⁵ e della stabilità dei percorsi⁶ permette di individuare quattro diversi modelli coesistenti, che rivelano percorsi molto diversi.

La classe con il maggior peso relativo (37%) è costituita da nuclei che si distinguono per una presenza duratura nel mercato del lavoro (superiore agli otto anni), in cui però episodi lavorativi di durata relativamente breve di tutti i membri si susseguono in modo irregolare. La lunga presenza del mercato del lavoro si accompagna dunque in questi casi a una elevata frammentarietà delle esperienze lavorative e a una relativa insicurezza della posizione.

Una seconda classe (che pesa per il 31%) è caratterizzata da percorsi più brevi, ma relativamente stabili. Si tratta in molti casi dei nuclei più giovani, che presumibilmente sperimentano per la prima

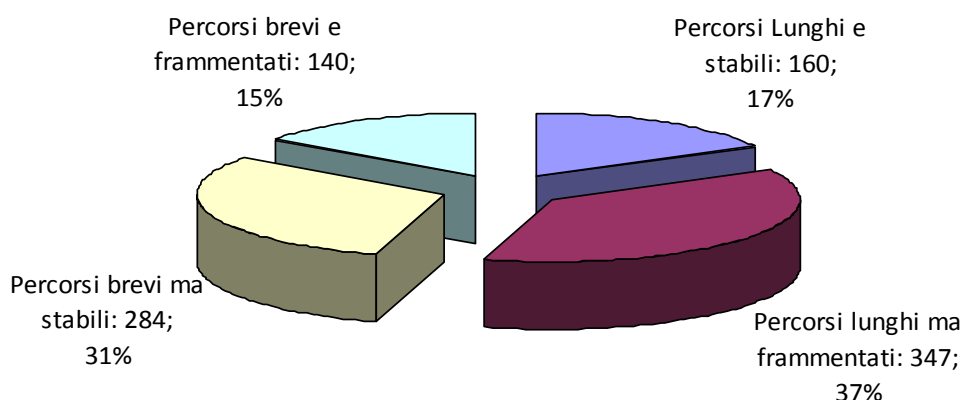
⁵ Misurata in giorni trascorsi dall'inizio del primo episodio lavorativo e la fine dell'ultimo, e dicotomizzata a partire dal valore mediano della distribuzione.

⁶ Misurata attraverso il numero degli episodi lavorativi in carriera.

volta o quasi l'esclusione dal mercato del lavoro.

Completano il quadro nuclei che presentano percorsi brevi e frammentati, e un 17% di famiglie che invece sperimentano la perdita del lavoro a fronte di una permanenza nel mercato duratura e stabile, interrotta solamente negli ultimi tre anni. La distinzione proposta offre spunti di riflessione in due direzioni: ad essa infatti si associano possibilità di ricollocazione diverse, ma anche differenti livelli di "socializzazione all'incertezza" e di esperienza nel costruire strategie di fronteggiamento della perdita del lavoro.

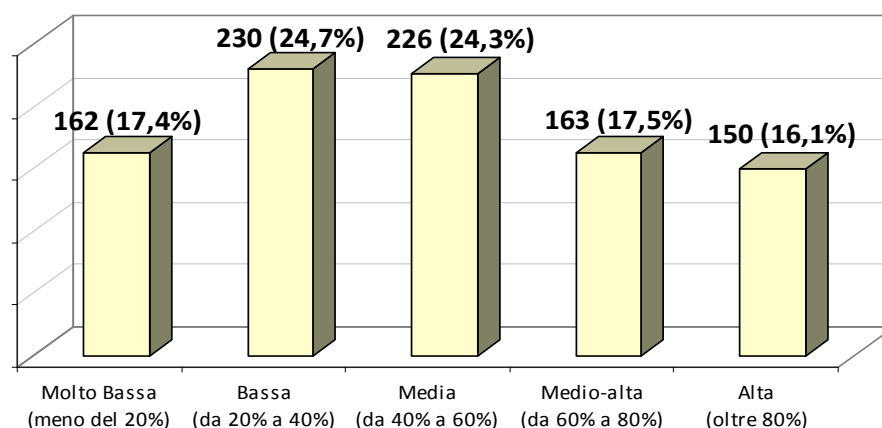
Fig.9 – Composizione dei nuclei beneficiari per tipo di percorso lavorativo



Intensità lavorativa

Ultima dimensione rilevante in questa sintetica panoramica dei percorsi lavorativi dei beneficiari di Carta Acquisti sperimentale riguarda l'intensità lavorativa, qui calcolata a livello di nucleo come il numero di giornate lavorate da tutti i membri in percentuale sulla durata delle carriere.

Anche in questo caso, il dato più rilevante riguarda la forte eterogeneità delle situazioni, con un picco della distribuzione nelle fasce a bassa e media intensità. Non va tuttavia dimenticato, nella lettura dei dati, che in molti casi questi non riescono a cogliere l'alternanza tra la presenza nel mercato regolare e in quello informale.

Fig. 10 – Nuclei beneficiari per livello di intensità lavorativa

2.3. Carriere assistenziali e accesso ai servizi



Intersezione con Servizi Sociali e Ufficio Pio

A fianco alle carriere lavorative, una dimensione rilevante per tracciare un profilo dei beneficiari ha a che fare con i loro percorsi dentro (e fuori) i servizi socio-assistenziali e per il lavoro. L'incrocio con gli archivi dei servizi sociali permette innanzitutto di determinare lo status (o l'assenza) della cartella sociale. Oltre l'80% dei nuclei beneficiari è noto ai servizi, e il 36% di questi risulta avere interventi attivi al momento dell'ottenimento della Carta Acquisti. Nei restanti casi (circa il 45%), invece, le cartelle risultano sospese o chiuse: i nuclei hanno dunque trascorsi in assistenza, ma non sono al momento titolari di alcuna prestazione.

Particolare attenzione meritano però i 161 nuclei (il 16,9%) sconosciuti ai servizi e "intercettati" per la prima volta in occasione della sperimentazione. La loro presenza è conseguenza della modalità di selezione a bando operata dal Comune di Torino. Al riguardo non si può non sottolineare il maggior carico di lavoro che tali nuclei comportano in fase di progettazione e presa in carico, spesso difficile da conciliare con il sovraccarico a cui i servizi si trovano a far fronte. Tra i beneficiari, inoltre, circa il 15% risulta aver beneficiato di interventi di sostegno all'interno del progetto Accoglienza Orientamento Sostegno (AOS) dell'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo. Di questi, circa la metà risulta anche in possesso di una cartella sociale con interventi attivi, distinguendosi dunque per una notevole capacità di cumulare sussidi e prestazioni.

Fig. 11 – Nuclei beneficiari per status cartella sociale

Beneficiari Carta Acquisti Sperimentale (951)	Cartella Aperta	349	36,7%
	Cartella Sospesa	260	27,3%
	Cartella Chiusa	178	18,7%
	Cartella Assente	161	16,9%

Fig. 12 – Nuclei beneficiari per status cartella e interventi Ufficio Pio

		Cartella	Interventi Ufficio PIO	
Beneficiari Carta Acquisti Sperimentale (951)	Aperta (349)	SI	67	7,0%
		NO	282	29,7%
	Sospesa, Chiusa o Assente (602)	SI	72	7,6%
		NO	530	55,7%



Intersezioni con i Servizi per il lavoro

A fianco alle prestazioni di natura socio-assistenziale, il carattere “attivo” della misura impone uno sguardo all’accesso dei beneficiari ai Servizi per il lavoro offerti dal Comune di Torino e dai Centri per l’Impiego. Per oltre la metà dei beneficiari, il 58%, non si registra alcun accesso ai due servizi osservati, mentre sono 248 i beneficiari che hanno ricevuto interventi dai CPI e 219 quelli che hanno usufruito delle prestazioni erogate dal Comune. Di questi 74 risultano presenti in entrambi gli archivi.

Fig. 13 – Nuclei beneficiari per accesso ai Servizi per il lavoro

		Interventi CPI	Interventi Comune TO	
Beneficiari Carta Acquisti Sperimentale (951)	SI (248)	SI	74	7,8%
		NO	174	18,3%
	NO (703)	SI	145	15,2%
		NO	558	58,7%

La popolazione dei beneficiari di Carta Acquisti sperimentale presenta dunque profili fortemente eterogenei anche per quanto riguarda l'accesso ai servizi. Si riscontrano infatti carriere assistenziali "forti", di nuclei che si distinguono per una buona capacità di accesso alle prestazioni (e per la presenza dei requisiti necessari), a fianco di nuclei che per la prima volta si interfacciano con i servizi pubblici. Una simile varietà crea non poche complicazioni per i servizi sociali, moltiplicando la varietà delle soluzioni da individuare e aumentando i carichi di lavoro.

2.4. Gli esclusi dalla misura. Una riflessione sul target potenziale

Parallelamente all'analisi della popolazione dei beneficiari, una riflessione sulla sperimentazione della Nuova Carta Acquisti non può prescindere, anche in vista di un rinnovo della stessa, da alcune considerazioni sulla popolazione degli esclusi e sul grado di inclusività della misura, che vada oltre i richiedenti non ammessi, per guardare alle caratteristiche e alla dimensione del target potenziale.

Un primo livello di analisi riguarda la definizione della popolazione inclusa dai criteri di accesso e una stima quantitativa della sua estensione, proposta di seguito in modo schematico per ciascuna dimensione:

- **Composizione del nucleo familiare:** La misura si rivolge unicamente alle famiglie con minori a carico, che rappresentano una quota consistente della popolazione, superiore al 50%. Risultano tuttavia escluse le famiglie unipersonali e le coppie senza figli. A partire dai dati del censimento del 2011 è possibile stimarne il peso relativo sui residenti nel comune di Torino:
 - Famiglie unipersonali: rappresentano al 2011 circa il 42% dei nuclei familiari, e oltre il 22% della popolazione
 - Coppie senza figli: rappresentano al 2011 oltre il 22% dei nuclei familiari, e il 21% della popolazione residente nel comune di Torino
- **Residenza da almeno un anno nel comune:** Il criterio esclude i nuovi iscritti in anagrafe nell'anno. Al 2013, anno della selezione dei beneficiari, questa popolazione ammonta al 7,2% dei residenti. La quota sale in modo considerevole se si guarda alla sola popolazione straniera, su cui gli iscritti nell'anno pesano per il 22,9%
- **Possesso dello status di soggiornanti di lungo periodo (per gli extracomunitari):** un'analisi dei dati sui permessi di soggiorno rilasciati dalla Prefettura di Torino permette di stimare questa popolazione in poco più di un terzo degli extracomunitari presenti sul territorio. Dall'applicazione di questo criterio risultano dunque esclusi circa il 60% degli extracomunitari, pari al 37% della popolazione straniera residente sul territorio.
- **Isee sotto i 3000 € e patrimonio mobiliare e immobiliare:** I dati diffusi dal Ministero identificano la popolazione in possesso dei requisiti di reddito e patrimonio in 10.915 nuclei familiari nel comune di Torino. I nuclei inclusi risultano dunque pari all'8,7% dei potenziali beneficiari individuati sulla base dei soli requisiti economici.
- **Requisiti lavorativi:** i dati a disposizione non permettono di stimare la popolazione dei potenziali beneficiari. Tra quanti hanno formalizzato la domanda, come ricordato, il

mancato soddisfacimento dei requisiti rappresenta la prima causa di esclusione. In particolare, il 41,2% delle domande risulta esclusa a seguito della mancanza di lavoro negli ultimi 3 anni, mentre al contrario il 23,5% risulta in possesso di una Partita Iva o di redditi da lavoro troppo elevati.

Un secondo livello di analisi riguarda le caratteristiche dei beneficiari inclusi rispetto ai criteri individuati dal Comune di Torino come criteri prioritari da applicare in caso di eccesso di domande accolte. Tali criteri assegnavano un punteggio ai richiedenti sulla base dei seguenti criteri:

- 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 beneficiari di assistenza economica

I dati in tab. 4 mostrano un'assenza di correlazione pressoché totale tra il punteggio ottenuto e il successo della domanda: i criteri ministeriali sembrano dunque individuare un target per cui la presenza delle condizioni di cui sopra risulta pressoché ininfluente.

Tab. 4 – Esito domande Carta Acquisti sperimentale per fascia di punteggi secondo i criteri locali

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

Infine, una riflessione conclusiva sugli esclusi è possibile a partire dall'analisi dei dati dei richiedenti non idonei e delle loro carriere nei servizi, riportata in fig. 14.

