



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE SOCIALI E POLITICHE

## Rapporto COPE su Torino

*Franca Maino*  
*Università degli Studi di Milano*

20 febbraio 2014  
Torino, Centro Einaudi

COPE

WP6

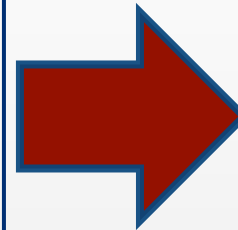
Combating Poverty in Europe

# Struttura della presentazione

- Il progetto COPE: cenni
- Torino: il contesto economico e sociale
- Torino: povertà e assistenza sociale
- Misure di contrasto alla povertà: dal livello nazionale al livello locale
- Misure di contrasto alla povertà: le sinergie con il TS
- La rete degli attori tra attivazione e partnership pubblico-privato
- Risultati principali

# Progetto COPE: la dimensione locale

- Il progetto ha l'obiettivo di studiare la co-produzione delle politiche di inclusione attiva di contrasto alla povertà in un quadro multilivello, multidimensionale e multi-stakeholder
- Punto di partenza: concetto di povertà come sfida multidimensionale
- Analisi delle politiche contro la povertà e degli schemi di reddito minimo in **Italia, Germania, Polonia, Inghilterra e Svezia**, facendo riferimento a tre gruppi sociali svantaggiati: **madri sole, disoccupati di lungo periodo, working poor**



*Analisi del sistema di interventi di contrasto alla povertà a livello locale: Torino, Dortmund, Radom, Glasgow e Malmo*

# Temi al centro dei rapporti di ricerca sulla dimensione locale

---

- *Sfide e problem pressure*: cambiamenti demografici, socio-economici, povertà e assistenza sociale
- Il dibattito locale su povertà ed esclusione sociale
- La *governance* locale degli schemi di reddito minimo e degli interventi di contrasto alla povertà
- Modelli di coordinamento e interazione nelle politiche locali di inclusione attiva
- Il ruolo del TS nella programmazione ed erogazione delle prestazioni
- (L'influenza dell'UE nelle politiche locali di contrasto all'esclusione sociale)

# Le città del progetto COPE

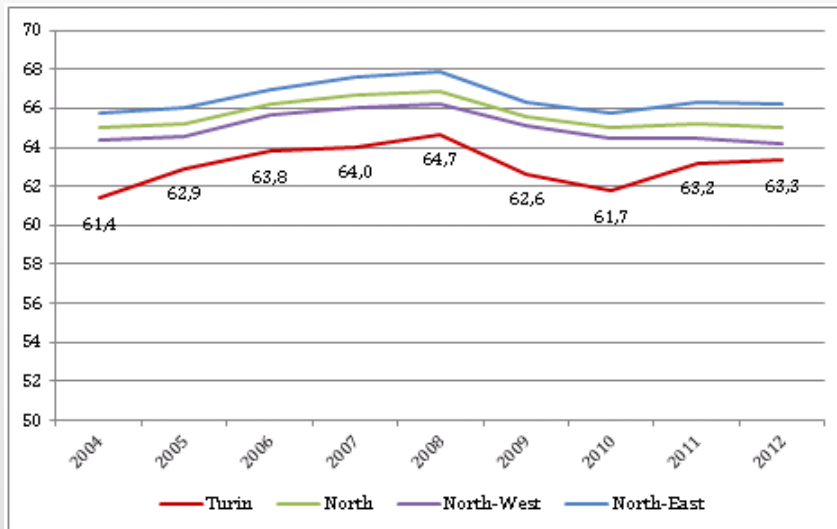
	<b>TORINO</b>	<b>DORTMUND</b>	<b>GLASGOW</b>	<b>MALMO</b>	<b>RADOM</b>
Dimensioni a livello nazionale	<b>4a città italiana</b>	8a città tedesca	4a città britannica	3a città svedese	città polacca di medie dimensioni
Numero di abitanti	<b>911.800</b>	580.000	598.800	300.000	220.000
Cambiamenti demografici	<b>Consistente declino dalla metà degli anni '70</b>	Modesto declino nell'ultimo decennio	Crescita contenuta della popolazione	Crescita consistente della popolazione	Modesto declino nell'ultimo decennio
Struttura della popolazione attiva	<b>Parziale diminuzione della popolazione in età lavorativa</b>	Parziale aumento della popolazione in età lavorativa	Aumento della popolazione in età lavorativa	Parziale aumento della popolazione in età lavorativa	Diminuzione della popolazione in età lavorativa
Percentuale immigrati	<b>Ca. 15-16%</b>	Ca. 13%	Ca. 10%	Più del 40% della popolazione	Ca. 0,2% della popolazione attiva



