



Il tessuto sociale



## 4. IL TESSUTO SOCIALE

La crisi economica sta colpendo da oltre un quinquennio. Come hanno reagito finora le città, e Torino in particolare? Quali segnali di sofferenza emergono dal tessuto sociale? Ma anche: quali risposte risultano più efficaci? Quali progetti innovativi – per metodo, contenuti, attori coinvolti – emergono come «buone pratiche»?

Questo capitolo parte da una ricognizione sullo stato di salute del tessuto sociale torinese<sup>1</sup> – e, per confronto, delle altre metropoli<sup>2</sup> – concentrando dapprima l'attenzione sugli andamenti di redditi, risparmi e consumi, quindi sulle difficoltà di chi più sta patendo la crisi, l'area della cosiddetta «vulnerabilità sociale»<sup>3</sup>; nei successivi paragrafi si approfondiscono alcuni comparti del welfare, in particolare quelli che il *Rapporto di coesione sociale 2013* dell'Istat individua come maggiori criticità: povertà, salute, lavoro, casa.

### 4.1. REDDITI, CONSUMI, RISPARMI

I più recenti dati relativi alla distribuzione della ricchezza nelle province italiane evidenziano per il periodo 2008-2011 una generalizzata contrazione tanto dei redditi medi quanto dei patrimoni delle

---

<sup>1</sup> Dal punto di vista documentario, questo capitolo è frutto di una ricognizione sistematica su serie di dati statistici comparativi, dell'analisi critica di politiche e progetti messi in atto da soggetti pubblici e privati e di un'indagine diretta con interviste a una ventina di testimoni qualificati (del settore pubblico e del privato sociale, operanti in diversi ambiti del welfare torinese); gli esiti di tale indagine vengono spesso riportati nel capitolo sotto forma di schede, con frammenti testuali delle risposte degli intervistati. L'indagine sul campo è stata impostata e discussa con la Direzione Politiche sociali del Comune di Torino.

<sup>2</sup> Una recente indagine su un campione rappresentativo di abitanti delle città italiane (SWG-Cittalia 2013) riscontra una forte crescita (dal 16% del 2009 al 31%) della quota di cittadini che ritengono di aver «già subito notevolmente gli effetti della crisi», mentre cala (dal 36% al 25%) la quota di chi non ne ha risentito. Dalla stessa indagine emerge anche che la quota di italiani ottimisti – che pensano che «la crisi economica sia destinata a finire rapidamente perché si vedono già i primi segni di ripresa» – si è ridotta dal 28% del 2009 al 12% del 2013.

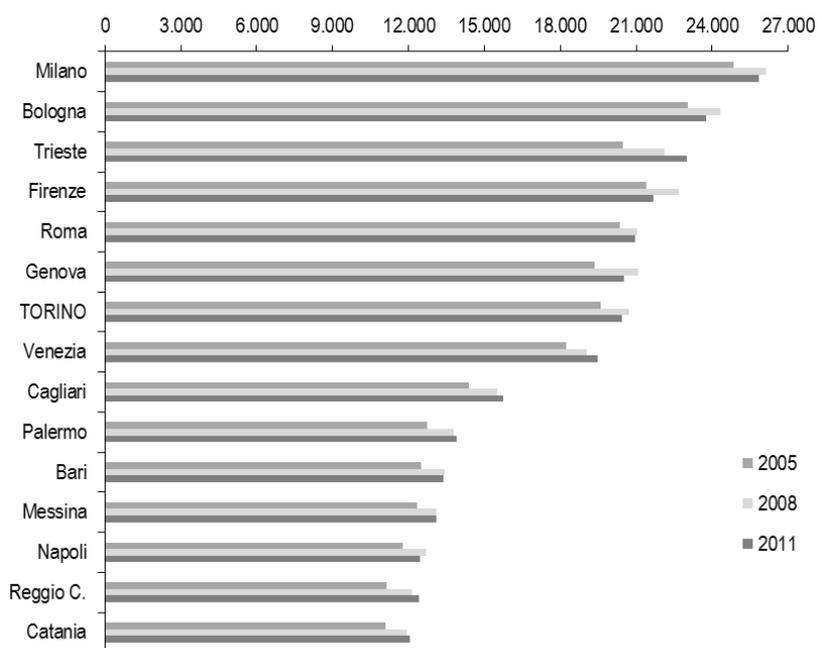
<sup>3</sup> Questo concetto, sempre più utilizzato, indica una condizione in cui i cambiamenti socio-economici «erodono gli assetti tradizionali dello Stato sociale [...] in Italia come nel resto d'Europa, [con la crescita] di popolazione in situazioni caratterizzate da "fragili orizzonti", in cui c'è incertezza e sensazione di perdita di controllo, anche se non è presente un disagio conclamato, [...] e la quotidianità diventa "normalmente" insicura» (Negri 2006, 14).

famiglie<sup>4</sup>, pari a circa un -1%; in alcune province metropolitane, specie settentrionali ma non solo, la riduzione del reddito risulta decisamente più consistente (Firenze -4,5%, Genova -2,6%, Bologna -2,3%, Napoli -2%, Torino -1,4%), così come quella del patrimonio: Bologna -3,8%, Milano -3,2%, Firenze -2,6%, Torino -2,4%.

La crisi non ha però modificato in modo rilevante la gerarchia italiana del benessere, con le città centro-settentrionali che staccano nettamente quelle meridionali: al Nord, Milano primeggia per livelli sia di reddito (figura 4.1) sia patrimoniali (figura 4.2), pre-

**Figura 4.1. Reddito disponibile pro capite nelle province metropolitane**

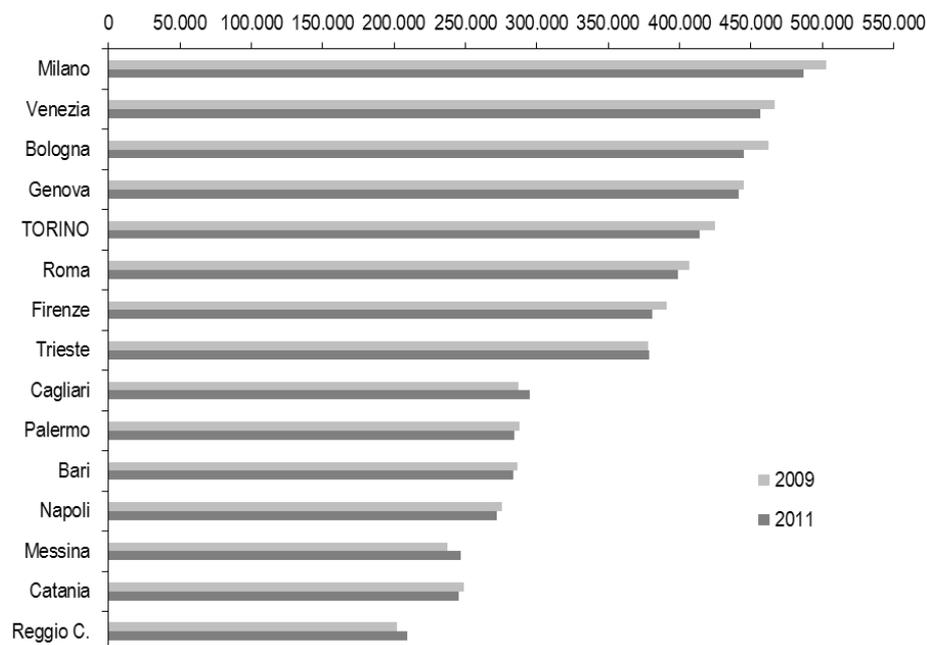
In euro, al netto del prelievo fiscale; fonte: Unioncamere



<sup>4</sup> Il 62% del patrimonio degli italiani è costituito dall'abitazione di proprietà, il 17,7% da valori mobiliari (azioni, quote di capitale sociale, obbligazioni), il 10,4% da depositi, il 7,2% da riserve, il 2,6% da terreni. Nelle città meridionali è superiore alla media l'incidenza sul patrimonio familiare di abitazioni di proprietà e depositi, in quelle settentrionali – e a Torino più che altrove – hanno un peso più rilevante della media i valori mobiliari (dati 2011, fonte: Unioncamere).