All'interno di questa popolazione, che soddisfa nel 98,3% dei casi in possesso dei requisiti di reddito, circa due terzi non risultano titolari di alcun intervento attivo da parte dei servizi sociali. Al netto della varietà delle situazioni, è importante segnalare il dato relativo ai 409 nuclei (circa il 20% dei richiedenti) che, pur trovandosi in situazione di forte disagio economico, non hanno accesso ad alcun servizio socio-assistenziale o finalizzato ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro.

Fig. 14 – Nuclei non idonei per accesso ai servizi

	Cartella Aperta	Interventi UP	Interventi CPI	Interventi Lavoro TO			
NON Idonei (997)	si (325)	si (57)	si (17)	si	9		
			no (40)	si	8		
			no	no	32		
			no	no	34		
		no (268)	si (85)	si	51		
			no (183)	si	36		
			no	no	147		
			no (672)	si (70)	si (8)	si	2
					no (62)	si	11
				no	no	51	
no (602)	si (138)	si		23			
	no (464)	si	55				
			no	409			

Il quadro che emerge dall'incrocio di queste analisi è dunque quello di una misura con un grado di copertura piuttosto limitato, legato non solo all'entità del budget impegnato, ma anche alla restrittività dei criteri.

Beneficiari ed esclusi

Una misura categoriale... senza una “categoria”

- **Scarsa differenza tra idonei e non idonei**

La popolazione dei beneficiari e quella dei non idonei non presenta differenze sostanziali su nessuna delle variabili socio-demografiche e inerenti la carriera lavorativa. L'elevata selettività dei criteri porta a formalizzare la domanda un numero ristretto di nuclei (1948 su oltre 3300 interessati) in cui non è possibile individuare dimensioni che permettano di ipotizzare l'esito.
- **Elevata eterogeneità interna**

La popolazione dei beneficiari (così come quella dei nuclei non idonei) presenta un elevato grado di eterogeneità interna su tutte le variabili considerate: l'unico tratto comune sembra essere il rispetto dei requisiti d'accesso. Il dato evidenzia un paradosso: una misura fortemente categoriale non intercetta, nei fatti, una vera e propria “categoria”, ma un insieme di nuclei con caratteristiche estremamente diverse e con percorsi variegati per durata, intensità e stabilità del lavoro.

 - ➔ L'eterogeneità interna ha ripercussioni sull'attività di definizione di progetti realmente personalizzati. Rispondere a esigenze differenziate richiede un'ampia varietà di strumenti e rende onerosa la progettazione.
 - ➔ L'eterogeneità interna ha ripercussioni anche in tema di integrazione con le altre misure attive a livello locale. L'assenza di una categoria definita di beneficiari fa sì che la Carta Acquisti sperimentale non si rivolga a un target specifico e non sostituisca in toto alcuna delle misure esistenti.
- **Il problema del lavoro irregolare**

La diffusione del lavoro nero pone questioni rilevanti: nonostante i criteri mirassero a limitare la presenza di beneficiari inseriti nel mercato irregolare, il loro numero appare piuttosto elevato. Il dato impone in primo luogo una riflessione sull'inadeguatezza dei requisiti di accesso, e pone i servizi in una posizione dilemmatica circa la eventuale richiesta di revoca della carta e la definizione di percorsi di attivazione che tengano conto della posizione nell'economia informale.
- **La presenza di beneficiari sconosciuti ai servizi sociali**

La possibilità di raggiungere, tramite la modalità di selezione a bando, nuclei che per diversi motivi non si erano mai rivolti ai servizi, si presta a una duplice lettura. Da un lato, può essere letta come un successo e un obiettivo da perseguire. Dall'altro, desta preoccupazioni in virtù della scarsità di risorse a disposizione e dell'elevato costo organizzativo che la presa in carico di soggetti nuovi, con proprie caratteristiche specifiche, comporta.
- **Il nodo degli esclusi**

Una riflessione sulla sperimentazione non può prescindere da una ricognizione della platea degli esclusi, che appare piuttosto vasta e pone seri dubbi in materia di adeguatezza della nuova Carta Acquisti come misura unica di sostegno al reddito e sul suo impatto sul sistema di welfare locale. In particolare si possono distinguere:

 - ➔ Esclusi a seguito dei criteri d'accesso: tra cui spiccano i nuclei senza figli, i nuovi residenti nell'anno, gli stranieri soggiornanti di breve periodo, i disoccupati da più di tre anni
 - ➔ Esclusi per mancanza di risorse: lo stanziamento attuale permette di raggiungere meno del 10% dei nuclei attualmente in possesso dei requisiti economici

Capitolo 3

Nuova Carta Acquisti e consumi: punti di vista a confronto

3.1. Carta elettronica prepagata: vincoli e opportunità

La modalità adottata di erogazione del beneficio economico rappresenta uno dei temi su cui ricade l'attenzione sia dei beneficiari che degli attori del Tavolo di Coordinamento Povertà. Dalle interviste realizzate emergono diverse considerazioni sulla natura del dispositivo di sostegno al reddito, ovvero sulla sua configurazione come carta elettronica di pagamento prepagata da utilizzare solo negli esercizi commerciali convenzionati. I beneficiari si soffermano sulle modalità di utilizzo della carta e sulle difficoltà riscontrate, i cambiamenti innescati nelle pratiche di consumo, i significati e le rappresentazioni della carta anche in rapporto alle altre prestazioni economiche erogate a livello cittadino. Gli operatori sociali e i volontari degli enti che partecipano al Tavolo concentrano l'attenzione soprattutto sulle modalità del connubio tra contributo economico e interventi a sostegno dell'inclusione attiva.

Gli aspetti messi a tema sono diversi, riconducibili in sintesi, alcuni, a dei punti di forza, altri a delle criticità della misura sperimentale. Per i beneficiari la carta ha rappresentato innanzitutto una maggiore disponibilità di risorse e la possibilità di tamponare l'emergenza rispondendo a bisogni immediati. L'entità del beneficio economico non risulta particolarmente problematizzata nelle interviste, anche perché la misura viene percepita come un'opportunità nuova, ulteriore, che si è potuta cogliere. Perciò l'atteggiamento prevalente è positivo e di apprezzamento.

Tuttavia, nelle conversazioni gli elementi di criticità ricorrono spesso. Ciò che viene evidenziato come principale motivo di insoddisfazione riguarda i vincoli che la carta impone: vincoli all'uso relativamente sia ai luoghi dell'acquisto che alle categorie merceologiche dei beni. La Carta sperimentale può infatti essere utilizzata esclusivamente negli esercizi commerciali abilitati al circuito Mastercard e negli uffici postali per il pagamento delle utenze domestiche. Se nelle dichiarazioni ministeriali il coinvolgimento di gruppi commerciali convenzionati è motivato dalla concessione di sconti sui prodotti nelle proprie sedi di vendita, nella gran parte delle interviste ai beneficiari assume la connotazione di una pesante limitazione. Chi sottolinea che spenderebbe meno se potesse fare la spesa alimentare al mercato rionale invece che nel centro commerciale, chi sostiene che tale restrizione vada a scapito della qualità dei prodotti acquistati. Per fare un esempio, se è vero che in alcuni esercizi della grande distribuzione è possibile comperare anche le scarpe per i bambini - racconta una madre - la loro qualità non è adeguata al piede in crescita dei figli ed è in ogni caso inferiore a quella delle scarpe che si potrebbero acquistare in saldo in negozi dedicati.

Chi tra i beneficiari percepiva già una prestazione di assistenza economica, paragona la carta al sussidio economico comunale evidenziando che preferirebbe i soldi in contanti "*perché con la carta*

hai limitazioni e ti senti anche un po' inferiore"⁷. A considerazioni analoghe arriva anche qualcuno che non si è mai rivolto ai servizi sociali e mostra di apprezzare della Carta la sua natura di prestazione erogata a livello nazionale in base a criteri non discrezionali bensì omogenei, che stabiliscono chi ne ha diritto riconoscendolo in stato di bisogno.

Il tema sollevato è quello della percezione di inadeguatezza che l'uso della Carta implicitamente rimanda. La scelta della carta di debito in luogo del semplice trasferimento monetario ha, a nostro avviso, una serie di implicazioni importanti e sembra fondarsi su alcuni presupposti che meritano di essere oggetto di riflessione. Restrizioni nelle modalità di impiego insinuano l'idea che, in quanto poveri, i beneficiari non siano cittadini o genitori *responsabili* nell'uso del denaro e sia dunque preferibile o opportuno esercitare sugli stessi un controllo. Il sospetto di questa assunzione sembra cogliersi anche nelle parole di alcuni intervistati.

Le modalità di funzionamento della Carta stabiliscono una ridefinizione dei luoghi di consumo, orientando le famiglie verso la grande distribuzione, e una ristrutturazione del budget familiare o del paniere di beni in funzione della sopravvivenza materiale. Torneremo su quest'ultimo punto.

Ne consegue che i margini di scelta entro cui si muovono le famiglie intercettate dalla nuova misura, già limitati da una ristretta disponibilità di risorse, subiscono un'ulteriore riduzione. L'impossibilità di personalizzare le scelte di consumo in base alle proprie esigenze suona come un indebolimento dell'*agency* di questi soggetti.

Naturalmente, nei discorsi dei beneficiari i colori non sono solo quelli del bianco e del nero, bensì le sfumature sono molte. Luci e ombre si intrecciano e anche su questo terreno è evidente la non omogeneità interna alla categoria dei poveri assoluti titolari di Nuova Carta Acquisti. I commenti raccolti esprimono anche gratitudine nei confronti dello Stato per l'introduzione della misura, soddisfazione per un miglioramento del tenore di vita, apprezzamento per *"il sollievo di non fare i conti nel carrello quando fai la spesa"*. E c'è anche chi ritiene utile essere vincolato negli acquisti per salvaguardare i consumi "necessari". *"I liquidi si possono gestire anche nel modo sbagliato, perché se tu hai delle necessità primarie l'aiuto è per quelle, per i bisogni primari, e non per andarti a comperare un televisore o un cellulare!"*.

Sul tema dei vincoli le posizioni dei *policy maker*, degli operatori sociali e volontari intervistati sono differenziate. Alcuni rivelano consapevolezza dei problemi che derivano dalla scelta della carta prepagata ed esprimono perplessità per la forma assunta dallo strumento nazionale; altri dichiarano di essere a conoscenza del dibattito, che definiscono tuttora aperto, sul nesso tra comportamenti economici e povertà: se le persone in povertà assumano scelte economiche non ottimali per cattiva volontà o per l'intervento di determinanti psicologiche. Altri ancora pensano piuttosto che sarebbe opportuno valutare con maggiore attenzione il repertorio delle spese previste e consentite dalla carta e si chiedono se un dettaglio maggiore e vincoli più chiari non sarebbe di maggiore aiuto alle famiglie.

L'affitto, per esempio, viene ritenuto dagli attori della rete locale dell'assistenza una spesa prioritaria che soddisfa un bisogno di base e la sua esclusione dalle spese contemplate dalla misura

⁷ Le parole riportate sono quelle di un beneficiario intervistato. Nelle pagine che seguono saranno riportati altri stralci di intervista.

sperimentale è motivo di particolare preoccupazione. Gli attori del Tavolo di Coordinamento Povertà avvertono tale esclusione come un grave limite della nuova Carta Acquisti: tra i beneficiari molti risultano avere una pendenza di sfratto e l'impossibilità di pagare le rate dell'affitto con la Carta ha comportato un accumulo di debiti non estinguibili. La Città si è attivata su questo terreno con un'interrogazione al Ministero, ma senza successo.

In tema di abitazione, è interessante notare che tra i beneficiari sono numerosi coloro che riferiscono di apprezzare la Carta per la possibilità di pagare le bollette della luce e del gas. Pagare le utenze è motivo di sollievo e alcuni dichiarano di aver potuto saldare bollette arretrate non pagate. A fronte di una emergenza abitativa diffusa nel contesto torinese, richiamata anche da diversi intervistati tra gli operatori del pubblico e del terzo settore, questa opportunità viene segnalata da molti in termini positivi. Ma c'è di più: saldare il conto ha un valore importante, è un modo per *“sentirsi a posto”* con le parole di una intervistata. Non essere insolventi è anche la prova di essere cittadini responsabili che compiono il proprio dovere. La questione della responsabilità torna nuovamente.