# Contesto socio-economico

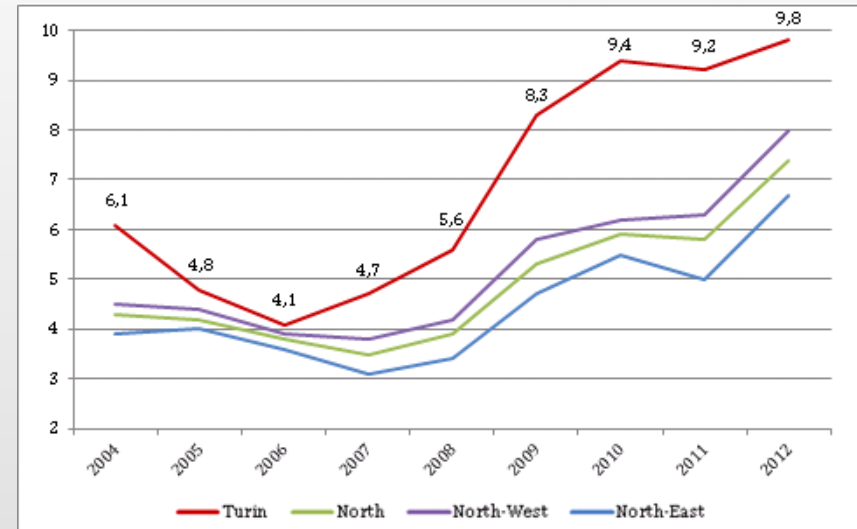
- La città vive un periodo di stagnazione economica (in parte connessa alla crisi della FIAT) già prima della crisi del 2008 ed è più colpita di altre aree metropolitane dopo la crisi
- La situazione del mercato del lavoro (tassi di disoccupazione e occupazione) nell'area metropolitana torinese è più dura rispetto ad altre aree italiane

*Tasso di occupazione:  
confronto Torino e Nord Italia*



Fonte: ISTAT

*Tasso di disoccupazione:  
confronto Torino e Nord Italia*



Fonte: ISTAT

# Povert  e assistenza sociale

*L'incidenza della povert  relativa per nucleo familiare*

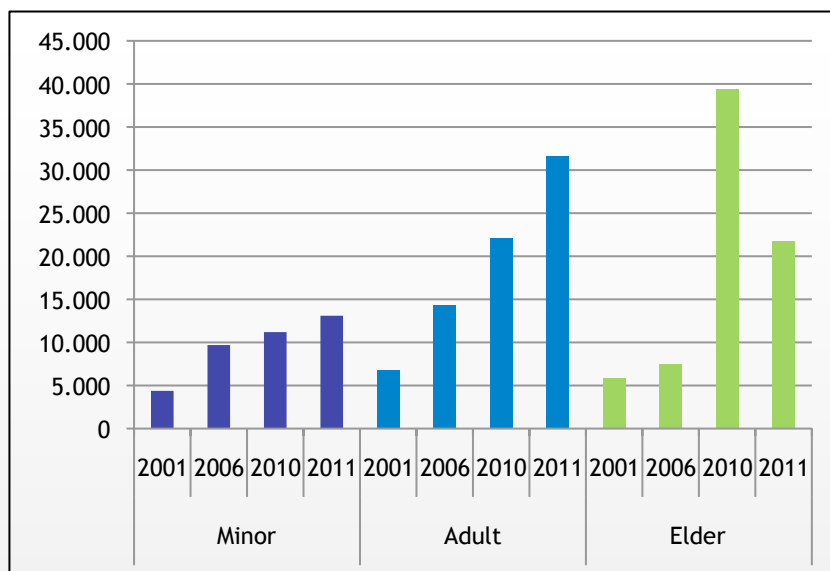
	2008	2009	2010	2011	2012
Italia	11,3	10,8	11	11,1	12,7
<b>Piemonte</b>	<b>6,1</b>	<b>5,9</b>	<b>5,3</b>	<b>5,9</b>	<b>7,3</b>
Nord Italia	4,9	4,9	4,9	4,9	6,2
Lombardia	4,4	4,4	4,0	4,2	6,0
Emilia Romagna	3,9	4,1	4,5	5,2	5,1

Fonte: Comune di Torino.