Figura 4.2. **Patrimonio familiare medio nelle province metropolitane**

In euro, a prezzi correnti; dati 2005 non disponibili; fonte: Unioncamere



cedendo Bologna; più indietro seguono Genova, Venezia, Trieste e Torino.

Nella maggioranza delle aree metropolitane, il capoluogo è sovente il comune più ricco della provincia. Fanno eccezione Milano (quinta tra i comuni della sua provincia per reddito medio 2011), Catania (settima), Genova (ottava), Napoli (decima), ma soprattutto Torino: il capoluogo piemontese, 31° nel 2006, è sceso<sup>5</sup> al 35° posto nel 2011 (tabella 4.1); in provincia i comuni più ricchi sono quelli collinari, seguiti da alcuni centri della Val di Susa e dell'Eporediese (tabella 4.2).

<sup>5</sup> Dallo studio realizzato da Global Metro Monitor sugli andamenti del PIL reale pro capite nel lungo periodo, emerge come Torino sia tra le metropoli meno dinamiche: si colloca al 287° posto fra le 300 maggiori città dei cinque continenti per crescita di tale indicatore nel periodo che va dal 1993 al 2007 (fonte: <http://www.brookings.edu/research>).

**Tabella 4.1. Reddito medio dichiarato\*: posizione dei capoluoghi metropolitani nelle rispettive graduatorie provinciali**

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

	2006	2011		2006	2011
Venezia	1°	1°	Firenze	3°	2°
Roma	1°	1°	Milano	6°	5°
Bari	1°	1°	Catania	7°	7°
Cagliari	1°	1°	Genova	8°	8°
Palermo	1°	2°	Napoli	9°	10°
Bologna	2°	2°	<b>Torino</b>	<b>31°</b>	<b>35°</b>

**Tabella 4.2. Reddito medio dichiarato\*: primi 50 comuni della provincia di Torino – 2011**

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

	Comune	Reddito		Comune	Reddito
1°	Pino Torinese	41.316	26°	Parella	23.937
2°	Pecetto Torinese	38.615	27°	Rivalba	28.221
3°	Baldissero Torinese	34.797	28°	Moncalieri	26.819
4°	Fiano	31.030	29°	Scarmagno	24.191
5°	Villarbasse	32.176	30°	Buttigliera Alta	25.742
6°	Rosta	29.790	31°	Chivasso	25.342
7°	Salerano Canavese	28.556	32°	Torre Canavese	23.773
8°	Castagneto Po	29.996	33°	Montaldo Torinese	25.872
9°	Sauze di Cesana	28.888	34°	Ceresole Reale	22.639
10°	Sauze d'Oulx	29.029	<b>35° TORINO</b>	<b>26.300</b>	
11°	Sestriere	25.140	36°	San Secondo di Pinerolo	25.176
12°	San Pietro Val Lemina	27.935	37°	Givoletto	25.639
13°	Burolo	27.372	38°	Cantalupa	26.031
14°	Castiglione Torinese	27.801	39°	Orio Canavese	22.253
15°	Bardonecchia	25.713	40°	Trofarello	25.217
16°	Quagliuzzo	24.638	41°	San Carlo Canavese	24.925
17°	Colleretto Giacosa	25.233	42°	Banchette	23.636
18°	Ivrea	25.923	43°	Giaglione	23.283
19°	Almese	26.608	44°	Agliè	23.253
20°	Cascinetto d'Ivrea	25.332	45°	Vinovo	25.015
21°	Valprato Soana	18.845	46°	Rivoli	24.553
22°	San Mauro Torinese	26.465	47°	Roletto	24.804
23°	Pavarolo	26.798	48°	Pragelato	22.408
24°	Reano	26.821	49°	Pianezza	24.470
25°	Sangano	26.441	50°	Loranzè	22.556

\* Il reddito medio dichiarato non comprende le rendite finanziarie; inoltre risente dei diversi livelli di evasione fiscale, sulla cui stima si dirà più avanti.

Negli ultimi anni i consumi<sup>6</sup> si sono nel complesso via via ridotti: a Torino città tra il 2008 e il 2012 risulta in controtendenza quasi solo il dato relativo alle spese alimentari (+7%), mentre le famiglie hanno tagliato in modo rilevante soprattutto quelle per trasporti e comunicazioni (-32,4%), consumi culturali e ricreativi<sup>7</sup> (-21,4%), abiti<sup>8</sup> (-20,5%), arredamento (-18,7%).

Appare piuttosto preoccupante – anche per quanto si dirà più avanti, in tema di vulnerabilità sociale – il fatto che le spese per l'istruzione si siano ridotte del 25,7%, quelle per la salute del 17%. L'unica voce in crescita tra le spese non alimentari delle famiglie riguarda le bollette per le utenze domestiche<sup>9</sup> (+0,5%) (figure 4.3 e 4.4).

---

<sup>6</sup> Anche sul versante dei consumi si ripropongono le differenze tra Nord e Sud, sebbene meno accentuate: se il divario di reddito medio tra le sette metropoli meridionali e le otto centro-settentrionali è pari a -38,9%, per i consumi tale divario è pari a -28,6%. Ciò pare confermare le tesi di chi sostiene che le distanze reali di reddito tra Nord e Sud siano in realtà inferiori rispetto a quanto emerge dai dati ufficiali di Unioncamere e Istat. Il Centro studi Sintesi, ad esempio, confronta annualmente i dati sui redditi e quelli su consumi e patrimoni – cibo, energia, auto di grossa cilindrata, abitazioni di pregio – ricavandone un tasso di «infedeltà fiscale» (ossia una stima dell'evasione): nel 2012 esso risulta massimo a Catania (stimato pari al 35,3% dei contribuenti), seguono Reggio Calabria (34,4%), Napoli (34,2%); tenendo dunque conto di tali differenti quote di presunta evasione, la distanza tra la città più povera (Catania) e quella più ricca (Milano) risulterebbe pari a -44,2% (non a -69,6%, come emerge dai dati ufficiali).

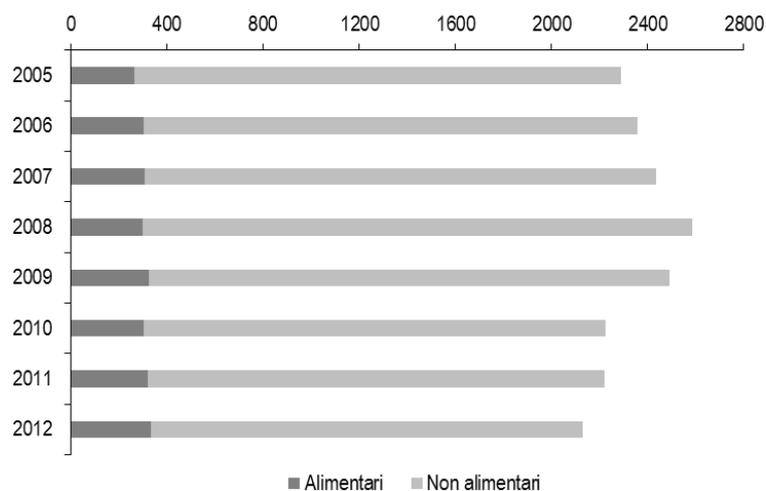
<sup>7</sup> Tra le spese ricreative, si segnala che il 45% dei nuclei familiari torinesi nel 2012 ha consumato almeno una volta al mese un pasto in un locale di ristoro, quota nettamente ridottasi rispetto al 63% del 2008, anno in cui, per altro, si era registrato il picco di una pluriennale crescita (fonte: Cciaa).

<sup>8</sup> Nel 2012, rispetto all'anno precedente, il 39% delle famiglie torinesi ha ridotto la qualità degli abiti acquistati, il 33% ha ridotto sia quantità sia qualità.