Quanto alle voci di spesa precluse dalla Carta, l'attenzione dei beneficiari ricade su altro. Più volte nelle interviste lamentano, quasi con incredulità, di non poter soddisfare esigenze considerate prioritarie per i figli, pur essendo la misura espressamente definita di supporto alle famiglie con minori: per esempio l'acquisto dei libri scolastici, il pagamento della retta della mensa scolastica o dell'abbonamento mensile ai trasporti pubblici, ma anche altre spese che ritengono importanti per *“la vita sociale della bambina. Non hai liquidi e devi pagare la gita della scuola, non posso e cosa dico? ti pago con la social card? Non si può... perché non posso fargliela mancare, perché si sente in differenza, dice mia mamma non mi fa andare e tutti gli altri vanno”*.

Il punto qui sollevato apre una questione importante, relativa a quali bisogni ci si aspetta che i poveri soddisfino con la carta. Prima di affrontarla ci preme rilevare ancora, in termini generali, una diffusa confusione e molto disorientamento tra i titolari della Carta per la mancanza di informazioni chiare sul funzionamento della stessa, sulle spese consentite e sui prodotti acquistabili: *“Per questa carta puoi telefonare a chi vuoi, pure a Gesù, e nessuno ti sa dire niente”*, *“Non sai mai né quando te l'accreditano né se te la accreditano”*, *“Dipende da cosa compri, ma non è chiaro!”*.

Carenze informative e assenza di linee guida all'uso sono evidenziate anche dai referenti del Comune e degli enti e associazioni che hanno preso parte alla sperimentazione. La mancata definizione puntuale delle categorie merceologiche consentite si traduce spesso nella discrezionalità della cassiera del supermercato, che può non accettare alcuni acquisti ritenendoli non consoni a uno stile di vita da povero, basato sul soddisfacimento dei bisogni primari. Tale discrezionalità è vissuta come stigmatizzante dai beneficiari e provoca in loro senso di inadeguatezza. *“Non sempre, però a volte alla cassa ti controllano cosa prendi. Se incontri la commessa pignola... a me è capitato con il materassino del lettino da campeggio, non voleva farmelo passare. Io ho detto: guardi che ho una figlia di un anno, è una cosa indispensabile”*. *“Vado allo stesso supermercato dove andavo prima e la cassiera mi fa ‘la social serve solo per le cose primarie’. Ed è proprio per come lo ha detto, perché poi ti guardano dalla testa ai piedi...”*.

A monte di tale confusione e ambiguità va rilevata la mancata trasmissione, non solo alle

famiglie beneficiarie ma anche ai referenti dei Comuni coinvolti, di informazioni sulle funzioni e modalità di utilizzo della Carta sia da parte di quello che il decreto attuativo della sperimentazione designa come "ente gestore", ovvero le Poste Italiane, che da parte dell'INPS in quanto "soggetto attuatore" e dello stesso Ministero. Nel disegno istitutivo è previsto che le Poste Italiane si facciano carico del rilascio delle Carte, dell'esecuzione degli accrediti periodici e dell'invio delle comunicazioni ai titolari. Comunicazioni che però non risulta contemplino le informazioni di base necessarie per l'utilizzo della Carta. Poiché la misura oggetto della sperimentazione viene proposta come una "nuova" Carta Acquisti, è implicito il riferimento alla Carta Acquisti ordinaria per il suo funzionamento e le modalità d'uso. Lo stesso personale degli uffici postali così come gli addetti dei centri commerciali sembrerebbero assumere e lasciare intendere, seppure in modo lacunoso, che anche i vincoli sulle categorie merceologiche siano gli stessi della vecchia carta: "un supporto per effettuare i propri acquisti nei negozi alimentari, nelle farmacie e nelle parafarmacie abilitate al circuito Mastercard e per il pagamento delle bollette elettriche e di fornitura gas", come riportato sul sito delle Poste Italiane alla voce Carta Acquisti. Eppure i beneficiari tentano di utilizzare la carta anche per altre voci di spesa e, come si è visto, scoprono che talvolta e in alcuni centri commerciali questo è possibile.

3.2. Solo "beni di prima necessità": pratiche di consumo e risorse di riconoscimento sociale

"Il problema più grosso di questa Social card è quello che devo spendere, devo fare soltanto la spesa, anche senza motivo". Il tema evidenziato è quello dei margini di scelta e di autonomia dei soggetti. L'impossibilità di decidere come utilizzare il beneficio economico in funzione delle esigenze familiari viene percepita dai più, come si è visto, come una forte riduzione dei propri spazi di azione.

L'analisi delle pratiche di consumo dei beneficiari costituisce una chiave di lettura della misura: per la natura intrinseca della carta la dimensione relativa agli acquisti si rivela particolarmente interessante. Gli intervistati si soffermano molto sugli acquisti consentiti e su quelli negati, sui propri bisogni e sulle aspettative nutrite nei confronti del sostegno economico.

Ci sembra interessante riflettere sul fatto che abilitare alcune spese e non altre, permettere l'acquisto di beni appartenenti soltanto ad alcune categorie merceologiche, implica definire stili di consumo legittimi (o consoni ai poveri) e stabilire gerarchie di importanza tra le scelte di acquisto. Nell'adozione della carta prepagata ricaricabile come strumento di sostegno al reddito sembra implicita un'assunzione forte: quella che confina i poveri all'ambito della mera sopravvivenza.

Eppure ascoltando i beneficiari emerge con forza il bisogno di molti di una vita "normale", che si esprime, soprattutto con riferimento ai figli, in una domanda di riconoscimento e di inclusione sociale. Assicurare ai figli un'esistenza quotidiana che non si discosti troppo dalle abitudini e dalle preferenze dei coetanei o dei compagni di scuola vuol dire identificare come "necessarie" spese che esulano dalla soddisfazione dei bisogni più elementari di sussistenza: per esempio l'acquisto di beni che esprimono adesione alla cerchia sociale di riferimento o che hanno una valenza educativa. Alcuni racconti sono particolarmente emblematici da questo punto di vista: *"vorrei prendere un computer a mia figlia che fa terza liceo"*, *"avevo preso delle costruzioni che secondo me sono*

importanti, una neonata di un anno è giusto che abbia le costruzioni per imparare... e su quelle alla cassa mi hanno fatto il muso... Sai il Lego? Io penso che non è un vizio, penso che sia un gioco educativo”, “Il fatto che vedono i libri che gli amici ce li hanno nuovi e loro usati e alcuni non li hanno... mio figlio è stato bocciato perché non aveva i libri ed è tornato a casa tutti i giorni con una nota”.

Il fatto di vivere in condizioni economicamente disagiate non sembra comportare l’adozione da parte dei beneficiari di una logica strumentale legata esclusivamente ai bisogni cosiddetti primari, se per primari intendiamo i bisogni della sopravvivenza materiale. Se la capacità di spesa è ridotta, non lo è altrettanto la capacità delle persone di “negoziare la necessità” (Bergamaschi, Musarò 2011, 13). Le famiglie beneficiarie della Carta si differenziano tra loro anche in base alla loro distanza dalla “necessità”. I loro comportamenti di consumo sono pratiche dotate di senso e i bisogni che molti beneficiari vogliono soddisfare sono bisogni espressivi. Acquistare per il figlio il diario scolastico preferito dalla maggioranza dei compagni o un gelato all’uscita da scuola insieme agli amichetti, o portare una volta la famiglia a cenare da McDonald sono scelte dotate di valenza simbolica.

Le pratiche di consumo e le strategie adattive che queste famiglie mettono in atto quando utilizzano la carta sono intrise di valore sociale e rispondono anche all’esigenza di negoziare la propria identità sociale. Come per gli altri, quanti dispongono di risorse limitate parlano di sé attraverso il consumo. Tra le strategie adattive c’è per esempio il baratto, un modo per aggirare i vincoli legati alla Carta, *“io ti pago la bolletta e tu mi dai contanti”* oppure *“andiamo al supermercato insieme, io ti pago la spesa con la carta e tu mi dai i soldi”*.

Pertanto nella definizione di una misura di sostegno al reddito in forma di carta prepagata è anche in gioco il riconoscimento ai soggetti svantaggiati di capacità di negoziazione e di possibilità di adottare pratiche che vadano oltre la necessità.

In questo scenario, il consumo alimentare merita una riflessione specifica. Come mostrano le indagini Istat sui consumi delle famiglie, ad esclusione delle spese per l’abitazione, gli alimenti sono le voci di spesa che maggiormente incidono sul budget dei nuclei a basso reddito. Nella ormai consistente letteratura sulla povertà è relativamente recente nel nostro paese l’attenzione al tema dei comportamenti alimentari delle fasce deboli della popolazione (Campiglio e Rovati 2009). L’alimentazione viene intesa prevalentemente come una delle voci del budget familiare sulla quale le persone possono esercitare restrizioni per far quadrare i conti. Solo negli ultimi anni si è iniziato a parlare di povertà alimentare come una forma settoriale di deprivazione che spesso si combina, per esempio, con la povertà abitativa.

A fronte di una misura che incoraggia i beneficiari al consumo di certi beni, autorizzandoli poiché beni di sussistenza (e legittimando i corrispondenti bisogni), è interessante riflettere sui significati simbolici e identitari del cibo stesso, emersi dalle nostre interviste. Da notare su questo terreno un certo disallineamento tra le opinioni di alcuni beneficiari e quelle degli attori del Tavolo di coordinamento Povertà. Tra questi ultimi sembra prevalere l’idea che a Torino il cibo non rappresenti un problema, data l’offerta di mense, la distribuzione di pacchi viveri, le iniziative numerose di raccolta e redistribuzione delle eccedenze delle produzioni agricole, delle industrie

alimentari e della grande distribuzione.

Le esperienze dei beneficiari intervistati rispetto alla spesa alimentare sono differenziate e meritano attenzione. La compressione dei consumi alimentari risulta una pratica ricorrente e spesso corrisponde a una scelta strategica nella certezza di trovare nel sistema degli aiuti alimentari una alternativa valida. Tuttavia c'è anche chi non conosce o non frequenta il circuito degli aiuti e si orienta diversamente, limitando la spesa nei consumi extra pur di non rinunciare a sufficienti livelli di spesa alimentare.

Con l'assegnazione della Carta Acquisti alcuni lamentano di essere costretti a dedicare all'acquisto di cibo più di quanto vorrebbero, ma altri sottolineano in termini positivi come la Carta abbia permesso loro di arricchire il paniere dei prodotti alimentari, aumentando la varietà di ciò che è possibile acquistare. *“Adesso con la carta compro cose che prima non compravo, diciamo che non facevo la spesa tanto spesso! Prima comperavo solo pane, pasta e sugo”* (per dare priorità al pagamento delle utenze, percepite come spese fisse). Una spesa alimentare insufficiente, privilegiando cibi a costo più contenuto, si traduce inevitabilmente in una dieta povera. La Carta rappresenta dunque per alcune madri la possibilità di arginare la preoccupazione per la scarsa qualità nutrizionale del cibo cucinato per i bambini, acquistando *“ogni tanto della carne o del pesce, mentre prima davo per cena solo pizza”*. Nelle interviste traspare anche che il consumo di carne assume ancora un valore di status: emergono gli aspetti socio-culturali dei consumi, anche di quelli alimentari.

Il caso di una donna che riferisce di avere optato per utilizzare l'intero ammontare del beneficio economico per l'acquisto di cibo, riempiendo totalmente gli armadi di casa, lascia intendere che le pratiche di consumo possono rispondere a un bisogno di compensazione, come riscatto simbolico dall'insicurezza e dalla percezione di precarietà della propria esistenza.

Il beneficio economico e la carta prepagata

Le implicazioni del dispositivo

La modalità di erogazione tramite carta prepagata invece che in contanti, scelta in continuità con la vecchia Carta Acquisti per sfruttare il circuito attivato, ha implicazioni importanti sui beneficiari che vengono scarsamente tematizzate.

○ **Luoghi d'acquisto**

La carta funziona sul circuito Mastercard e limitatamente agli esercizi convenzionati, per la maggior parte catene della grande distribuzione. La scelta implica una riorganizzazione radicale dei luoghi di acquisto che si rivela spesso un vincolo per i beneficiari. In particolare si lamenta l'impossibilità di acquistare nei mercati rionali prodotti a basso prezzo, ma anche l'inaccessibilità ai negozi di vicinato.