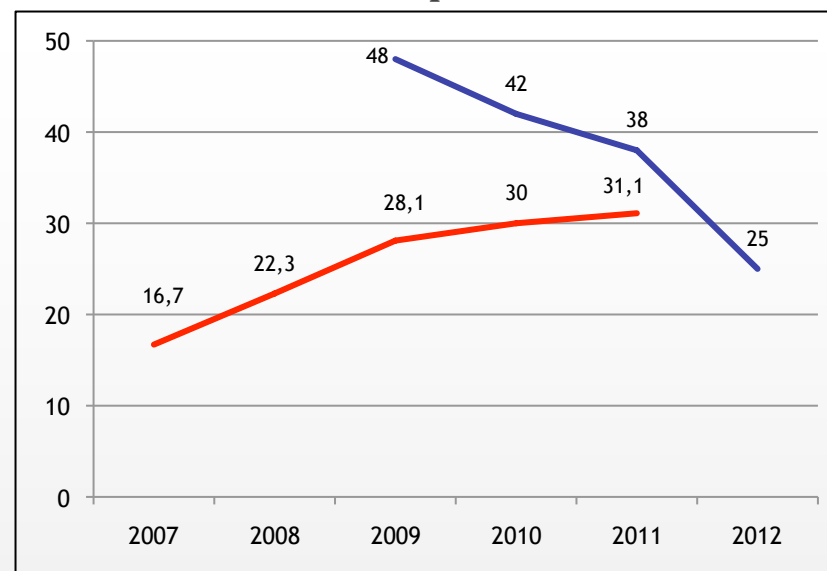
- Aumento significativo della povert  assoluta nel Nord Italia (677.000 famiglie e 1.783.000 individui nel 2012)
- **Povert  relativa e % di persone a rischio povert  in Piemonte sono pi  alte che in altre regioni del Nord Italia**

# Povert  e assistenza sociale

## Utenti dei servizi sociali comunali



## Spesa per l'assistenza economica & Trasferimenti per l'assistenza



- Aumentano le richieste di aiuto ai servizi sociali comunali, ai centri di ascolto Caritas, all'Ufficio Pio, etc.
- Aumenta la spesa per l'assistenza economica
- Diminuiscono i trasferimenti da Stato e Regione verso i comuni



# Trasferimenti e risorse

*Trasferimenti per spese correnti  
nella città di Torino (milioni di €)*

	2008	2009	2010	2011	2012
Valore nominale	486	471	461	110	107
Valore reale 2012	526	506	488	113	107

Fonte: Comune di Torino.

*Situazione finanziaria nella città di  
Torino (valore reale 2012)*

	2008	2009	2010	2011	2012
Debito del Comune (milioni)	3.362	3.437	3.654	3.525	3.330
Debito pro capite	3.699	3.778	4.023	3.887	3.652

Fonte: Comune di Torino.

- **Riduzione dei trasferimenti per l'assistenza sociale dai livelli nazionale e regionale (-80% in valore reale tra il 2008 e il 2012)**
- Il più alto livello di indebitamento pro capite in Italia
- Adottata a livello locale una politica fiscale restrittiva (aumento IMU) **per confermare risorse e impegno sul fronte sociale**