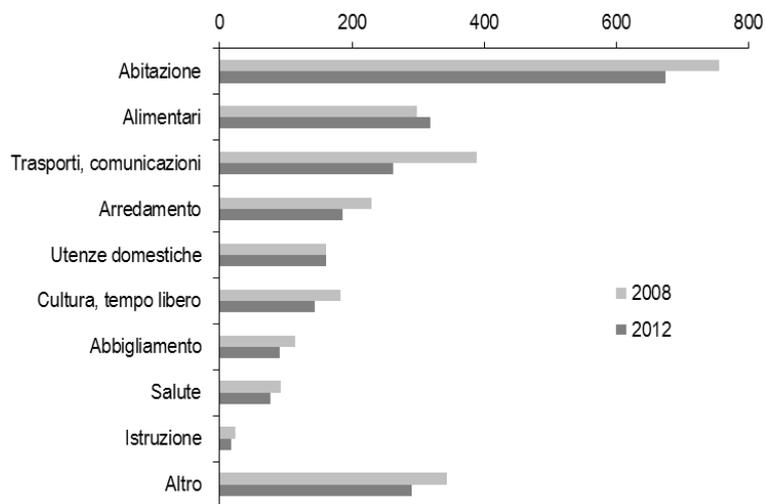
<sup>9</sup> La Fondazione Fenoglio ha calcolato che in Piemonte tra il 2005 e il 2012 le bollette dell'acqua sono rincarate del 48%, quelle dell'energia elettrica del 47%, quelle dei rifiuti dell'8-9% circa. Molte famiglie faticano quindi a pagare: nel caso delle fatture di Iren, ad esempio, i ritardi superiori a un mese nel saldare la bolletta sono cresciuti a Torino città dai 17.965 casi del 2008 ai 19.295 dell'anno successivo ai 20.289 del 2011 (Russolillo 2013).

**Figura 4.3. Spese delle famiglie torinesi**

In euro medi mensili per nucleo familiare; fonte: Cciaa

**Figura 4.4. Variazioni nelle tipologie di spesa delle famiglie torinesi**

In euro medi mensili per nucleo familiare; fonte: Cciaa

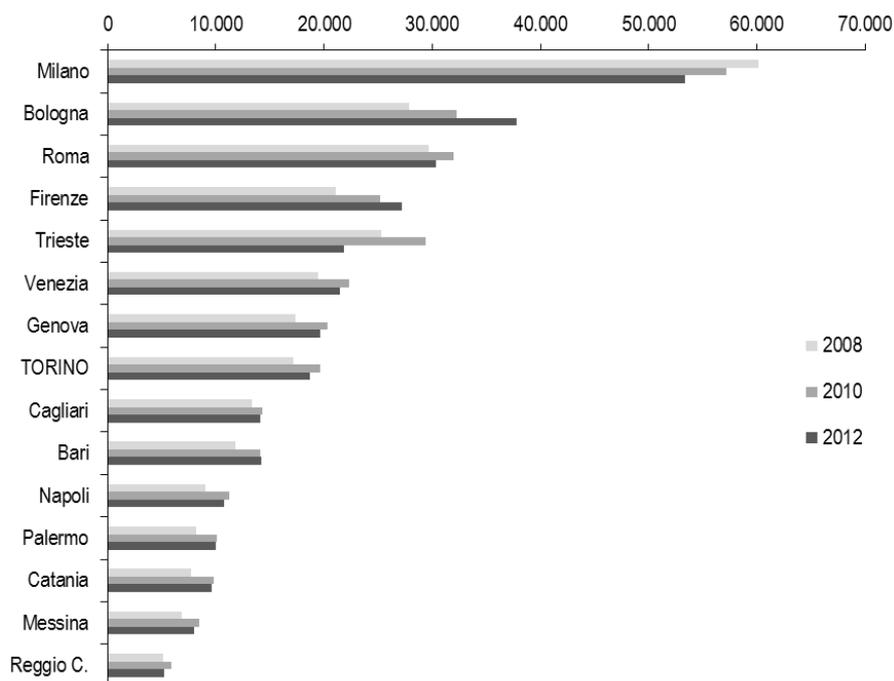


Per quanto riguarda i finanziamenti a medio o lungo termine (mutui, scoperti di conto, anticipi su carta di credito, leasing e prestiti, anche contro cessione di parte dello stipendio), Torino si col-

loca da anni a un livello intermedio tra le province metropolitane (figura 4.5), ultima del Centro-Nord<sup>10</sup>. A Milano questi strumenti finanziari, pur in calo, rimangono nettamente più diffusi che altrove.

A livello nazionale, la quota di italiani con un mutuo in corso è cresciuta dal 22,6% del 2011 al 30,3% del 2013. Il motivo prevalente dell'accensione di un mutuo rimane l'acquisto di una casa, ma si riducono i mutui sia finalizzati all'acquisto di quella in cui si abita (dal 18,5% del 2003 al 5,8% del 2013) sia per la seconda casa (dal 3,5% al 2,9%); crescono invece i mutui per comprare un alloggio ai figli, nel 2013 pari al 6% del totale (Russo 2013).

**Figura 4.5. Finanziamenti a medio o lungo termine nelle province metropolitane**  
In euro pro capite; finanziamenti a famiglie, superiori a 1 anno; fonte: Banca d'Italia



<sup>10</sup> Una recente indagine della Fondazione Fenoglio (2012) evidenzia come a Torino il 24,8% delle famiglie in disagio economico chiedi un mutuo (contro una media del 53,2% fra tutti i nuclei), utilizzi raramente carte di credito o di debito (nel 9,2% dei casi, contro un 55,4% medio); viceversa, le famiglie disagiate ricorrono più spesso a rateizzazioni per acquistare elettrodomestici (34,8%, contro una media del 16,5%).

Tra il 2008 e il 2012 in Italia è più che raddoppiata la quota di sofferenze bancarie, dovute a clienti insolventi nel restituire i finanziamenti ricevuti. Gli aumenti più consistenti interessano le metropoli meridionali, ma l'intensità del fenomeno (euro di sofferenza pro capite) risulta maggiore nelle province di Roma e Milano, entrambe con una media di oltre 2.900 euro, quindi a Firenze (2.400) e a Bologna (2.182); da questo punto di vista la situazione torinese (con una media di 1.193 euro pro capite) risulta non particolarmente grave, benché peggiore di altre cinque metropoli: Genova (1.171), Palermo (1.130), Messina (1.110), Reggio Calabria (1.049), Trieste (758).

Un quadro analogo emerge dai dati sui protesti, dovuti al mancato pagamento di assegni, vaglia e cambiali: sebbene relativamente ridimensionato negli ultimi due-tre anni, il fenomeno si conferma significativamente più critico nella capitale (con 103 euro pro capite), ma anche a Napoli (79), a Bari (75) e a Milano (63); a Torino, di nuovo – con 25 euro pro capite – questo fenomeno risulta meno accentuato che altrove: si registrano valori inferiori solo a Genova (22 euro) e a Trieste (19).