○ **Assenza di informazioni**

L'erogazione della carta non si accompagna a un livello adeguato di informazione ai beneficiari e agli esercenti circa i luoghi d'acquisto e le categorie merceologiche. L'incertezza che si accompagna all'uso della carta ha almeno due conseguenze rilevanti: apre alla discrezionalità degli esercenti circa i prodotti acquistabili e ne impedisce l'uso ottimale da parte dei beneficiari.

○ **Cosa comprare? L'incrocio tra consumi previsti e bisogni**

I vincoli all'utilizzo della carta, pur nella loro indefinitezza, sollevano alcuni problemi di ordine materiale e sembrano non incrociare adeguatamente i bisogni dei beneficiari. In particolare:

→ Non sono comprese nel paniere spese considerate necessarie, in primis l'affitto, ma anche le spese connesse alla frequenza scolastica dei minori (mensa, gite, ecc.)

→ E' incentivato l'acquisto di beni che i beneficiari potrebbero procurarsi in altro modo. Su tutti, i generi alimentari, la cui disponibilità è garantita dalla rete territoriale dei servizi piuttosto che dalle relazioni familiari e amicali.

○ **Vincoli di utilizzo e problemi di controllo**

Le limitazioni all'uso della carta sembrano sottendere una logica di controllo che presuppone l'incapacità dei poveri di gestire il denaro. Questa logica è percepita come stigmatizzante e limita l'*agency* dei beneficiari. Inoltre, il controllo e la standardizzazione rispondono a logiche opposte a quelle della personalizzazione degli interventi e dell'attivazione dei beneficiari, che dovrebbero essere alla base della misura.

○ **La definizione negoziale di "beni di prima necessità"**

Nel quadro di una mancata definizione delle modalità di utilizzo della carta, il concetto di "bene di prima necessità" sembra orientare i giudizi degli attori coinvolti. Tuttavia, questa definizione appare incerta e sfumata, e soprattutto oggetto di forme di negoziazione tra gli attori in gioco. Tale negoziazione avviene però all'interno di processi in cui sussistono evidenti asimmetrie di potere.

○ **Bisogni materiali e immateriali**

Le pratiche di consumo si caratterizzano per la loro capacità di rispondere al tempo stesso a bisogni materiali e immateriali. Se l'acquisizione di determinati beni è centrale per la sussistenza dei beneficiari, pratiche di consumo "espressivo" (spesso precluse) appaiono determinanti per dar forma a processi di inclusione e per alimentare rappresentazioni positive di sé.

Capitolo 4

L'attivazione e i progetti personalizzati

4.1. Progetti e risorse in sintesi

La predisposizione dei percorsi personalizzati di attivazione ha riguardato la metà dei nuclei beneficiari di Carta Acquisti sperimentale (476), come previsto dal decreto istitutivo. La determinazione del numero di beneficiari dipende, come si è anticipato, dall'impianto del processo di valutazione, costruito sulla base di una logica contro fattuale che prevede la definizione di un gruppo di controllo che riceva esclusivamente il sostegno economico. Al netto delle valutazioni sull'opportunità di tale scelta, può essere interessante riportare le visioni opposte che i beneficiari restituiscono. Se alcuni interpretano l'esclusione dai progetti come la negazione di un diritto, altri la ritengono una fortuna, nel quadro di una rappresentazione che vede la partecipazione obbligatoria ai progetti non tanto come un'opportunità ma come una "contropartita". Torneremo più avanti su questo punto.

Come si è detto, le risorse messe a disposizione dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la predisposizione dei progetti di inclusione attiva sono piuttosto esigue e corrispondono alla cifra di centomila euro, comprensive delle spese necessarie a portare a termine la somministrazione dei questionari e il processo di valutazione. Su questo versante la sperimentazione torinese si distingue nel panorama nazionale per la capacità di attivare le risorse del territorio e per la presenza di una rete solida di relazioni con il terzo settore, istituzionalizzate anche attraverso il Tavolo di Coordinamento Povertà.

Queste, in sintesi, le risorse messe a disposizione dalla Città:

- Lavoro Accessorio: brevi prestazioni lavorative promosse da enti senza fini di lucro mirate a offrire servizi di pubblica utilità. Sono stati attivati 8 progetti della durata di 2 mesi proposti da altrettante associazioni, per un totale di 128 progetti beneficiari coinvolti, che hanno ricevuto un contributo pari a 2000 euro lordi
- 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. Corsi promossi da due associazioni che hanno coinvolto, in più incontri di gruppo, complessivamente 230 beneficiari della misura sperimentale
- percorsi di accompagnamento al lavoro con azioni di rafforzamento dell'occupabilità, che hanno coinvolto circa 70 titolari di Carta Acquisti sperimentale, affidati a una agenzia esterna
- "doti educative" messe a disposizione dall'associazione Save the Children, rivolte a 50 minori appartenenti ai nuclei beneficiari. Si tratta di 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.

Nonostante l'impegno di risorse proprie da parte di varie realtà del non profit cittadino, non si può non segnalare come l'attività di predisposizione dei progetti richieda, all'interno dell'attuale impianto nazionale, anche un processo di riorganizzazione delle risorse esistenti, che vengono "dedicate" ai beneficiari di Carta Acquisti sperimentale oltre che istituite ex novo. Alcuni interventi già attivi sul territorio sono stati infatti "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 dei beneficiari della Carta Acquisti Sperimentale (Deliberazione della Giunta Comunale del 15 aprile 2014).

Oltre a queste risorse, sono entrati in qualche caso a far parte dei progetti personalizzati interventi già attivati dai servizi territoriali, nei casi in cui il nucleo beneficiario di nuova Carta Acquisti fosse già in carico ai servizi.

4.2. Logiche dell'attivazione e beneficiari potenziali

I concetti di "attivazione" e "politiche attive" hanno profondamente segnato le trasformazioni delle politiche sociali e del lavoro negli ultimi decenni. Al successo nel discorso politico, tuttavia, non si è sempre accompagnata una uguale condivisione delle definizioni e dei significati. Ad oggi rimangono diverse concezioni di attivazione e alcuni nodi irrisolti. Se appare intuitivo che con il concetto di attivazione si intende l'atto di "mettere in azione" i beneficiari di interventi, e promuovere la responsabilizzazione e la ricerca di soluzioni autonome, nella pratica non sempre è chiaro cosa distingue le politiche attive da quelle cosiddette passive. A partire da questo scenario, proveremo di seguito ad analizzare le logiche sottese ai diversi interventi su cui si è costruita la componente di attivazione della sperimentazione, avvalendoci anche del contributo dato dagli attori intervistati. Così facendo, intendiamo fornire un quadro concettuale utile non solo alla valutazione del processo, ma anche alla riflessione sulla platea dei beneficiari coinvolti e potenzialmente attivabili in futuro: le diverse concezioni di attivazione, infatti, implicano requisiti dei beneficiari profondamente diversi e variano sensibilmente rispetto al grado di inclusività. Ad un estremo del continuum troviamo dunque una rappresentazione estremamente estesa dell'attivazione sia dal punto di vista degli interventi sia dei potenziali beneficiari, basata *in primis* sulla liberazione dal bisogno materiale nell'immediato. In questa prospettiva, anche le politiche considerate passive per eccellenza (come ad esempio i trasferimenti monetari) contengono una non trascurabile componente attiva, dal momento che forniscono risorse in grado di "liberare energie" utili a sviluppare strategie individuali. Sul versante opposto si collocano le visioni dell'attivazione più schiacciate sull'occupabilità e sull'entrata nel mercato del lavoro. Tali concezioni, rafforzate anche dalle politiche europee in materia, individuano target potenzialmente più ristretti, caratterizzati da un certo livello di capitale umano (e sociale) che li rende adatti al mondo del lavoro.

La sperimentazione torinese si distingue in questo senso per una logica di sostanziale apertura,

ovvero per una traduzione in pratica del concetto di attivazione che sembra in grado di sposare le diverse logiche e prospettive. Una consapevolezza del potenziale di ciascun intervento emerge tra gli attori del Tavolo e tra i soggetti coinvolti ai vari livelli nell'implementazione, ma è rilevabile, pur se non sempre diffusa, anche tra i beneficiari. A quanti di questi sono in grado di elaborare proprie strategie di uscita dalla povertà, ad esempio, non sfugge il potenziale del contributo economico nell'eliminare i vincoli legati alla sussistenza *“è un problema in meno, almeno a questo non ci devo più pensare, posso dedicarmi ad altre cose”*. Chi percepisce una simile capacità di *agency*, di conseguenza, vede di buon grado il fatto di non essere inserito in progetti individualizzati obbligatori, visti come un vincolo all'elaborazione di strategie proprie. Al contrario, altri soggetti intervistati concepiscono i progetti come viatico per trovare un'occupazione. In questi casi sfugge il potenziale di risorse e competenze e si tende a prendere in seria considerazione solo quei progetti che possono trasformarsi in un impiego stabile.

Dal punto di vista dell'implementazione della politica, è altrettanto diffusa tra gli operatori la differente ampiezza del target di ciascun intervento. L'attivazione mirata all'ingresso nel mercato del lavoro viene così rappresentata come una pratica con elevato potenziale, che genera però notevoli problemi di selezione dei beneficiari.

La tab. 5 di seguito ripropone in forma schematica le logiche sottese agli interventi che compongono il “paniere” su cui si costruiscono i progetti, evidenziando anche il target potenziale. Lo sguardo di insieme restituisce anche la capacità, riscontrata nella sperimentazione torinese, di rivolgersi a una platea di beneficiari con differenti livelli di capitale umano, elemento cruciale nell'implementazione di una misura che prevede obbligatoriamente la predisposizione di progetti individualizzati da associare al beneficio economico.

Tab 5 – Logiche dell'attivazione e interventi nella sperimentazione torinese

Logiche dell'attivazione	Interventi	Target potenziale
Attivazione come “liberazione dai bisogni”	- Beneficio Economico, - Interventi dei servizi sociali - Lavoro Accessorio (per la componente di reddito aggiuntivo)	
Attivazione come “promozione delle capacità”	- Educazione finanziaria, - Doti educative	
Attivazione “attraverso il lavoro”	- Lavoro accessorio	
Attivazione “verso il lavoro”	- Potenziamento occupabilità e accompagnamento al lavoro	
		Ristretto (solo “occupabili”)

4.3. La predisposizione dei progetti personalizzati

A fronte della definizione di un insieme di risorse disponibili, la predisposizione dei progetti personalizzati è stata assegnata ai servizi sociali territoriali. La ricostruzione del processo a partire dalla voce dei soggetti coinvolti può essere utile a evidenziare alcuni dei punti di forza e delle criticità della sperimentazione. Il totale delle risorse è stato, in prima battuta, suddiviso equamente tra le circoscrizioni, che hanno provveduto a predisporre i progetti sulla base di una dotazione di interventi definita. A questo principio di equità nella distribuzione, tuttavia, corrispondono visioni molto differenti tra i servizi circa gli interventi più difficili da associare ai propri beneficiari. Se in molti casi la risorsa del lavoro accessorio emerge come la più ambita, anche in virtù delle risorse economiche aggiuntive che assegna, in altri si testimonia una difficoltà nel reperire i soggetti adatti (acuita ulteriormente nel caso del sostegno all'occupabilità), e una predilezione per interventi in grado di intercettare pubblici più ampi. Per questo alcuni intervistati sottolineano l'utilità della possibilità di "scambi" di interventi tra le circoscrizioni, in grado di valorizzare le specificità dell'utenza o gli approcci diversi alla progettazione.

Un'analisi della rappresentazione che i servizi sociali danno dell'attività di definizione dei percorsi individualizzati restituisce poi numerosi spunti utili per una riflessione. In primo luogo viene sottolineato (da dirigenti e operatori) il carico aggiuntivo di lavoro che la sperimentazione ha comportato. I vincoli imposti dalla scarsità di risorse pesano sulla qualità della progettazione e sulla relativa soddisfazione degli operatori. In molti casi si lamenta infatti lo scarso tempo da dedicare ai progetti e ai nuclei, fattore particolarmente negativo nel caso di utenti non conosciuti ai servizi, le cui situazioni avrebbero richiesto in molti casi un maggior tempo a disposizione. Proprio i nuovi utenti meritano un focus specifico. Nella valutazione della loro inclusione, infatti, è possibile registrare una sostanziale identità di vedute tra gli operatori dei servizi e la scelta del Comune di optare per una modalità di selezione inclusiva. Il contatto con utenti sconosciuti è spesso percepito come un fattore di riuscita della sperimentazione torinese e un'occasione importante per misurarsi con un target "diverso" dall'utenza consolidata dei servizi, piuttosto che per avvicinare individui diffidenti dei servizi sociali superando le loro resistenze (dinamica, peraltro, confermata anche da diversi utenti). L'esito di questo contatto ha avuto conseguenze diverse: in alcuni casi l'elevato livello di capitale umano ha permesso la realizzazione di percorsi brevi e di successo, in altri la Carta Acquisti sperimentale è stata il viatico per conoscere situazioni di forte disagio poi sfociate in una presa in carico oltre il semplice ambito del disagio economico, valutata comunque in modo positivo, al netto dei carichi di lavoro aggiuntivi che comporta.