# Ripartizione delle responsabilità tra i livelli di governo per combattere la povertà a Torino

Category	Scheme	Determination of access criteria	Financing source		Amount's definition	Where submit application form	Check of requirements	Payment		
NATIONAL AND REGIONAL MEASURES AGAINST POVERTY IMPLEMENTED AT LOCAL LEVEL	MATERNITY ALLOWANCE	National law	National law		National law	CAF	CAF	INPS		
	FAMILY ALLOWANCE FOR AT LEAST 3 MINOR CHILDREN	National law	National law		National law	CAF	CAF	INPS		
	ECONOMIC CONTRIBUTION FOR AT LEAST 4 CHILDREN	Regional decree	N	R	Regional decree	Municipality	Municipality	Municipality		
	NEW SOCIAL CARD	National law	National law		National law	Municipality	Municipality	Welfare national agency		
	FUND FOR RENT SUPPORT	N	R	N	R	Regional decree	Municipality	Municipality	Municipality	
	REGIONAL SOCIAL FUND	Regional decree	N	R	N	R	ATC	ATC	N	M
ECONOMIC ASSISTANCE DESIGNED AND IMPLEMENTED BY CITY OF TURIN	REDDITO DI MANTENIMENTO	Municipality	Municipality		Municipality	Municipality	Municipality	Municipality		
	REDDITO DI INSERIMENTO SOCIALE	Municipality	Municipality		Municipality	Municipality	Municipality	Municipality		
	ECONOMIC GRANTS FOR HOUSING	Municipality	Municipality		Municipality	Municipality	Municipality	Municipality		
	ECONOMIC GRANTS FOR SPECIFIC NEEDS	Municipality	Municipality		Municipality	Municipality	Municipality	Municipality		
FEE AND TAX REDUCTIONS	BONUS FOR ELECTRICITY	National law	Regulatory authority		Regulatory authority	CAF	CAF	Energy company		
	BONUS FOR GAS	National law	Regulatory authority		Regulatory authority	CAF	CAF	Gas supplier		
	BONUS FOR WATER	Regulatory authority	Regulatory authority		Regulatory authority	Water supplier	Water supplier	Water supplier		
	FEE REDUCTION FOR LOCAL WASTE SERVICE - TARSU	Municipality	Municipality		Municipality	Municipality	Municipality	Waste company		

**Sistema complesso e frammentato:  
misure pubbliche possono essere suddivisi in 3 categorie**



# 1) Misure nazionali e regionali contro la povertà attuate a livello locale

## *Politiche familiari*

1. Assegno di maternità
2. Assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli
3. Contributi economici per per famiglie con almeno quattro figli
4. **Nuova Social Card**

## *Politiche per la casa*

1. Fondo sociale per il sostegno alla locazione
2. Fondo regionale per il sostegno alla locazione

- Introdotti nel corso degli ultimi 15 anni
- Requisiti e importi sono pre-determinati dalla legislazione nazionale o regionale, in modo che siano identici in tutto il paese / regione e non possano essere modificati/ridotti dai Comuni
- Si configurano come un diritto individuale e quindi i Comuni non possono ritardarne o negarne l'erogazione
- Fatta eccezione per la Nuova social card, i Comuni hanno un ruolo minimo nell'attuazione di queste misure

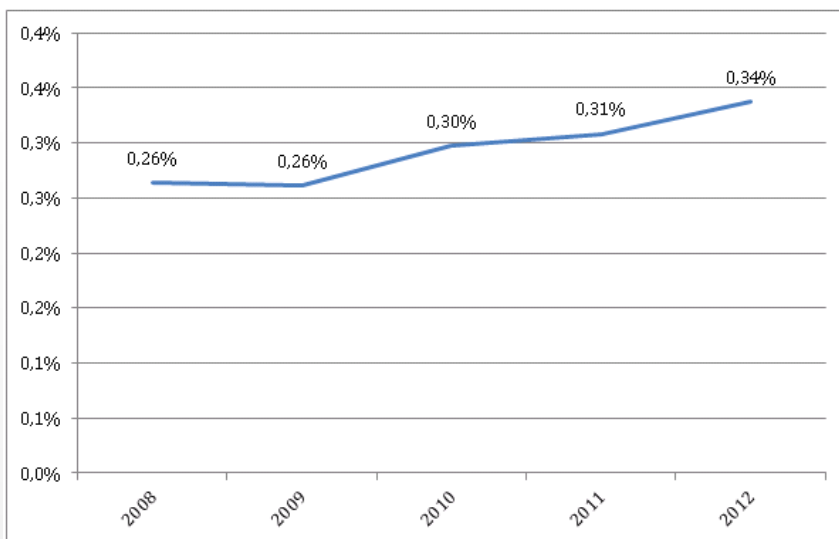
## 2) Misure di assistenza economica progettate e realizzate dal Comune di Torino