**Tabella 4.3. Indicatori di benessere e malessere economico nelle metropoli**

Rielaborazione dei dati presentati in questo paragrafo; in grigio le situazioni più critiche

	Redditi	Patrimoni	Consumi	Risparmi	Finanz.	Sofferenze	Protesti
Trieste	Alti	Medi	Medi	Alti	Medi	Basse	Bassi
Bologna	Alti	Alti	Medio-alti	Alti	Medio-alti	Medio-alte	Medio-bassi
Venezia	Medi	Alti	Medi	Medi	Medi	Medie	Bassi
Genova	Medi	Medio-alti	Medi	Medio-alti	Medi	Medio-basse	Bassi
Firenze	Medio-alti	Medi	Medio-alti	Medio-alti	Medio-alti	Medio-alte	Medi
<b>TORINO</b>	<b>Medi</b>	<b>Medio-alti</b>	<b>Medi</b>	<b>Medio-alti</b>	<b>Medi</b>	<b>Medio-basse</b>	<b>Bassi</b>
Milano	Alti	Alti	Alti	Medio-bassi	Alti	Alte	Medio-alti
Roma	Medio-alti	Medio-alti	Medi	Alti	Medio-alti	Alte	Alti
Cagliari	Medio-bassi	Medio-bassi	Medio-alti	Bassi	Medio-bassi	Medie	Medio-bassi
Palermo	Bassi	Medio-bassi	Bassi	Medio-alti	Bassi	Medio-basse	Medi
Catania	Bassi	Bassi	Bassi	Medi	Bassi	Medie	Medio-alti
Messina	Bassi	Bassi	Medio-bassi	Medio-bassi	Bassi	Medio-basse	Medio-alti
Napoli	Bassi	Medio-bassi	Bassi	Medio-alti	Bassi	Medie	Alti
Reggio C.	Bassi	Bassi	Bassi	Medio-bassi	Bassi	Medio-basse	Medi
Bari	Bassi	Medio-bassi	Medio-bassi	Bassi	Medio-bassi	Medie	Alti

Considerando congiuntamente i trend emersi in questo paragrafo, nella tabella 4.3 si è provato a costruire una sorta di quadro sintetico delle metropoli italiane in transizione attraverso la crisi. La compresenza di numerosi fattori di debolezza – evidenziati nelle caselle grigie – evidenzia situazioni particolarmente delicate sul fronte della sostenibilità economica e sociale per diverse metropoli, soprattutto (ma non solo) meridionali. Torino, da questo punto di vista, registra sì segnali critici, ma meno, ad esempio, di Milano<sup>11</sup>.

## 4.2. PIÙ PERSONE «VULNERABILI»

Se fin qui si è guardato al benessere *medio* nelle città, un'informazione complementare riguarda il modo in cui la ricchezza si distribuisce tra i cittadini. L'indice di Gini – dal nome dello statistico che l'ha ideato – rileva proprio la concentrazione della ricchezza<sup>12</sup> in ogni territorio. I dati degli ultimi anni sembrano confermare la tendenza per cui, in generale, più è elevato il benessere economico, più si riducono le distanze sociali<sup>13</sup>. A livello mondiale, ad esempio, le differenze più marcate si registrano nei Paesi mediamente più poveri (in gran parte africani). Anche in Europa si riscontra una dinamica simile, con distanze sociali tendenzialmente maggiori – con qualche eccezione – nelle nazioni più povere<sup>14</sup> (figura 4.6).

<sup>11</sup> Il capoluogo lombardo, come si vedrà meglio nei prossimi paragrafi, dietro a un'apparente migliore capacità «media» di reggere alla crisi cela significative – e crescenti – sacche di sofferenza socio-economica.

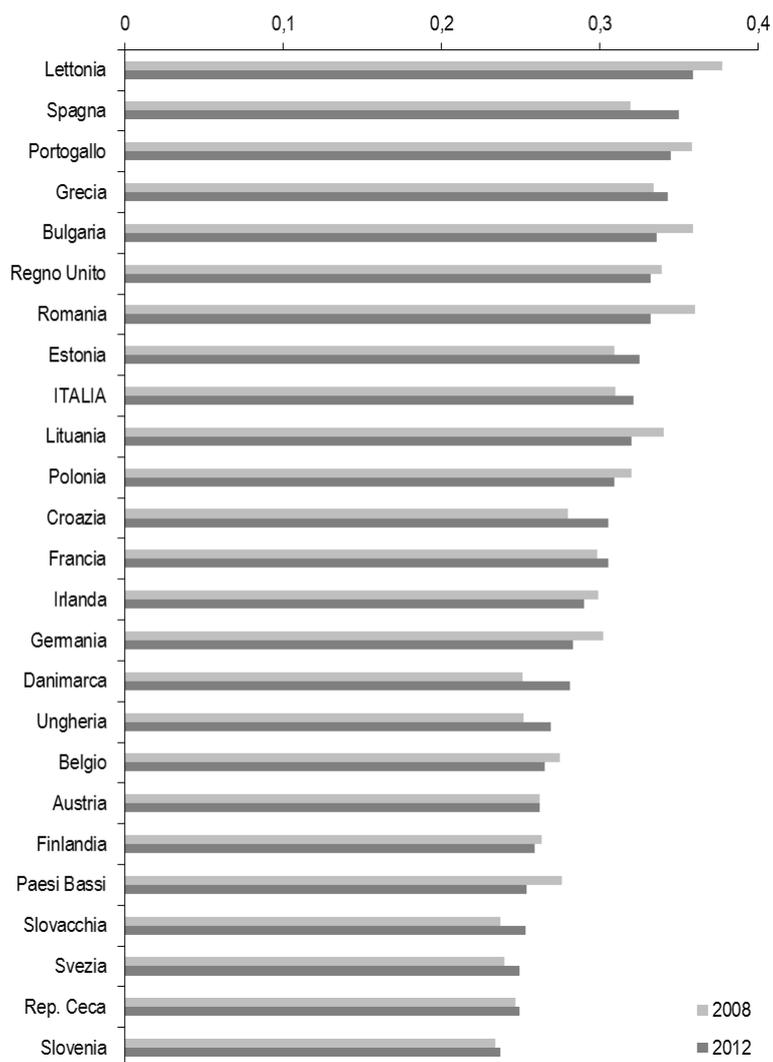
<sup>12</sup> L'indice di Gini varia tra due (teorici) estremi: 0, in presenza di un'ipotetica distribuzione perfettamente egualitaria delle ricchezze, e 1, nel caso di un'altrettanto ipotetica concentrazione nelle mani di una persona sola; dunque valori più bassi indicano modelli più equi di distribuzione della ricchezza.

<sup>13</sup> Esistono diverse interpretazioni di questo fenomeno. Un'ipotesi credibile è che si crei una sorta di circolo virtuoso tra sviluppo economico, apertura democratica, benessere materiale e tendenza a integrare i gruppi sociali deboli; tra questi fattori non sembra sussistere un rapporto lineare di causa-effetto, piuttosto un circolo virtuoso di reciproca alimentazione. Ad esempio, nelle aree più povere – dove la «torta» da dividere è più piccola – è probabile che le *lobbies* economicamente e politicamente più influenti riescano a orientare a proprio vantaggio scelte e strategie; così, per i ceti più deboli si blocca ogni prospettiva di ascesa sociale, tra l'altro impedendo lo sviluppo di una domanda interna e, quindi, lo sviluppo locale (Amendola, Brandolini e Vecchi 2011).

<sup>14</sup> Da questo punto di vista, le tendenze registrate in questi anni di crisi risultano disomogenee: sia tra i Paesi tradizionalmente più egualitari sia tra quelli con maggiori distanze sociali, vi sono casi tanto di aumento quanto di riduzione delle diffe-

Figura 4.6. **Distanze economiche nelle nazioni europee: indice di Gini**

Reddito disponibile equivalente; fonte: Eurostat Silc



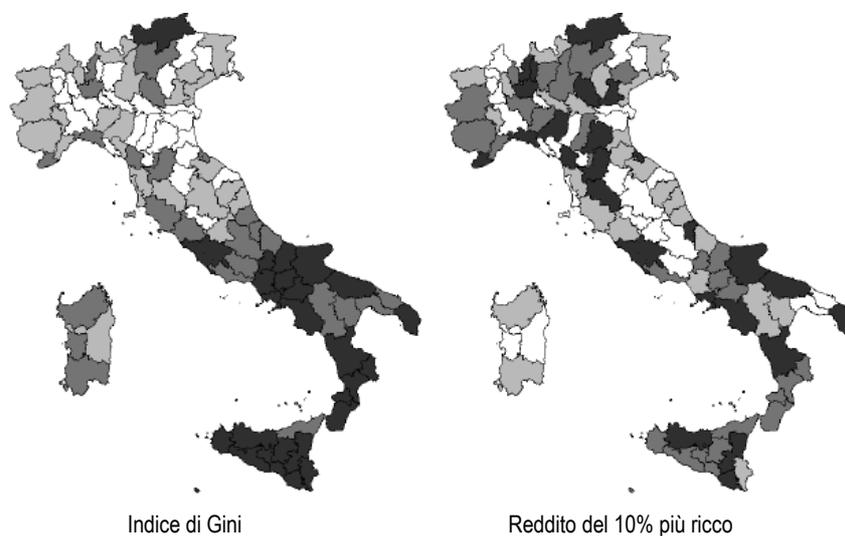
renze tra ricchi e poveri. L'Italia, il cui indice di Gini supera leggermente la media dell'Unione Europea, di recente ha visto crescere le disuguaglianze, meno però, ad esempio, di Francia o Spagna. Si deve tuttavia tener conto che essa viene da due decenni in cui le distanze tra ricchi e poveri sono nettamente aumentate a vantaggio dei primi (con una tendenza analoga a quella del ventennio fascista; Amendola, Brandolini e Vecchi 2011), dopo che si erano ridotte dai primi anni Settanta fino all'inizio degli anni Ottanta del XX secolo (Banca d'Italia 2014).