Quanto alle logiche adottate nella definizione degli interventi da includere nei progetti personalizzati, a fianco alla naturale varietà degli approcci tra gli operatori emerge una tensione rilevante e diffusa tra due principi di riferimento. In taluni casi, infatti, gli operatori dei servizi hanno destinato i beneficiari ai vari interventi sulla base del bisogno, in altri a partire dalle loro capacità e possibilità di riuscita. La tensione tra le due logiche si rivela in modo evidente nel caso del lavoro accessorio, talvolta assegnato a nuclei in particolare difficoltà economica per consentire loro un'entrata aggiuntiva, e in altri casi destinato ai soggetti maggiormente in grado di portare a termine con successo la prestazione, traendone magari risorse per collaborazioni future. Sebbene la

scelta si configuri spesso come una mediazione tra i due estremi, è utile notare come un orientamento ai bisogni sembri soddisfare maggiormente gli utenti e scontentare le organizzazioni del terzo settore che promuovono i progetti di lavoro accessorio. Al contrario, una selezione sulla base delle competenze va incontro alle esigenze delle associazioni, ma può non trovare gradimento da parte dei beneficiari.

4.4. Gli esiti dei percorsi personalizzati: rappresentazioni a confronto

Sebbene i servizi sociali territoriali recitino un ruolo di primo piano nella definizione dei percorsi, la valutazione dei loro esiti è pratica comune a tutti gli attori in gioco, e mette in evidenza le differenze e la complessa interazione tra gli “sguardi”, e i bisogni, di beneficiari, servizi, e attori del terzo settore. A conclusione di questa breve riflessione sul tema dei progetti di attivazione, proponiamo dunque un confronto tra le criticità riscontrate dagli attori in campo, non tanto per evidenziare i limiti della sperimentazione, quanto piuttosto al fine di sottolineare la complessità intrinseca alla misura. Tali criticità, infatti, sono riscontrabili a fronte di un complesso di valutazioni sostanzialmente positive sugli interventi proposti, che mostrano in molti casi una condivisione degli obiettivi e una diffusa consapevolezza dei vincoli entro cui tutti i soggetti si trovano ad operare, dettati principalmente dall’impianto della misura a livello nazionale e dalla carenza di risorse.

Comune a molti attori è anche una valutazione positiva delle ricadute sociali di più ampio raggio dei progetti, capaci di creare reti tra i destinatari dei progetti e tra questi e i servizi. Tale potenziale è spesso tematizzato in modo esplicito dagli operatori e viene percepito come un effetto collaterale positivo dai beneficiari.

Partendo dalla prospettiva dei beneficiari, i principali limiti sono riscontrati nel carattere vincolante che l’adesione ai progetti assume nel quadro generale della condizionalità del beneficio economico. La partecipazione obbligatoria può mutare radicalmente la prospettiva dei beneficiari sugli interventi proposti, che non vengono più visti come opportunità bensì come un’imposizione a cui ottemperare in cambio del beneficio economico. Da un simile atteggiamento possono discendere, evidentemente, scarse motivazioni e un’adesione limitata alle iniziative proposte, che pure può essere in molti casi scardinata dall’impegno e dalla qualità del lavoro delle associazioni coinvolte. Ciò nonostante, un’iniziale diffidenza sembra essere un dato riconosciuto da tutti gli attori in gioco. Al di là delle motivazioni, le valutazioni sui progetti si scontrano con le diverse aspettative dei beneficiari, molto spesso tarate su obiettivi ambiziosi e chiaramente non raggiungibili dalla misura come l’ottenimento di un lavoro. Meritano inoltre di essere menzionati due possibili interazioni negative dei progetti, che molti intervistati riportano: quella con i compiti di cura (particolarmente sentita nel caso di nuclei monogenitoriali) e quella con gli impegni lavorativi nel mercato informale. Su quest’ultimo punto, la capacità degli operatori di costruire rapporti di fiducia con i beneficiari, non ignorando il ruolo del lavoro nero, si è rivelata una risorsa preziosa.

Venendo alle associazioni coinvolte nei progetti, il nodo delle motivazioni dei partecipanti riveste un ruolo centrale. Quando le criticità insorgono, infatti, sono spesso imputate a una scarsa partecipazione dei beneficiari, che non permette di conseguire gli obiettivi prefissati e che inficia

anche il potenziale della dimensione relazionale connessa ai progetti. La mancanza di motivazioni, insieme con la valutazione delle competenze dei beneficiari, è anche all'origine di una delle richieste che emergono con maggior chiarezza dagli attori del terzo settore, ovvero quella di poter scegliere i destinatari dei progetti, o quantomeno di aver voce in capitolo nel processo di assegnazione. Tale proposta si scontra, tuttavia, con la complessità organizzativa che l'attività di progettazione porta con sé, e con i vincoli a cui i servizi sociali sono, a loro volta, costretti a far fronte, descritti nel paragrafo precedente.

Le valutazioni sui percorsi di attivazione di beneficiari, associazioni e servizi, pur a fronte della varietà delle problematiche riscontrate, trovano dunque un punto di contatto nella richiesta di un maggior "spazio di manovra" nella definizione dei progetti. Tale spazio, tuttavia, è fortemente ridotto dalla natura obbligatoria della partecipazione ai progetti, dalle risorse limitate e dalla complessità organizzativa. L'introduzione di un dispositivo di attivazione, individualizzato e contrattuale, in grado di soddisfare le aspettative di tutti gli attori coinvolti richiederebbe dunque un percorso condiviso di elaborazione e di confronto tra operatori e beneficiari, 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.

I progetti personalizzati di presa in carico Risorse e concezioni dell'attivazione

○ **Risorse economiche e finanziamento**

La carenza di trasferimenti ai Comuni che accompagna l'istituzione della Carta Acquisti sperimentale tende a scaricare sugli stessi oneri difficilmente sostenibili che, in un quadro di contrazione dei finanziamenti, costringono a una redistribuzione delle risorse già attive piuttosto che alla predisposizione di nuovi progetti.

○ **La condizionalità come vincolo e la contrattualizzazione**

L'obbligo di prendere parte ai progetti personalizzati, pena la sospensione del beneficio economico, influisce negativamente sulle motivazioni dei partecipanti e dunque sulla riuscita dei progetti stessi. In assenza di adeguati stimoli e della condivisione dei percorsi, i progetti personalizzati rischiano di essere visti non come un'opportunità, bensì come una contropartita da corrispondere in cambio della carta.

→ l'eventuale mancanza di collaborazione genera il problema delle eventuali sanzioni, su cui per ora la Città di Torino tende ad adottare un approccio tollerante.

○ **Le logiche dell'attivazione**

Uno sguardo di insieme sulle risorse messe in campo nella sperimentazione suggerisce l'esistenza di diverse declinazioni possibili del concetto di attivazione. In particolare emergono quattro modelli:

- Attivazione come "liberazione dai bisogni"
- Attivazione come "promozione delle capacità"
- Attivazione "attraverso il lavoro"
- Attivazione "verso il lavoro"

→ Le diverse logiche adottate selezionano platee di beneficiari potenziali molto estese o estremamente ristrette, a seconda del capitale umano di cui i beneficiari dispongono. La scelta di quale logica adottare implica una definizione di chi è "attivabile" e di chi invece non lo è. Cruciale in questa operazione è la visione del lavoro come unica forma di attivazione o viceversa come uno tra molti strumenti disponibili.

○ **Le risorse in gioco**

Ciascuno degli interventi attivati è in grado di offrire ai beneficiari un mix di risorse diverse al di là degli obiettivi esplicitati, delle logiche di intervento e degli strumenti adottati. In particolare è possibile distinguere:

- Risorse economiche
- Lavoro
- Competenze (sociali e professionali)
- Riconoscimento, inclusione e socialità
- Inserimento in reti (sociali e professionali)

→ Le aspettative nei confronti dei progetti e delle risorse in gioco, espresse dai beneficiari e dagli operatori, sono differenziate e non sempre allineate.

○ **Spazi di azione nella definizione e implementazione dei progetti**

Le valutazioni dei diversi attori (beneficiari, servizi sociali e terzo settore) trovano un punto di contatto nella richiesta di maggiori margini "di manovra" nella definizione e attuazione dei progetti. Tali margini, tuttavia, sono fortemente ridotti dalla natura obbligatoria della partecipazione ai progetti, dalle risorse limitate e dalla complessità organizzativa.

○ **Progettare a partire dalle persone o dalle risorse?**

La scarsità delle risorse dedicate e i tempi della sperimentazione riducono la possibilità, pur auspicata da tutti gli attori, di una progettazione costruita a partire dai profili e dalle esigenze dei beneficiari. In assenza di una adeguata attivazione istituzionale (a tutti i livelli) i percorsi rischiano di essere costruiti in modo standardizzato a partire dalle risorse disponibili.

Capitolo 5

La Governance della misura

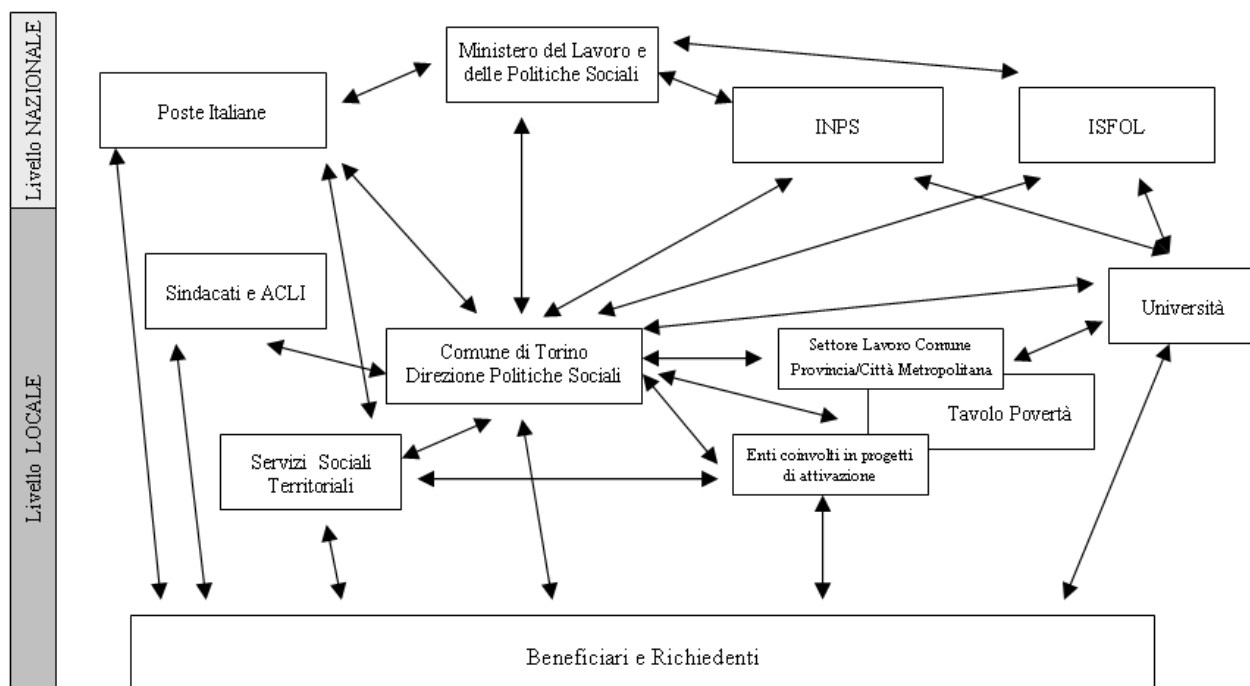
5.1. Una struttura complessa: attori coinvolti e molteplicità delle relazioni

L'implementazione della sperimentazione della nuova Carta Acquisti ha comportato l'avvio di un processo di *governance* dalla struttura assai complessa, che coinvolge un numero elevato di attori e si avvale di una fitta rete di relazioni. La fig. 15 ricostruisce, in modo sintetico, la mappa dei soggetti coinvolti nella sperimentazione torinese, ipotizzando le connessioni tra di essi. Senza entrare nel dettaglio di ciascuna di queste, una simile visione di insieme fa scaturire due considerazioni preliminari, che aiutano a mettere a fuoco l'analisi del processo che segue.