	Beneficiari	Durata	Ammontare massimo	Importo della spesa nel 2012	Variazione % della spesa 2008/2012
<i>Reddito di mantenimento</i>	Inabili al lavoro (anziani over 65, invalidi or donne incinte)	12 mesi (rinnovabile)	€ 1.532 (per 5 persone)	€ 2.103.927	12%
<i>Reddito di inserimento sociale</i>	Abili al lavoro	6 mesi (rinnovabile)	€ 818 al mese (per 5 persone)	€ 1.758.692	52%
Contributo economico per la casa	Persone eleggibili per il RM o il RIS e sottoposte a sfratto	A seconda delle situazioni	€ 669 al mese	€ 1.297.902	14%
Contributo economico per bisogni speciali	Variano a seconda dei casi	Una tantum	€ 200 all'anno	€ 638.817	-15%
Totale	---	---	---	€ 5.799.608	18%

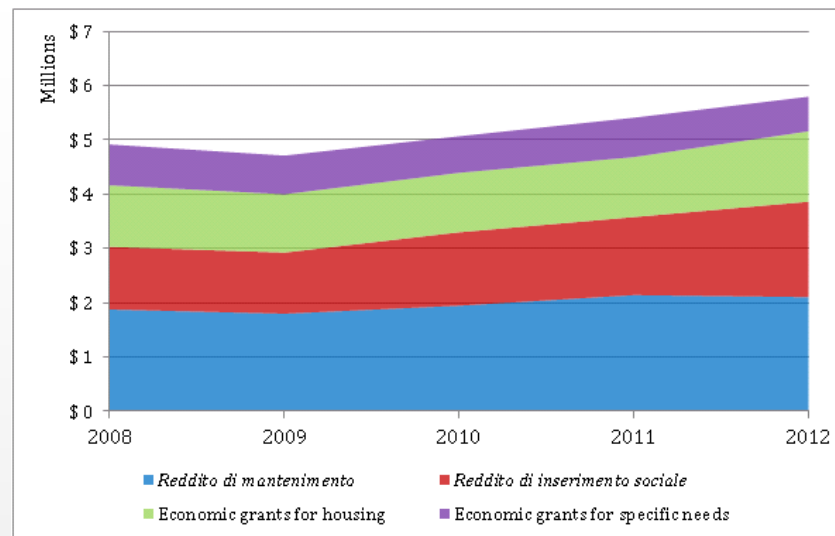
- Progettati e realizzati con un grado maggiore di libertà a livello locale e finanziati con fondi propri del Comune
- Attuazione/erogazione è molto onerosa dal punto di vista organizzativo
- Un certo irrigidimento dei criteri di ammissibilità a causa della riduzione delle risorse e dei trasferimenti

## 2) Schemi di reddito minimo a Torino: *Reddito di mantenimento e Reddito di inserimento sociale*

*% di beneficiari dei due schemi di reddito minimo*



*Spesa totale per l'assistenza economica (valore reale 2012)*



Fonte: Comune di Torino, Dipartimento per i servizi sociale

- Aumento del numero dei beneficiari dell'assistenza economica a causa della crisi economica (in particolare quelli che ricevono il Reddito di inserimento sociale)
- **Livello di assistenza economica a Torino più alto che in altre città metropolitane**

### 3) Riduzioni di tasse e imposte regolate a livello locale

Interventi	Caratteristiche principali
<b>Assistenza economica straordinaria</b>	<p>Interventi una tantum legati a situazioni particolari:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• spese per l'abitazione (utenze, riscaldamento, affitto, mutuo)</li><li>• servizio di ricovero alberghiero temporaneo in caso di sfratto</li></ul>
<b>Tariffe agevolate e riduzioni fiscali</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nidi d'infanzia e ristorazione scolastica</li><li>• Trasporto pubblico locale</li><li>• Servizio idrico</li><li>• Tassa raccolta rifiuti dell'abitazione principale</li><li>• Esenzione dall'addizionale comunale IRPEF</li><li>• Rimborso parziale dell'IMU</li></ul>

# Nuova social card (1)

- Sperimentazione di 1 anno
- Finalizzata al contrasto della povertà minorile
- Requisiti di base sono stabiliti dal Ministero, mentre alcuni punteggi di priorità sono stati definiti dal Comune
- Condizionalità del beneficio alla partecipazione al progetto personalizzato di attivazione
- Coinvolgimento delle principali organizzazioni del Terzo settore
- Beneficio proporzionale alla numerosità del nucleo
- Ripartizione dei fondi nazionali in base all'incidenza della povertà assoluta: 3,8 milioni € a Torino
- 1.000 nuclei beneficiari (stima), rispetto a 11.000 che rientrano nei criteri previsti dal decreto