Anche per le diverse aree italiane vale la regola per cui ritardo economico e diseguaglianza vanno spesso di pari passo, con i valori massimi dell'indice di Gini registrati nelle province meridionali e i più bassi soprattutto in Lombardia, in Emilia e in Veneto (figura 4.7). Nell'ultimo decennio la diseguaglianza è cresciuta in quasi tutte le grandi province metropolitane; nel 2011 a Torino l'indice di Gini – pari a 0,38 – risulta superiore solo a Bologna e a Venezia (entrambe con 0,37), ma nettamente inferiore rispetto, ad esempio, a Palermo (0,44), Bari, Roma e Napoli (0,43) o Milano (0,41). L'élite più ricca<sup>15</sup> appare concentrata nelle province metropolitane, Roma in testa, caratterizzate da una maggiore presenza di laureati e di terziario avanzato (Acciari e Mocetti 2013).

Nel caso piemontese, l'aumento delle distanze sociali precede l'esplosione della crisi globale: i redditi dei lavoratori con compiti esecutivi si sono ridotti dell'1-2% nel quinquennio 2006-10, mentre quelli dei dirigenti sono cresciuti del 12,4% e degli imprenditori

**Figura 4.7. Diseguaglianze di reddito nelle province italiane**

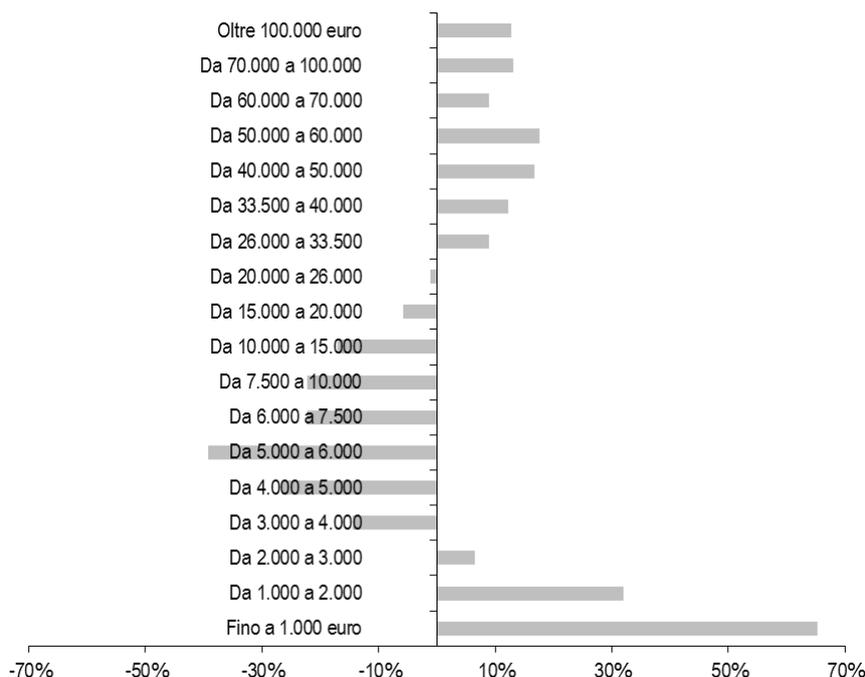
Indice di Gini e quota di reddito posseduta dal decile più ricco della popolazione; in scuro i valori massimi; fonte: Banca d'Italia



<sup>15</sup> Il decile di italiani più ricchi è composto per un terzo da stipendiati di alta fascia (top manager, star di sport e spettacolo, eccetera), per un terzo da lavoratori autonomi e liberi professionisti e per un terzo da persone che godono di redditi da capitale, rendite e redditi di impresa (Banca d'Italia 2013).

Figura 4.8. **Variazioni percentuali 2006-10 di contribuenti torinesi, per fasce di reddito**

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze



e professionisti del 14%; il quinto più povero dei piemontesi ha perso l'1,8% del reddito tra il 2006 e il 2008, quindi il 3,5% nel successivo biennio, mentre il quinto più ricco ha aumentato il reddito prima del 2,2%, poi del 2,4% (Banca d'Italia 2013a). Anche a Torino le condizioni tendono a polarizzarsi: da un lato aumentano i contribuenti che guadagnano più di 25.000 euro annui, dall'altro cresce l'incidenza dei redditi molto bassi, inferiori a 3.000 euro annui (figura 4.8).

A Torino e in Piemonte, da diverso tempo, le distanze sociali risultano in crescita e va consolidandosi una fascia di popolazione in condizioni vulnerabili, ossia di sostanziale povertà. Non è agevole circoscrivere con precisione tale fenomeno sulla scorta dei soli dati statistici, anche perché l'Istat stima la cosiddetta povertà «relativa» in termini di ritardo rispetto ai livelli medi di consumo; su questa base, ad esempio, nel 2012, secondo l'Istituto nazionale di statistica, il 13,6% degli italiani viveva in condizioni di povertà relativa. Sono dati, tuttavia, che possono risultare parzialmente fuor-

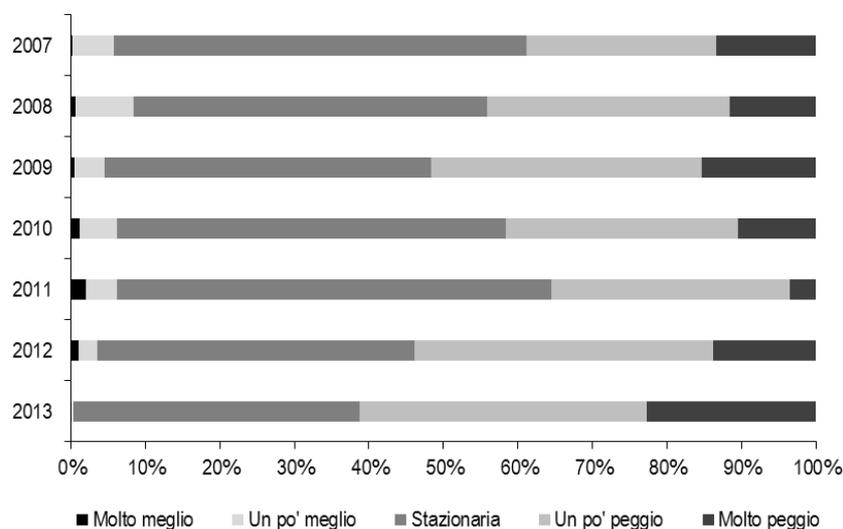
vianti, specialmente in un periodo di crisi. Tra il 2009 e il 2011, ad esempio, a Napoli la povertà relativa appare essersi ridotta, ma ciò essenzialmente perché nello stesso triennio nel capoluogo campano sono diminuiti notevolmente i livelli medi di benessere.

Spesso più significativi, dunque, sono gli indicatori relativi alle condizioni di grave privazione materiale<sup>16</sup> (cioè di povertà assoluta), che nel 2012 nelle metropoli settentrionali riguardano i nuclei familiari sotto agli 800 euro mensili di reddito (fonte: Istat); dai dati riportati nella figura precedente sulle fasce di reddito a Torino, si deduce che nel capoluogo piemontese vive in povertà assoluta oltre un decimo della popolazione.