La prima riguarda la complessità della struttura, caratterizzata come detto non solo da una pluralità di soggetti, ma da un modello "a rete" che tende a moltiplicare le connessioni, piuttosto che a ridurle. Questo dato è tutt'altro che secondario. Se nel discorso pubblico si tende, talvolta con leggerezza, a considerare partecipazione, confronto e reti in termini esclusivamente positivi, la pratica organizzativa restituisce spesso un'immagine più complessa. La ripartizione dei compiti su numerosi attori rappresenta certamente la possibilità di suddividere i carichi di lavoro e di aumentare le risorse in campo, ma comporta anche costi di coordinamento estremamente elevati in termini di tempo e stress organizzativo, soprattutto per i nodi centrali nella rete. In questo caso le relazioni mostrate in fig. 15 mostrano chiaramente il sovraccarico a cui è stato esposto il Comune di Torino, coinvolto nella quasi totalità delle interazioni. A fianco alle risorse necessarie per gestire il processo, non va poi dimenticato che in ciascuno dei rapporti entrano in gioco tanto la dimensione cooperativa, quanto quella competitiva. La *governance* è, infatti, anche un campo in cui si consumano relazioni conflittuali e in cui la posta in palio è, spesso, anche quella del potere e della visibilità di ciascuna organizzazione.

La seconda osservazione riguarda la presenza di due dimensioni diverse, che contraddistinguono la struttura della *governance* multilivello: quella verticale (che deriva dal coinvolgimento di diversi livelli di governo) e quella orizzontale (che attiene alle relazioni tra diversi soggetti allo stesso livello). Le due dimensioni sono centrali anche nel modello della sussidiarietà, a cui è opportuno fare riferimento per comprendere a pieno la complessità. Negli orientamenti condivisi a livello europeo e nazionale, infatti, la sussidiarietà non va inteso come sinonimo di rete, ma come principio guida che definisce una chiara priorità alle organizzazioni che si trovano "più vicine al cittadino". Una applicazione sostanziale e non formale del principio, dunque, stabilisce una gerarchia nelle responsabilità a beneficio dei livelli più "bassi" della struttura, che dovrebbero rivestire un ruolo primario non solo nell'erogazione degli interventi, ma anche nella loro progettazione.

Fig. 15 – Attori e relazioni nella governance della Carta Acquisti sperimentale



5.2. La dimensione verticale della governance: una misura multilivello

La Carta Acquisti sperimentale è un dispositivo concepito a livello nazionale, ma nel disegno della politica particolare enfasi viene attribuita al ruolo assegnato ai Comuni. A questi ultimi viene assegnata la predisposizione e la gestione dei progetti di attivazione in collaborazione con i soggetti del terzo settore. La Carta Acquisti sperimentale assume dunque esplicitamente la forma di una misura multilivello, come dimostrano le parole dei suoi stessi ideatori, che la definiscono: “uno strumento pienamente inserito nella rete di interventi e servizi sociali territoriali, in quanto assegna ai Comuni un ruolo fondamentale nel selezionare i beneficiari e progettare i piani personalizzati” (M.C. Guerra e R. Tangorra, su Lavoce.info).

Una prima, rilevante, questione da affrontare attiene dunque ai rapporti tra i Comuni e il livello nazionale, in cui operano una pluralità di soggetti. A fianco al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che riveste il ruolo centrale, sono infatti coinvolti: l’INPS, a cui competono le verifiche dei requisiti dei singoli richiedenti e l’elaborazione dei questionari di valutazione; l’ISFOL, che ha elaborato lo strumento di rilevazione e che ha istruito direttamente i comuni sulle procedure di somministrazione; le Poste Italiane, responsabili della distribuzione e attivazione delle carte prepagate.

A livello locale, la gestione dei rapporti con questi enti compete in modo esclusivo ai Comuni e richiede da parte di questi uno sforzo organizzativo notevole. Nel caso di Torino, la Città ha preso parte attivamente al Tavolo tecnico istituito a livello nazionale 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 orientata da un approccio prevalentemente burocratico (si contano, ad esempio, 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.

Al di là della complessità delle interazioni e della fatica che queste comportano, un nodo centrale riguarda la possibilità di *voce* di cui i soggetti coinvolti, e i Comuni in modo particolare, dispongono. È questo un punto particolarmente critico dell'impianto della misura, che richiede alle città un'ingente sforzo organizzativo, a cui sembra non corrispondere altrettanto peso decisionale e politico. Gli elementi a supporto di questa contraddizione sono numerosi. Rispetto alla selezione dei beneficiari, ad esempio, la rigidità dei criteri nazionali ha reso di fatto ininfluenti le priorità individuate dai comuni, le cui graduatorie entrano in gioco solo in caso di un eccesso di idonei rispetto al budget, condizione che raramente si è verificata, anche in contesti virtuosi come quello torinese. La possibilità delle città di definire il target appare dunque del tutto residuale.

Altro aspetto centrale è quello delle risorse trasferite alle città dal livello nazionale. Come più volte ricordato, le funzioni richieste ai Comuni pesano per la maggior parte sui loro budget, se si escludono i limitati trasferimenti operati dal Ministero a processo avviato, e proprio sotto la pressione dei Comuni stessi.

Infine, non si può non menzionare la dimensione politica delle relazioni verticali. In questo senso il coordinamento tra livelli ha spesso assunto un carattere tecnico, limitando di fatto la capacità degli enti locali di contribuire a dar forma alla misura. A rafforzare il peso del Ministero contribuisce poi la volontà dei Comuni di non perdere le risorse trasferite ai beneficiari, fattore che appare determinante nel dar forma alla scelta di accogliere le richieste che provengono dal livello nazionale, anche se non condivise.

Ciò non significa che i Comuni siano svuotati del loro ruolo. Proprio il caso torinese mostra come la qualità del servizio offerto possa tradursi in una capacità di *voice* a livello nazionale e nella possibilità di sostenere posizioni di contrasto (come dimostra la scelta di non somministrare il questionario di valutazione ai minori). Tuttavia, l'equilibrio tra peso politico e prestazioni richieste appare piuttosto sbilanciato nell'attuale impostazione della *policy*.

5.3. La dimensione orizzontale della governance

La Carta Acquisti sperimentale presenta elementi di innovazione rispetto alla Carta Acquisti ordinaria, poiché prevede la costruzione di una rete a livello locale che costituisce la base della sua implementazione. Per questo, 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.

Nella sperimentazione torinese, in fase di avvio della sperimentazione 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.

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", 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.

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 dunque prospettato un percorso partecipato e condiviso e garantite forme di reale coinvolgimento attivo. Sul ruolo del Tavolo, tuttavia, i punti di vista degli attori coinvolti divergono. Diversi soggetti coinvolti, infatti, sottolineano come, seppure individuato quale “sede prioritaria di verifica e monitoraggio”, il Tavolo abbia faticato ad assumere il ruolo di effettiva cabina di regia del processo di implementazione, considerato l'elevato numero dei partecipanti, e soltanto nelle prime fasi abbia costituito un effettivo strumento di lavoro e di cooperazione tra i soggetti firmatari degli accordi. La ridotta capacità operativa di organi di questo tipo, va detto, non rappresenta però 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”.

Ciò nonostante, il Tavolo ha comunque rappresentato 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. In una prima fase, infatti, 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 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 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.

Una posizione diversa nella mappa della governance, infine, 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. Tuttavia, lo scarso livello di interazione ha costituito uno degli aspetti problematici del processo.

La sperimentazione torinese restituisce la complessità dei processi di raccordo tra gli attori e segnala la difficoltà di integrare la dimensione verticale della *governance* con quella orizzontale: attuare scelte prese "in alto" in coerenza con un modello locale di welfare consolidato appare particolarmente complesso, soprattutto in assenza di trasferimenti e se il Comune è alle prese con la necessità di una revisione delle prestazioni sociali anche a causa di vincoli di bilancio sempre più pressanti.

5.4. La governance vista dal basso: la prospettiva dei beneficiari

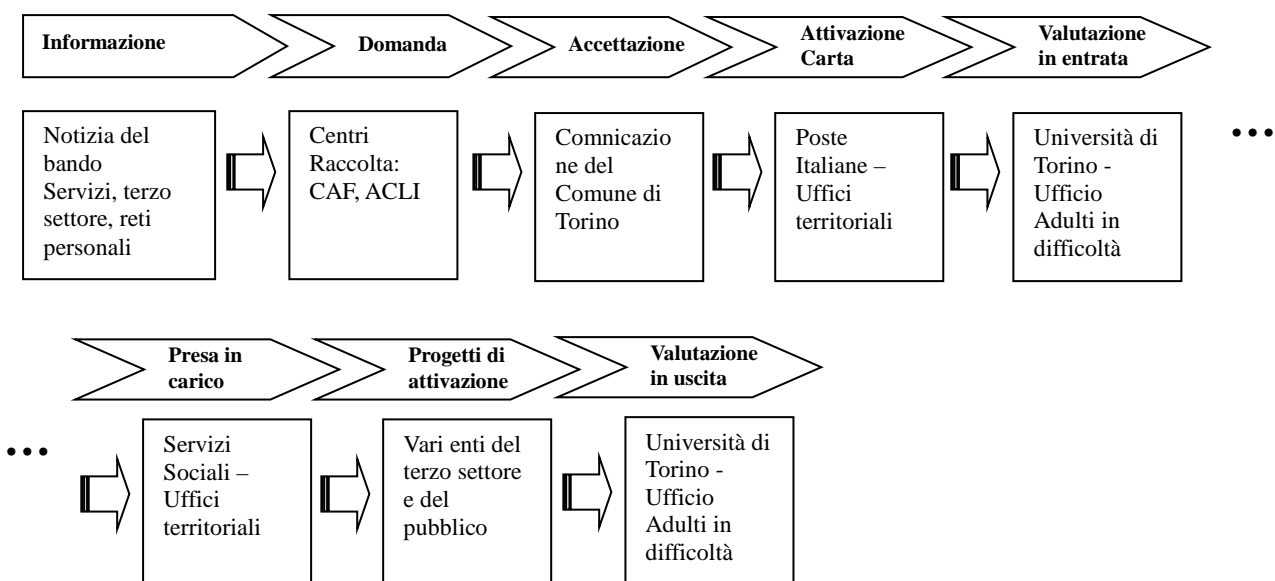
A conclusione di questa panoramica sulla *governance* della misura, un ultimo punto rilevante riveste la prospettiva dei beneficiari sul processo di implementazione e sulla pluralità di attori coinvolti. In assenza di uno sguardo di insieme sulla struttura e sui ruoli, quale quello di cui dispongono gli attori pubblici e del terzo settore, il punto di vista dei titolari di nuova Carta Acquisti appare radicalmente diverso. La rappresentazione della governance assume in fatti un carattere "processuale" e si costruisce a mano a mano che i beneficiari entrano in contatto con le realtà che a

vario titolo giocano un ruolo nella sperimentazione. In questo senso l'esperienza dei titolari offre spunti di analisi interessanti.

Il nodo centrale, qui, non è la complessità delle relazioni tra le organizzazioni, ma la pluralità degli interlocutori, ciascuno dei quali portatore di una propria visione della misura e caratterizzato da un diverso "stile" nell'interazione con l'utenza. Questo elemento assume una particolare rilevanza nel contesto di una generale carenza di informazioni, in parte insita nella natura sperimentale della *policy*, in parte legata a lacune nell'implementazione.