Fasi originariamente previste di attuazione della sperimentazione (giugno-dicembre 2013)

*Definizione dei  
criteri e delle  
priorità (giugno)*

*Apertura del  
bando pubblico  
(luglio-agosto)*

*Definizione  
graduatoria  
provvisoria*

*Segnalazione  
lista all'INPS  
(ottobre)*

*Erogazione del  
contributo  
(dicembre)*

# Nuova social card (2)

## Criteri di accesso (Ministero)

- Cittadini italiani/stranieri con permesso di soggiorno di lungo periodo
- Residenza 1 anno
- Reddito ISEE < 3.000
- Almeno 1 minore

## Punteggi di priorità (Comune)

- Residenza da almeno 2 anni
- Nucleo monoparentale
- Numero di figli presenti
- Presenza di figli disabili
- Disagio abitativo
- Nucleo già beneficiario di misure di assistenza economica comunale

	2 componenti	3 componenti	4 componenti	5 o più componenti
Ammontare del contributo	€ 231	€ 281	€ 331	€ 404



## Nuova social card (3)

### Un primo profilo delle famiglie beneficiarie della NSC

3.300 domande; ca.1.940 domande accettate

- Famiglie, in ugual misura italiane o straniere, insediate nel contesto torinese (oltre il 95% residenti da almeno due anni a Torino)
- Quasi la metà sarà costituita da famiglie numerose con almeno 3 figli minori (477 famiglie su circa 1.000 potenziali beneficiarie)
- Nuclei tendenzialmente poco conosciuti dai Servizi sociali: considerando i 142 nuclei con contributi di assistenza economica ed i 56 ospitati presso strutture di accoglienza, risultano essere 198 i nuclei che beneficiano di interventi (pari al 10% circa delle domande accolte)
- Quasi un terzo dei potenziali beneficiari sarà costituito da genitore solo con figli minori (317)
- Nuclei che oltre alle problematiche connesse all'assenza di lavoro e di reddito, presentano in modo importante problemi legati alla casa

# I programmi contro la povertà promossi da organizzazioni del terzo settore a Torino

- Il terzo settore ha tradizionalmente svolto un ruolo importante, sia per realizzare forme di cooperazione con le autorità pubbliche sia fornendo interventi e servizi in modo autonomo
- OTS generalmente operano con un approccio più flessibile rispetto agli interventi garantiti dall'amministrazione pubblica/servizi sociali

## **Compagnia di San Paolo e Ufficio Pio**

- Progetti di contrasto alla povertà (*Accoglienza, Orientamento, Sostegno*)
- Progetti di contrasto alle nuove forme di povertà (*Trapezio*)
- Progetti di housing (*Fondo Salva Sfratti, A casa di zia Jessy*)

## **Caritas Torino**

- Centri di ascolto (*Le Due Tuniche*)
- Progetti di housing (*Insieme per la casa, Sis.Te.R.*)
- Progetti pilota di contrasto alle nuove forme di povertà (*Casa Mangrovia*)

## **Società di San Vincenzo**

- Visite a domicilio per aiutare e offrire assistenza economica alle persone povere e svantaggiate
- **Progetto Tirocini Formazione Lavoro**

## **Fondazione Specchio dei tempi**

- **Tredicesima dell'amicizia di Natale**
- **Un aiuto per sperare**

# Misure di attivazione

- La maggior parte delle misure di attivazione sono stati finanziate dalla metà degli anni 2000 dal FSE ma recentemente si segnala il contributo di CSP
- In mancanza di un quadro nazionale ritardi e disparità regionali
- Coinvolgimento delle OTS locali nella programmazione delle politiche e nell'erogazione dei servizi (*Progetti promossi e gestiti dall'Ufficio Pio, in partnership con altri soggetti*)
- Negli ultimi anni misure di attivazione sono state introdotte come risposta alla crisi:

## ***Cantieri per il lavoro; Voucher per il lavoro accessorio (Comune di Torino)***

Attività lavorative occasionali promosse da ONG  
Sostegno al reddito delle famiglie e rafforzare appartenenza alla comunità  
Persone colpite dalla crisi occupazionale e giovani sotto i 29 con ISEE < € 25.000  
I beneficiari possono ricevere € 3.000 all'anno, che non è considerato reddito

## ***Anticipazione sociale contro la crisi occupazionale (CSP)***

Il progetto è promosso per superare i problemi di liquidità dei lavoratori in difficoltà in attesa del pagamento dell'indennità da parte dell'INPS  
  
Fornito da Comune di Torino e CSP

## ***Formazione per la mobilità professionale (CSP)***

Formazione e assistenza per i lavoratori in difficoltà  
Disoccupati con ISEE < € 25.000  
Beneficiari: quasi 400 nel 2011 e 600 nel 2012

# Attori coinvolti nella lotta alla povertà nell'area torinese

*Attori istituzionali*

Stato  
Regione  
Provincia  
**Comune**

Sindacati  
Imprese  
Cooperative

Caritas  
Compagnia San  
Paolo e Ufficio Pio  
Società S. Vincenzo  
Gruppo Abele  
Sermig

*Attori economici*

*Terzo Settore*

# Principali risultati

- Assenza di un sistema di reddito minimo nazionale, ma ...
- ... diversi programmi di lotta alla povertà a livello locale
  - misure nazionali / regionali configurati come diritti esigibili vs misure discrezionali progettate e finanziate dal Comune (due schemi di reddito minimo con caratteri di originalità)
  - Assistenza economica locale è generosa ed è aumentato negli ultimi anni
  - Schemi di reddito minimo: prova dei mezzi più restrittiva che altrove
  - Innovazioni in un sistema storicamente istituzionalizzato
- La politica anti-povertà è in cima all'agenda politica a Torino
- Forte sensibilità verso i temi sociali da parte di istituzioni pubbliche e Terzo settore
- Forte e lunga tradizione dei partiti di centro-sinistra
- Forte collaborazione e collegamento tra attori locali, quali enti pubblici, soggetti privati e le organizzazioni non profit (ad esempio fondazioni bancarie) => Tavolo di Coordinamento Povertà avviato nel 2011
- Innovazione sociale nella lotta contro le nuove forme di povertà

# Fattori di natura politico-istituzionale

- Stabile maggioranza di centro-sinistra alla guida della città dal 1993:
  - Castellani (1993-2001)
  - Chiamparino (2001-2011)
  - Fassino (2011- )
- Particolare attenzione verso le persone vulnerabili e impegno politico verso lotta contro la povertà, esclusione sociale e disuguaglianze (Torino “città operaia”; lunga tradizione di intervento nei confronti di persone con redditi modesti)
- Personale amministrativo di buona qualità e preparato (rispetto ad altri contesti urbani) => continuità tra una amministrazione e l'altra, trasmissione del sapere e miglioramenti sotto il profilo organizzativo nella gestione degli interventi
- Attuazione di interventi su impulso del livello nazionale (es. Nuova Social Card), nonché sviluppo di programmi locali
- Collaborazione con altri soggetti pubblici e privati per arrivare a soluzioni/partnership intorno a questioni sociali e del lavoro
- Coinvolgimento del mondo produttivo (sindacati e imprese) sui temi dell'active inclusion piuttosto che nelle politiche di contrasto alla povertà

## Torino nel confronto con gli altri 4 casi

- Torino come Malmo e Radom: ampia autonomia a livello locale nella governance delle misure di contrasto alla povertà (ma per ragioni differenti) vs. Glasgow e Dortmund: autonomia locale più limitata e ampia regolazione nazionale
- Integrazione e coordinamento tra settori e policy: elevata nel caso di Dortmund; modesta nel caso di Malmo; Torino si colloca in posizione intermedia ma NSC può costituire un banco di prova interessante e promettente sotto questo profilo
- Ruolo del TS e coordinamento con le istituzioni pubbliche => Malmo: ruolo del TS limitato vs. Dortmund e Torino: ampio coinvolgimento delle OTS ma nel primo caso il TS ha principalmente la funzione di erogatore delle prestazioni mentre a TO in alcuni casi vi è la partecipazione anche nelle fasi di programmazione e a livello di finanziamenti