Nel 2013, inoltre, il 38,6% degli abitanti della provincia di Torino ritiene leggermente peggiorate nell'ultimo anno le condizioni economiche del proprio nucleo familiare, un altro 22,7% le giudica molto peggiorate (figura 4.9); si tratta della situazione più critica emersa dai sondaggi annuali dell'Ires dal 2007 a oggi.

**Figura 4.9. Percezione della situazione economica familiare nella provincia di Torino**

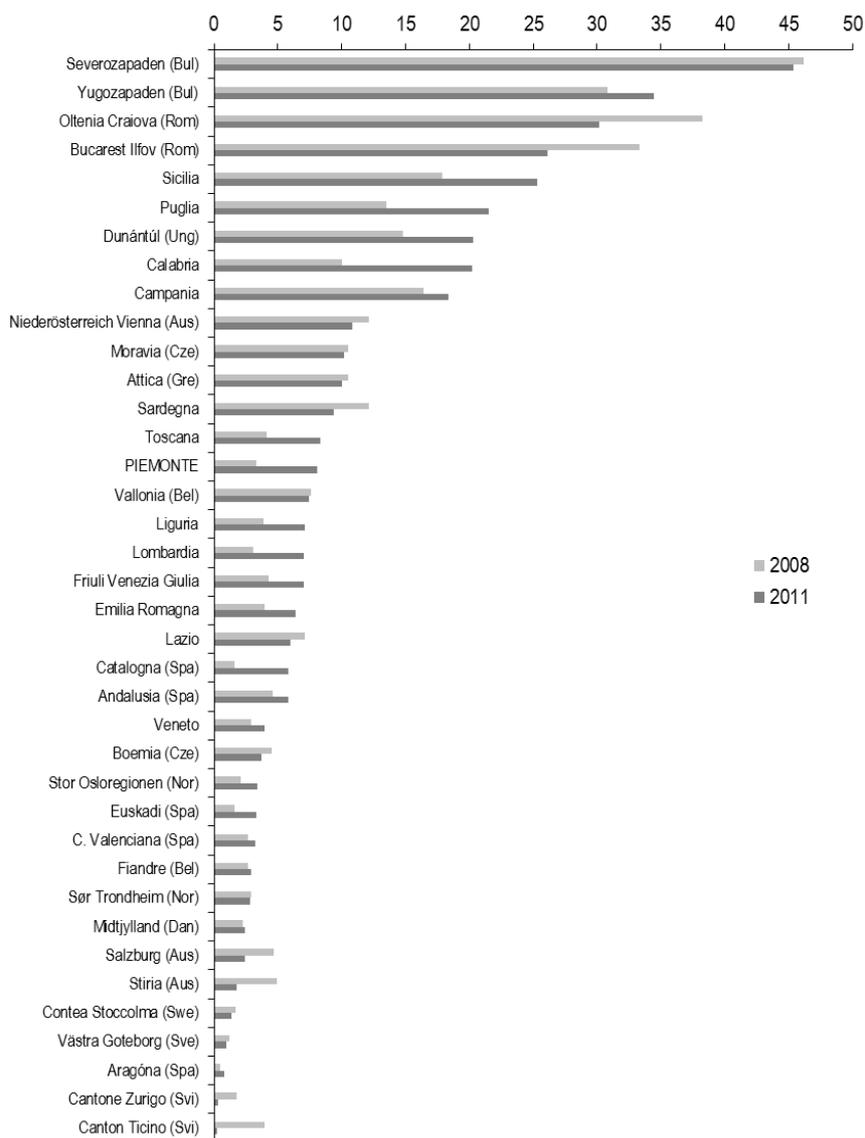
Andamento nei dodici mesi precedenti; fonte: Ires Piemonte



<sup>16</sup> Secondo la definizione Eurostat, si trovano in tale condizione i nuclei familiari con perduranti problemi economici, in difficoltà nell'acquistare beni durevoli o a fare qualche giorno di vacanza; spesso in condizioni di disagio abitativo, queste famiglie faticano a far fronte a spese inattese, avendo pochissimi risparmi e, viceversa, sovente hanno arretrati da pagare per mutuo, affitto, bollette, rate, prestiti.

Figura 4.10. Percentuale di abitanti in condizioni di grave privazione materiale

Fonte: Eurostat



Allargando lo sguardo all'Europa (figura 4.10), il Piemonte risulta tra le regioni in cui la povertà assoluta, negli anni della crisi, è maggiormente cresciuta, benché il problema rimanga decisamen-

te meno grave rispetto al Sud Italia e, soprattutto, rispetto all'Est europeo<sup>17</sup>.

Oltre a chi è già in povertà conclamata, numerose famiglie sono diventate più vulnerabili, vivendo al limite; in tali condizioni, spesso per diventare poveri può bastare un evento quale la perdita o la precarizzazione del lavoro, lo sfratto, una grave malattia, la separazione o la nascita di un figlio (Caritas Diocesana di Torino 2009); per gli uomini l'evento in assoluto più rischioso risulta la perdita del lavoro, per le donne la separazione dal coniuge.

Molte testimonianze di operatori – emerse dalla campagna di interviste qualitative realizzate per questo *Rapporto* – forniscono uno spaccato realistico di come stiano crescendo nell'area torinese sia la vulnerabilità sociale sia la domanda di aiuto sociale.

#### Scheda 4.1. Richieste di aiuto ai servizi pubblici e al terzo settore nell'area torinese

Interviste a testimoni qualificati (tra parentesi, l'appartenenza) condotte per questo *Rapporto*

«La richiesta è cambiata sia in quantità, sia in qualità: negli ultimi due anni in alcuni luoghi c'è stato un raddoppio di utenti; è andato incrementandosi il numero dei soggetti in vulnerabilità, i nuovi poveri, i più diretti figli della crisi» (volontariato).

«Una volta, detto in modo un po' brutale, c'era anche una categoria di persone che non aveva voglia di lavorare, adesso c'è un aumento di persone – come le madri sole con un minore – che hanno un affitto da pagare e un lavoro da 500 euro part-time, oppure vengono pagate 3 euro all'ora; è gente quindi che un reddito se lo procura, ma insufficiente» (consorzio socio-assistenziale).

«La povertà c'è sempre stata, però eravamo abituati a gestirla in tempi più lunghi: il passaggio da vulnerabilità a povertà conclamata oggi avviene in tempi molto più veloci. Esauriti i risparmi, gli ammortizzatori sociali, tutto quello che c'è, si fa in fretta a scendere» (fondazione).

«Nel corso dell'ultimo anno sta capitando sempre più sovente che il lavoro che si perde fosse già un lavoro in nero, con il paradosso che così la persona non ha neanche

<sup>17</sup> Per numerose nazioni europee i dati Eurostat non sono disponibili a livello regionale. Come elemento di raffronto, dunque, si tenga conto che nel 2012 la quota di popolazione in condizioni di grave privazione era pari all'11,2% in Italia, valore inferiore solo a quelli registrati in cinque Paesi dell'Est e in Grecia; in Francia tale quota è pari al 5,2%, nel Regno Unito al 5,1%, in Germania al 4,9%, in Spagna al 3,9%, in Olanda al 2,5%, in Svezia all'1,2% (fonte: Eurostat). Tra le regioni del Centro-Nord, in Piemonte si registra la quota più alta (6,1%) di famiglie che ritengono del tutto insufficienti le proprie risorse economiche (fonte: Istat, *Indagine annuale sugli aspetti della vita quotidiana*, <http://www.istat.it/it/archivio/66990>).

i requisiti per dire che ha perduto il lavoro, quindi è doppiamente in difficoltà» (volontariato).

«La povertà oggi sta emergendo con forza perché stanno finendo gli ammortizzatori sociali, che hanno finora attutito la caduta; prima un senso di vergogna aveva impedito a molti di uscire allo scoperto: pensavano di farcela; ormai però il bisogno è talmente alto che non possono fare a meno di venire a chiedere aiuto» (volontariato).

«I padri separati sono una categoria fino a tre anni fa raramente presente nei centri di ascolto; oggi le loro richieste vanno dallo stipendio che non hanno più all'aiuto nel gestire i conflitti con l'ex moglie e soprattutto il carico genitoriale» (volontariato).