La fig. 16 di seguito mostra gli attori con cui i beneficiari si confrontano nelle varie fasi del processo e permette di cogliere l'elevato numero di interlocutori e la natura frammentata del rapporto con questi, particolarmente evidente per i nuclei coinvolti nel processo di attivazione. Da questo scenario discendono alcuni elementi di criticità che gli intervistati mettono in evidenza. Il primo nodo ha a che fare, come anticipato, con il problema del reperimento delle informazioni. Il processo viene innanzitutto descritto come incrementale: le conoscenze sulla misura si stratificano e si sommano in ciascuno dei passaggi, e la composizione di un quadro completo delle informazioni necessarie avviene spesso solo in chiusura della sperimentazione. A questo si aggiunge il fatto che spesso i beneficiari si trovano a far fronte a visioni diverse, se non contrastanti, dei diritti e dei doveri dei beneficiari. Particolarmente onerosa in questa fase è l'individuazione del soggetto adatto a risolvere dubbi e problemi, operazione spesso condotta "per prove ed errori", fino ad individuare una fonte considerata attendibile. È interessante notare come spesso in questo scenario i beneficiari diventano i veri esperti della misura, gli unici in grado di ricomporre un quadro frammentato e incerto, e di condividerlo non solo tra di loro, ma anche con le organizzazioni e le istituzioni. Questo ruolo può rappresentare una fonte di stress aggiuntivo per i nuclei beneficiari, ma in qualche caso può costituire un'opportunità, nella misura in cui permette un maggior spazio di contrattazione con le organizzazioni coinvolte.

Fig. 16 – Fasi della sperimentazione e attori coinvolti



La pluralità degli attori coinvolti è però percepita come una minaccia nel quadro di una misura fortemente caratterizzata dalla sua natura condizionale, che la rende raramente percepita in termini di diritto garantito dai beneficiari. Mantenere il beneficio economico può infatti comportare, nella prospettiva dei beneficiari, la necessità di “compiacere” una pluralità di attori diversi, soddisfacendo le loro richieste di prestazioni, che vanno da un ruolo attivo nei progetti alla compilazione dei questionari di valutazione. Tale necessità è spesso più percepita che reale, dal momento che il Comune di Torino si è distinto fin dal primo momento per un approccio “morbido” alla condizionalità, tutelando i beneficiari ed evitando per quanto possibile l’avvio di procedure di revoca. Nondimeno, la quantità di interazioni e di richieste può contribuire a rafforzare la percezione di una posizione di debolezza da parte degli utenti, esposti a un elevato numero di discrezionalità, siano esse reali o potenziali.

La prospettiva dei beneficiari aggiunge dunque un importante tassello all’analisi della *governance* della Carta Acquisti sperimentale, mettendo in luce come a una necessità di integrazione tra gli attori di policy corrisponda una operazione di “ricomposizione” dal basso dei vari aspetti della misura da parte dei beneficiari. Ciò vale in particolar modo per quanto riguarda i due elementi portanti della sperimentazione, ovvero il beneficio economico e i percorsi di attivazione, che nell’impianto della politica competono non solo a soggetti, ma addirittura a livelli di governo diversi. Tale operazione di ricomposizione dal basso diviene tanto più onerosa quanto meno efficace è l’integrazione tra gli attori coinvolti nel *policy making*.

Principali temi e spunti per il dibattito

La governance della misura

Dimensioni e sguardi a confronto

- **Complessità del modello di *governance* e costi di coordinamento**
 Il modello di *governance* sotteso all'implementazione della nuova Carta Acquisti coinvolge un numero elevato di attori all'interno di una complessa struttura a rete. Tale struttura genera due problematiche:
 - La presenza di elevati costi di coordinamento, che gravano su attori con poche risorse di personale e tempo a disposizione.
 - Un onere aggiuntivo per il Comune deriva dal suo posizionamento al centro della rete.

- **La dimensione verticale della *governance* e i rapporti tra i livelli di governo**
 Nonostante nel disegno istituzionale della misura particolare enfasi venga attribuita al ruolo dei Comuni, i loro margini di azione appaiono limitati. A fronte di un elevato carico di lavoro di implementazione, il loro potere decisionale appare ridotto dalla ristrettezza dei criteri nazionali (che vincola la possibilità di individuare target specifici), dall'esiguità delle risorse e dalla natura prevalentemente tecnica del tavolo nazionale di coordinamento, che ne limita il peso politico.
 - Il ruolo politico dei Comuni è condizione imprescindibile perché la Carta Acquisti sperimentale possa inserirsi in modo virtuoso nel sistema locale delle politiche. È dunque necessario riconoscere agli enti territoriali il ruolo di parte attiva nella costruzione della policy, e non soltanto di attuatori.

- **La dimensione orizzontale della *governance* e la rete territoriale**
 Le sedi dedicate alla condivisione e alla co-progettazione degli interventi, quale il Tavolo di Coordinamento Povertà, costituiscono strumenti preziosi di integrazione delle risorse e diffusione delle informazioni. Al tempo stesso, però, risentono delle esigenze di riconoscimento e di valorizzazione del proprio contributo dei vari attori coinvolti. Esse richiedono, pertanto, un'attenzione a mantenere la bidirezionalità delle relazioni, particolarmente gravosa alla luce dei carichi di lavoro e dello stress organizzativo.

- **La *governance* vista dal basso e la “ricomposizione” da parte dei beneficiari**
 La pluralità degli attori in campo e la complessità del modello di *governance* si trasforma, per i beneficiari, in una moltiplicazione degli interlocutori con cui entrano in contatto in momenti successivi.
 - Essa viene percepita come una minaccia nel quadro di una misura fortemente caratterizzata dalla sua natura condizionale: mantenere il beneficio economico può infatti comportare la necessità di “compiacere” una pluralità di attori diversi, soddisfacendo le loro richieste ed essendo esposti alla loro discrezionalità.
 - la necessità di integrazione tra gli attori coinvolti nella *policy*, si riflette in una operazione di “ricomposizione” dal basso dei vari aspetti della misura, ad opera dei beneficiari. Tale operazione richiede un elevato livello di competenze nell'uso dei servizi.

Considerazioni conclusive

1. Potenzialità e limiti della Carta Acquisti sperimentale

La prospettiva adottata nella ricerca, ricostruendo e incrociando i punti di vista dei vari soggetti coinvolti - attori pubblici, organizzazioni del terzo settore e beneficiari - ha permesso di mettere a fuoco punti di forza e viceversa elementi di criticità, alcuni riconducibili alla misura per come è stata definita nel suo disegno nazionale, altri alle specificità del processo di sperimentazione che ha preso forma nel contesto torinese.

Entrando nel merito dell'analisi degli elementi che attengono alla misura, a fronte degli aspetti già richiamati di innovazione e dunque di interesse soprattutto per l'ente locale (la combinazione di trasferimento economico e di interventi personalizzati volti all'inclusione sociale e il coinvolgimento del terzo settore), vogliamo richiamare l'attenzione sulla problematicità in particolare di tre questioni.

Il primo ambito di criticità è relativo ai requisiti di accesso. Circa i limiti di una ennesima misura categoriale (famiglie con minori in povertà assoluta), nonostante da tempo e da più parti sia evidenziata l'urgenza di introdurre nel nostro paese una misura universalistica di sostegno al reddito, si sono già espressi molti commentatori ed esperti di politiche pubbliche. I vincoli del budget a disposizione per la sperimentazione, è stato detto, hanno motivato la torsione della misura verso un marcato categorialismo, in linea con l'elevata frammentazione, tanto categoriale quanto territoriale, che da sempre caratterizza le misure italiane di contrasto alla povertà. L'analisi del caso torinese evidenzia in più come la complessità e multidimensionalità dei requisiti di accesso (relativi non solo alle caratteristiche familiari, ma anche alle condizioni economiche, lavorative, ecc.) abbia finito per ritagliare i contorni di una categoria che non presenta alcuna omogeneità interna. Paradossalmente la nuova Carta Acquisti si configura come una misura categoriale che non seleziona una categoria in senso proprio. La popolazione rappresentata dai titolari della Carta Acquisti sperimentale e dai loro nuclei familiari si rivela, infatti, molto eterogenea internamente per caratteristiche socio-demografiche, carriere lavorative e assistenziali. La fisionomia di questa popolazione rende particolarmente impegnativa la progettazione dei percorsi di inclusione attiva e diventa un elemento di criticità se le risorse destinate alla progettazione si rivelano inadeguate.

La problematicità dei requisiti di accesso risulta evidente anche se si confronta il gruppo dei beneficiari con quello dei richiedenti esclusi perché non idonei: il quadro che emerge è quello di due gruppi molto simili tra loro.

Il caso torinese mostra inoltre come, in particolare, i requisiti relativi alla condizione lavorativa abbiano "mancato il bersaglio". Se i *policy maker* a livello nazionale hanno voluto selezionare quei nuclei che, per quanto marginali rispetto al mercato del lavoro, potessero dimostrare un "attaccamento al lavoro" (M.C. Guerra e R. Tangorra, lavoce.info, 8/04/2014), ritenendoli più

facilmente attivabili ovvero occupabili, la finestra dei tre anni in una città in cui la crisi economica ha avuto da subito pesanti ricadute occupazionali, unitamente a requisiti economici molto stringenti, ha finito per escludere proprio i cosiddetti “nuovi” poveri, dotati ancora di *agency* e di motivazioni ma al tempo stesso di risorse economiche e patrimoniali superiori alla soglia stabilita.

Un secondo elemento di criticità emerso dal lavoro sul campo riguarda le modalità di erogazione del beneficio economico: una carta elettronica di pagamento prepagata in luogo del denaro in contanti. Si tratta di una scelta che non è stata adeguatamente tematizzata né è stata oggetto di attenzione nel dibattito pubblico e da parte degli osservatori ed esperti. Eppure, come emerge dalle interviste realizzate, non si tratta di una scelta neutra. Le implicazioni in termini di percezioni di inadeguatezza e vissuti di stigmatizzazione sono sottolineate dai nuclei familiari a cui la misura è destinata e meritano di essere oggetto di riflessione. I vincoli che la carta impone rispetto ai luoghi del consumo e alle categorie merceologiche dei beni da acquistare riflettono un approccio paternalistico o forse troppo riduttivo nei confronti dei “poveri”, ai quali si chiede di “consumare da poveri” esercitando forme di controllo sulle loro pratiche di acquisto. La definizione dei consumi “leciti”, dunque autorizzati, tra il vincolo a soddisfare bisogni di sussistenza materiale e l’esigenza di soddisfare anche bisogni espressivi di riconoscimento sociale e di adesione alle cerchie di riferimento, si rivela dunque un nodo problematico.

L’attivazione costituisce il terzo ambito di criticità rilevato. Come sappiamo, tutte le proposte di reddito minimo in campo a livello nazionale sottolineano il carattere condizionale del trasferimento economico, da sottoporre non solo a una prova dei mezzi ma anche a precisi impegni di reinserimento sociale e occupazionale da parte dei beneficiari. Complice la strategia europea di lotta alla povertà, imperniata sullo sviluppo di politiche di inclusione attiva, la condizione della disponibilità all’attivazione è considerata in modo unanime un punto fermo. Tuttavia, come mostra il caso torinese, le logiche o le declinazioni possibili del concetto di attivazione sono molteplici. Se la retorica, implicita anche nei presupposti della misura sperimentale, è quella dell’impegno dei poveri al recupero di autonomia - *in primis* di autonomia lavorativa - per evitare comportamenti opportunistici e dipendenza, dalla ricerca svolta emergono alcuni punti rilevanti. In primo luogo, data l’eterogeneità dei beneficiari, tra le famiglie intervistate vi sono nuclei che risultano già dotati di autonomia, in cui il capofamiglia ha un’occupazione, magari anche a tempo pieno, nel mercato del lavoro informale, ma percepisce una retribuzione insufficiente a soddisfare le esigenze del nucleo in presenza di forti carichi familiari. Altre famiglie risultano invece non “attivabili” dal punto di vista del reperimento di un lavoro per via dei problemi pressanti di conciliazione nel caso di nuclei monogenitore con capofamiglia donna, o di compiti di cura gravosi per la presenza di una malattia o dell’invalidità di un componente del nucleo. Queste evidenze confermano peraltro quanto riscontrato nell’esperienza internazionale: l’attivazione, nell’accezione di attivazione lavorativa, non può riguardare tutte le famiglie in povertà. Inoltre, i tassi di reimpiego tra i beneficiari di prestazioni di reddito minimo risultano in ogni caso, nel complesso, piuttosto bassi.

Ricostruendo i punti di vista dei diversi soggetti in campo, è interessante evidenziare come le esigenze, visioni e aspettative nei confronti dei progetti di attivazione espresse dai beneficiari siano non solo diversificate, ma anche talvolta poco allineate a quelle dell’attore pubblico e delle

organizzazioni del terzo settore.