«Negli ultimi anni il mondo delle persone senza dimora coinvolge persone che prima non si sarebbero mai affacciate a questo mondo dei servizi. Nell'ultimo anno abbiamo un aumento del 30%» (Comune).

«L'asticella s'è alzata: i problemi non riguardano più i classici disoccupati di lunga durata, ormai arrivano anche ex dirigenti e manager» (cooperativa sociale).

«I nuovi disoccupati sono molto cambiati, specie dopo il 2010: ci sono più stranieri e persone istruite, segno che ora anche il ceto medio fatica, mentre prima era relativamente indenne dalla crisi» (Provincia).

«Oggi la domanda che s'è fatta più pressante, quotidiana, costante – portata da persone che hanno sempre lavorato – è quella del lavoro. Poi l'altra grande questione certamente è il disagio abitativo, che si sta diffondendo in aree della popolazione che non lo manifestavano» (fondazione).

«Sempre più spesso, persone di una certa età con una pensione bassa – pur essendo proprietarie dell'alloggio dove abitano – vengono sfrattate dal condominio, che gli pignora l'alloggio, perché non hanno pagato due anni di riscaldamento; questo è un fenomeno abbastanza nuovo» (Comune).

«Un enorme problema sono i figli maggiorenni che nulla fanno per lo studio e nulla fanno per cercare lavoro; a 25 anni sono a casa, costantemente parcheggiati sul divano, con difficoltà dei genitori, magari a loro volta già in pensione o con un reddito abbassatosi alla grande» (volontariato).

«Se fino a un anno e mezzo fa i più poveri ci chiedevano aiuto per trovare lavoro, per pagare le utenze, le rate del mutuo, l'affitto o le spese mediche, oggi sempre di più la prima richiesta è per il cibo. Abbiamo persone che, nel giro di tre anni, sono passate da una situazione di assoluta normalità a una in cui non sanno come procacciarsi da mangiare per sé e per i figli» (volontariato).

«Emergono continue richieste di alimenti da parte delle associazioni. Dipende anche dalle difficoltà connesse alla riduzione della spesa pubblica, con conseguenze non solo sugli enti pubblici ma anche sul terzo settore» (Regione).

«Parlando di cose piccole, ma nuove, ci sono richieste d'aiuto per comprare il corredo scolastico, soprattutto alla scuola elementare: non tanto libri, ma proprio portapenne e

quaderni; ci sono mamme che hanno fatto tre giorni di carcere perché beccate a rubare un astuccio al supermercato» (volontariato).

«Stanno emergendo richieste un tempo residuali: ad esempio, di consulenza nel gestire le relazioni con il partner o col nucleo familiare, perché il deperimento da lavoro tocca in modo molto profondo l'io delle persone e si fa in fretta a cominciare a bisticciare in famiglia» (volontariato).

«In generale, sta aumentando una richiesta di "beni immateriali", di fraternità: moltissimi disoccupati dicono che la cosa che patiscono di più è essere estromessi dalle reti relazionali, quelle solite dei compagni di lavoro ma anche del contesto nel quale vivono» (cooperativa sociale).

«Il rischio è che chi finora ha vissuto le sue difficoltà in solitudine o in depressione tiri fuori la rabbia: stanno crescendo nei centri di ascolto episodi di rivendicazione violenta rispetto a presunti diritti, si ha qualche caso di aggressione...» (volontariato).

«Aumentando la platea delle persone che seguiamo, e crescendo il disagio, i rapporti diventano molto più tesi e conflittuali, per cui l'utente viene qua e si lamenta: "Per me non ce n'è, date tutto agli stranieri"» (consorzio socio-assistenziale).

«Temo che nel 2014 vedremo ancora l'onda lunga della crisi: cassa integrazione, ridimensionamento dei fondi, enti pubblici con meno risorse faranno crescere ancora le situazioni di difficoltà» (volontariato).

Diverse ricerche completano il quadro – emerso grazie agli operatori intervistati appositamente per questo *Rapporto* – delle categorie sociali più vulnerabili, quelle cioè che più rischiano di «avvitarsi» in un percorso di povertà: i nuclei monogenitoriali, le donne anziane sole<sup>18</sup>, le famiglie numerose<sup>19</sup>, quelle straniere<sup>20</sup> monored-

<sup>18</sup> In Italia, tra le donne oltre gli 80 anni che vivono sole la quota di povertà è più che doppia rispetto alla media femminile (Zanatta 2009). Tra l'altro, gli anziani soli – e le donne, di nuovo, in particolare – hanno minore autonomia di spostamento sul territorio, il che rischia di pregiudicarne le relazioni sociali, la frequentazione di attività culturali, di luoghi di cura eccetera. A questo proposito, aveva suscitato preoccupazione il crollo di abbonati anziani ai mezzi pubblici (-33%) registrato a Torino nel 2013, a causa dei tagli di GTT alle tariffe calmierate (poi ripristinate nel 2014). Secondo un'indagine del 2012 sugli anziani assistiti dall'associazione Filo d'argento (<http://www1.auser.it>), la prima richiesta d'aiuto (pari al 37,5% del totale) è proprio quella di essere accompagnati nella sede di qualche servizio.

<sup>19</sup> In Italia sta crescendo sensibilmente la quota di famiglie con tre (o più) figli minorenni che vivono in condizioni di povertà assoluta: erano pari al 10,9% dei poveri nel 2010, sono il 17,1% nel 2012 (fonte: Istat).

<sup>20</sup> A Torino, ad esempio, metà degli assistiti dai centri di ascolto Caritas e San Vincenzo negli ultimi tre-quattro anni è composta da stranieri, con un'incidenza ben superiore alla loro rilevanza demografica: 15% della popolazione cittadina. A livel-

dito, oltre naturalmente ai lavoratori precari e, quindi, soprattutto ai giovani<sup>21</sup>.

Con riferimento ai nuclei monogenitoriali, per effetto di un incremento molto rilevante delle separazioni, in Italia la quota di madri lavoratrici sole si avvicina ormai a quella – tradizionalmente elevata – dei Paesi nordici, con la differenza che tra le donne del Nord Europa il tasso di occupazione è maggiore. Nel nostro Paese si registra la seconda quota più elevata in Europa (35%) di nuclei con un contributo nullo della moglie al reddito familiare (Eurostat 2010). La debolezza economica femminile rimane «nascosta all'interno della famiglia coniugale, ma viene messa a nudo in tutta la sua evidenza quando la famiglia si spezza» (Zanatta 2009, 62).

Anche nell'area torinese i nuclei monogenitoriali – così come i single<sup>22</sup> – continuano ad aumentare, in termini tanto assoluti quanto percentuali: nel 2012 sono pari al 9,4% delle famiglie (fonte: Comune di Torino). I nuclei con un solo genitore sono più presenti nel capoluogo; le persone sole – specie anziane – sono numerose, ancor più che a Torino<sup>23</sup>, nelle aree montane, in particolare nelle Valli di Lanzo, in Val Sangone e in Val Pellice.

Per quanto riguarda le famiglie straniere, il rischio di povertà dipende da una serie di fattori, in gran parte legati a condizioni più svantaggiate sul mercato del lavoro. Nel 2012 – secondo il *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione* della Fondazione Moressa – in Italia il tasso di disoccupazione degli stranieri è stato pari al 14,1% (contro il 10,3% degli italiani), in crescita rispetto al 2008 del 5,6% (rispetto al +3,7% degli italiani). Il 42,2% delle famiglie straniere vive sotto la soglia di povertà relativa (contro il

---

lo nazionale, il 61,8% degli assistiti dalla Caritas sono stranieri (Nanni e De Lauso 2014).

<sup>21</sup> A partire dal 2006, si assiste in Italia a una crescita costante della quota (pari al 21% nel 2012) di under 35 costretti a vivere sotto la soglia di povertà relativa: si tratta della fascia d'età con la maggior incidenza di poveri. All'opposto, da oltre un decennio risulta in progressiva riduzione la quota di poveri tra gli anziani, ossia tra le persone con più di 64 anni (Banca d'Italia 2014).