Indubbiamente la lotta alla povertà può avere successo soltanto agendo su più dimensioni: quella del sostegno economico e dell'inclusione sociale perseguita su diversi piani. Tuttavia, la predisposizione di progetti personalizzati di presa in carico, calibrati sui bisogni specifici dei nuclei familiari selezionati, richiede in via preliminare un'attenta lettura dei bisogni delle famiglie. Una valutazione attenta delle risorse di cui le famiglie dispongono e di quelle di cui necessitano, in modo da far fronte seriamente sia alle forme di svantaggio multiplo di alcuni nuclei sia a quelle situazioni di disagio più centrate sulla deprivazione economica, presuppone una impegnativa "attivazione istituzionale". La scarsità di risorse dedicate e una tempistica dettata dal vincolo di attuazione della sperimentazione entro i dodici mesi hanno di fatto compromesso la possibilità di adottare un orientamento di questo genere, come il caso torinese ha evidenziato.

L'implementazione della nuova misura a fronte di risorse esigue e soprattutto in una fase come l'attuale di contrazione delle risorse a disposizione dei bilanci dei Comuni, implica l'adozione, sia sul piano della governance che su quello amministrativo e organizzativo, di un approccio integrato a più livelli: tra molteplici attori, istituzionali e non, e tra settori diversi di politica pubblica. Processi decisionali, modalità organizzative e di attribuzione delle competenze, forme di raccordo e collaborazione, dotazioni di risorse professionali diventano questioni che meritano maggiore attenzione.

Il caso di Torino, città contraddistinta da tempo da una tradizione di intervento nel campo della lotta alla povertà ed anche di collaborazione tra attori pubblici, soggetti privati e organizzazioni non profit, esemplifica bene la rilevanza di questi nodi.

Prendendo in esame il processo di attuazione della sperimentazione a Torino, tra gli elementi di forza riscontrati vale la pena richiamare la concezione molto ampia di attivazione che si è voluto adottare nella formulazione dei progetti di presa in carico, e parallelamente quello che possiamo definire un "approccio morbido" alla condizionalità. Tuttavia, per i limiti menzionati, la progettazione ha finito per configurarsi anche come una redistribuzione delle risorse interna all'utenza, non tanto o non solo come un aumento dell'offerta di servizi.

L'esperienza torinese sollecita a evidenziare due ulteriori questioni. In primo luogo, mostra alcune criticità che sono dovute alla provvisorietà della misura: stringenti vincoli di bilancio e l'incertezza del quadro delle risorse disponibili a medio termine hanno di fatto sospeso qualsiasi processo riorganizzazione del sostegno al reddito su base locale che la Città aveva preventivato. In secondo luogo, l'istituzione e la messa a regime di uno strumento nazionale di contrasto alla povertà richiede una rivisitazione degli interventi di natura assistenziale e soprattutto azioni di coordinamento e integrazione con le misure di sostegno economico locali. Attorno a questo nodo si concentrano le sfide future, in vista di una riproposizione ed estensione della sperimentazione.

2. Sfide per il futuro e problemi di integrazione

Il monitoraggio della sperimentazione torinese mette in evidenza la necessità di affrontare in modo organico il rapporto tra la nuova politica e gli interventi attivati a livello locale. Se è vero che a livello nazionale il dibattito sul sostegno al reddito è stato inevitabilmente dominato dal tema

“dell’assenza” di un intervento unitario, vista “dal basso”, ovvero dalla prospettiva dei comuni, la Carta Acquisti sperimentale appare piuttosto una nuova misura che si aggiunge a un’offerta relativamente ricca e già di per sè frammentata. Le principali sfide future che un imminente rinnovo della sperimentazione genera hanno, dunque, a che fare con i problemi di integrazione con le politiche locali. Tali sfide riguardano entrambi i pilastri della nuova misura esistente, ovvero il sostegno al reddito e la definizione di percorsi di attivazione.

Il sostegno al reddito

La città di Torino, coerentemente con la sua tradizione, presenta un sistema di misure di sostegno al reddito piuttosto sviluppato, se comparato con altre realtà sul territorio nazionale. Allargando la prospettiva all’intero sistema di welfare mix, è possibile cogliere la presenza di almeno altri tre canali che precedono la nuova Carta Acquisti, i quali dispongono di un livello di risorse pressoché analogo e fanno capo a enti diversi. Come mostra la tabella 6, infatti, ciascuno dei principali canali di finanziamento delle politiche sociali (il livello nazionale, i fondi locali, le fondazioni bancarie e la chiesa cattolica) va ad alimentare un intervento di sostegno al reddito indipendente, che si distingue per caratteristiche del beneficio erogato e per requisiti di accesso.

Tab 6 – La Carta Acquisti Sperimentale nel panorama del sostegno al reddito torinese

Canale di Finanziamento	Livello nazionale – fondi ministeriali	Livello locale – fondi comunali	Fondazioni Bancarie – Compagnia di San Paolo	Fondi CEI / Chiesa Cattolica
Ente erogatore	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	Comune di Torino	Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo	Caritas, San Vincenzo e altre realtà minori
Misura	Carta Acquisti Sperimentale	Assistenza Economica	Progetto AOS	Varie misure di sostegno al reddito
Totale risorse (2013)	3,8 mln di €	5,7 mln di €	5,1 mln di €	-

L’intero sistema integrato cittadino è dunque in grado di mettere in campo risorse per oltre 15 milioni di euro per interventi di contrasto alla povertà, dato che suggerisce una riflessione la cui portata va oltre la valutazione della nuova Carta Acquisti, che pure aggiunge un ulteriore tassello alla complessità. Uno sguardo di insieme alle misure e ai loro requisiti di accesso mette in luce due principali dimensioni su cui sviluppare ragionamenti in materia di integrazione. La prima ha a che fare con la platea dei potenziali beneficiari, diversa per ciascuna misura; la seconda con i diversi livelli di definizione e rigidità dei criteri di accesso e con il diverso grado di discrezionalità di cui gli enti godono nel selezionare i destinatari degli interventi. Il rischio di un mancato raccordo appare evidente, e con esso la possibilità che esistano fasce di popolazione potenzialmente scoperte, a fronte di categorie che risultano iper-tutelate per effetto della sovrapposizione dei criteri di accesso.

Le problematiche connesse all'integrazione tra politiche all'interno di un sistema di welfare mix sono numerose e da tempo note in letteratura: hanno a che fare con l'autonomia dei soggetti erogatori e con il nodo del potere all'interno del sistema, piuttosto che con pratiche di "razionalizzazione" che seguono la via bassa del risparmio penalizzando gli utenti. Nondimeno, pratiche di coordinamento "dal basso" avvengono quotidianamente all'interno dei servizi e forme di raccordo, magari informale, sono spesso rilevabili in contesti come quello torinese caratterizzati da una fitta rete di relazioni tra gli attori. "Mettere a sistema" il sostegno al reddito cittadino è dunque una sfida ardua ma non impossibile. Lasciando da parte le riflessioni sul sistema, che esulano dai compiti di questo Rapporto, e tornando alla Carta Acquisti sperimentale, si profilano all'orizzonte due scenari diversi. Il primo è quello di una misura rigidamente *top-down*, definita in toto a livello nazionale e senza il riconoscimento di un adeguato spazio politico ai Comuni. In questo caso l'integrazione deve necessariamente passare per una ricalibratura delle politiche locali volta a coprire le fasce di beneficiari lasciate scoperte dalla misura nazionale. In questo senso, il carattere stringente dei criteri di accesso alla nuova carta acquisti, e l'eterogeneità della platea di beneficiari intercettati, sembrano rendere il compito piuttosto arduo.

Il secondo scenario è invece quello di una misura che conceda ai Comuni un reale peso nella definizione dei criteri di accesso, in modo da renderli compatibili con le esigenze rilevate sul territorio. In questo caso, la possibilità di una integrazione reale tra le politiche diverrebbe concreta. Perché la Carta Acquisti sperimentale possa inserirsi in modo virtuoso nel sistema locale delle politiche, dunque, è necessario che la nuova misura conceda agli enti territoriali uno spazio di manovra tale da renderli realmente parte attiva nella costruzione della *policy*, non relegandoli al ruolo di meri attuatori.

Le politiche di attivazione

Così come il sistema del sostegno al reddito, anche la costruzione di percorsi di attivazione quali quelli previsti dal disegno istituzionale della nuova Carta Acquisti richiede un processo di integrazione a livello locale. L'esigenza è resa particolarmente attuale dalla carenza di risorse stanziata a livello nazionale, che spostano il carico delle politiche di attivazione interamente sui Comuni. Il rischio più rilevante, in parte già messo in luce dalla sperimentazione torinese, è quello che si verifichino "giochi a somma zero", in cui le risorse esistenti vengono semplicemente "dirottate" sui beneficiari della nuova Carta Acquisti, sottraendole ad altri utenti. Perché ciò non si verifichi sarebbe innanzitutto necessario uno stanziamento di fondi aggiuntivi all'interno del disegno della misura. In assenza di questo, appare ineludibile un'operazione di messa a sistema dei fondi dedicati alle politiche attive, a partire dalle risorse disponibili sul PON Inclusion, fino a coinvolgere gli interventi di minor portata messi in atto a livello locale da attori pubblici e del terzo settore.

Un'integrazione su base locale delle politiche di attivazione non è però una operazione che si gioca unicamente sul terreno delle risorse disponibili. La complessità e l'indefinitezza del concetto di attivazione, messa in evidenza in questo Rapporto, mettono in luce la necessità di una condivisione tra gli attori dei significati e dei modelli di intervento, mirata a rendere l'attivazione

una pratica condivisa. Una simile operazione comporta alcuni, rilevanti, nodi da sciogliere.

Un primo aspetto ha a che fare con la distinzione tra politiche attive e passive. Queste ultime in particolare sembrano richiedere una più attenta problematizzazione: se è diffusa, infatti, la percezione del sostegno al reddito come intervento passivo, destinato nel tempo a creare dipendenza, riducendo le capacità di *agency*, è pur vero che esistono concezioni alternative che meritano di essere considerate. La disponibilità di risorse economiche in grado di soddisfare i bisogni essenziali può infatti configurarsi come un “livello zero” dell’attivazione, ovvero come uno strumento che libera dalle necessità dell’immediato, concedendo ai beneficiari uno spazio di manovra minimo per progettare le proprie strategie di uscita dalla povertà. Lo sguardo dei beneficiari sulla nuova Carta Acquisti sembra confermare la plausibilità di questa ipotesi, soprattutto nei casi di titolari in possesso di un discreto livello di capitale umano o più semplicemente di una maggior intraprendenza.

Un secondo aspetto cruciale ha a che fare con la centralità del lavoro nelle politiche di attivazione. Anche in questo caso, il dibattito sembra condizionato da un discorso pubblico (maturato a livello europeo ancor prima che nazionale) che ha nel tempo portato a far coincidere il concetto di attivazione con quello di entrata nel mercato del lavoro, e quello di “attivabile” con “occupabile”. La sperimentazione torinese ha tuttavia messo in evidenza l’efficacia di altre forme di attivazione, mirate a fornire ai beneficiari competenze non direttamente connesse con l’ingresso nel mercato del lavoro e a promuovere processi di messa in rete di informazioni e risorse, o più semplicemente di opportunità di socialità e inclusione. La scelta che si pone è quella tra una concezione “stretta” di politiche attive, appiattita sull’ingresso nel mercato del lavoro, ed una più estesa che vada oltre il paradigma dell’occupabilità.

Le diverse concezioni di attivazione appaiono estremamente rilevanti nel determinare la platea dei beneficiari degli interventi. Quanto più, infatti, si opererà per un concetto ristretto di attivazione, tanto più si limiterà il target potenziale a quei soggetti che dispongono di capacità e competenze adeguate a garantire un inserimento lavorativo nel breve-medio periodo: in una parola gli “occupabili”. Al contrario, concezioni estese delle politiche attive, che possano ricomprendere anche interventi tradizionalmente considerati passivi, possono rivolgersi alla totalità dei beneficiari di una misura di sostegno al reddito. Rimane, sullo sfondo, il nodo dei cosiddetti “non attivabili”, ovvero di chi, per problemi di varia natura, non è in grado di rendersi protagonista nella costruzione di un proprio percorso di uscita dalla povertà e rischia una crescente marginalizzazione nel sistema delle politiche alla luce dell’evoluzione attuale dei modelli di intervento.