<sup>22</sup> Nel capoluogo piemontese la quota di persone che vivono sole (pari al 43,5% dei nuclei familiari nel 2011) è simile a quella di città come Monaco, Colonia oppure Oslo, nettamente superiore rispetto alle città spagnole o greche (dov'è pari a circa il 20-25%) e inferiore solo alle città olandesi e svedesi (dov'è attorno al 55%) (fonte: Eurostat). Si deve però distinguere tra single anziani e giovani (entrambi vulnerabili) e adulti soli, quasi esenti dal rischio povertà (Migliore 2013).

<sup>23</sup> Nel capoluogo si registra una forte incidenza di anziani ultraottantacinquenni soli nella gran parte dei quartieri settentrionali – con la parziale eccezione di Falchera – oltre che nei quartieri della terza circoscrizione (Pozzo Strada, Cenisia, San Paolo) e nei quartieri Crocetta e Nizza Millefonti (fonte: Comune di Torino).

12,6% degli italiani), condizione che colpisce essenzialmente chi è alle dipendenze: 84,3%, rispetto ad appena l'8,2% tra gli stranieri che lavorano in proprio.

**Tabella 4.4. Saldi migratori degli stranieri nei maggiori comuni dell'area torinese**

Fonte: Provincia di Torino

	2011			2012		
	Iscritti dall'estero	Cancellati per l'estero	Saldo con l'estero	Iscritti dall'estero	Cancellati per l'estero	Saldo con l'estero
Torino	1.958	59	+1.899	9.650	416	+9.234
Moncalieri	59	2	+57	336	63	+273
Collegno	48	9	+39	135	44	+91
Rivoli	34	1	+33	143	34	+109
Nichelino	26	-	+26	119	12	+107
Settimo	36	1	+35	128	22	+106
Grugliasco	23	4	+19	147	6	+141
Chieri	43	2	+41	183	81	+102
Pinerolo	45	1	+44	118	7	+111
Venaria	21	2	+19	97	13	+84
Carmagnola	47	4	+43	118	22	+96
Chivasso	25	-	+25	111	9	+102
Orbassano	15	-	+15	54	9	+45
Rivalta	13	-	+13	69	14	+55
San Mauro	13	-	+13	52	14	+38
Caselle	20	-	+20	38	-	+38
Ciriè	23	2	+21	68	8	+60
Piossasco	18	2	+16	35	21	+14
Beinasco	18	-	+18	40	14	+26
Alpignano	17	2	+15	51	14	+37
<b>Totale provincia</b>	<b>3.185</b>	<b>238</b>	<b>+2.947</b>	<b>15.561</b>	<b>1.164</b>	<b>+14.397</b>

Nel 2012, sono stati 180.000 gli stranieri che non hanno rinnovato il permesso di soggiorno e sono nuovamente migrati verso altre nazioni o sono tornati nella terra d'origine, anche a causa della normativa italiana che penalizza coloro che perdono il lavoro, compromettendone il diritto al permesso di soggiorno. Nel 2011 il controesodo degli stranieri era stato anche più marcato. Va precisato tuttavia che, benché comincino a registrarsi segnali contro-

migratori<sup>24</sup>, i saldi con l'estero rimangono ampiamente positivi<sup>25</sup> a livello sia nazionale sia locale, come evidenzia la tabella 4.4 sul caso dell'area torinese.

### 4.3. LE POVERTÀ ESTREME

Dai dati relativi agli homeless torinesi emergono parecchi elementi di novità rispetto allo stereotipo classico del «barbone»: ad esempio, il 50-55% degli ospiti dei dormitori è costituito da stranieri, il 40,5% da giovani sotto i 40 anni, il 22% da diplomati e laureati; sono pochi gli homeless «di lungo corso», mentre il 68,4% vive per strada da meno di due anni<sup>26</sup>. Si conferma la pericolosità di alcuni eventi-frattura: per il 61,9% degli homeless l'evento scatenante la discesa sociale è stato la perdita del lavoro, nel 59,5% dei casi la separazione, nel 16,2% una grave malattia; quasi la metà degli homeless ha patito più di uno tra questi eventi.

Un'indagine di Caritas e Istat permette anche, per la prima volta, di stimare il numero complessivo degli homeless<sup>27</sup>, conferman-

<sup>24</sup> Un altro possibile segnale di crisi da parte delle famiglie straniere emerge dai comportamenti riproduttivi: nel complesso, dopo quasi quindici anni di crescita costante – sia a Torino sia in provincia – il numero delle nascite è diminuito progressivamente: tra 2008 e 2012, -8% di nascite nel capoluogo, -7,1% in provincia; la riduzione della fecondità riguarda soprattutto gli stranieri (Molina 2013), per i quali tuttavia non è chiaro se, appunto, si tratti di un segnale di sofferenza economica o di crescente integrazione, ossia di avvicinamento ai più bassi tassi di fecondità degli italiani.

<sup>25</sup> I dati sull'abbandono del nostro Paese da parte degli stranieri possono essere in parte sottostimati, poiché non sempre chi parte lo comunica all'anagrafe.

<sup>26</sup> La situazione torinese corrisponde, a grandi linee, alla media nazionale. Da una recente indagine (Caritas, Istat 2012) emerge ad esempio che in Italia il 59,4% degli homeless è costituito da stranieri, il 35% da diplomati e laureati, il 31,8% da giovani sotto i 35 anni, l'84,7% vive per strada da meno di quattro anni; inoltre il 28,3% degli homeless lavora: si tratta dei cosiddetti *working poors*, per quasi un sesto con un lavoro stabile, per il resto precari e occupati a termine.

<sup>27</sup> Non esistendo un elenco preciso della popolazione di riferimento, sono stati intervistati 7.364 utenti che a dicembre 2011 hanno usufruito almeno una volta di un servizio per persone senza fissa dimora nei 158 maggiori comuni italiani; il numero complessivo di persone senza dimora è stato quindi stimato sulla base della quantificazione delle conoscenze dirette di ciascuno degli intervistati. Tra le categorie in condizioni di grave disagio abitativo vi sono anche i profughi e i rifugiati (a Torino oltre un migliaio, in attesa di una sistemazione dopo aver occupato una palazzina dell'ex villaggio olimpico) e i nomadi: in città sono 2.300, in maggioranza rom di origine romena, che vivono in una decina di campi in periferia. All'inizio del

do il carattere tipicamente metropolitano del fenomeno. Da questo punto di vista la situazione milanese risulta del tutto particolare, con un'incidenza elevata pari a 107 homeless ogni 10.000 abitanti, nettamente superiore ai valori registrati in altre metropoli: Palermo 58, Firenze 54, Roma 30, Bologna 27, Torino 16, Napoli 9.

Il numero di persone ospitate nei dormitori pubblici<sup>28</sup> del Comune di Torino è cresciuto per anni (dalle 812 del 2003 alle 1.422 del 2008) per poi ridursi leggermente, assestandosi attorno alle 1.300. Ciò dipende non tanto da uno stabilizzarsi delle richieste, quanto piuttosto da una saturazione dei posti disponibili, dai costi elevati e forse dalla tendenza di alcuni a non rivolgersi più ai servizi pubblici lamentando un eccesso di burocratizzazione (Cardaci, DAVIS e Griseri 2013). Anche dall'indagine nazionale realizzata da Caritas e Istat emerge come – sebbene il 61,3% pernotti abitualmente in dormitori – quote non irrilevanti di homeless debbano arrangiarsi a passare la notte per strada (il 41% almeno una volta al mese), in stazione<sup>29</sup> (26,7%), in auto o roulotte (22,8%), in baracche o case abbandonate (22,8%).

Nel Torinese le situazioni di maggiore disagio si concentrano soprattutto nel capoluogo. Al tempo stesso, però, Torino appartiene – come i centri collinari – all'area in cui è consistente anche la presenza di persone benestanti (figura 4.11). Nel complesso, il capoluogo ha dunque una fisionomia «dualistica», con una stratifi-

---

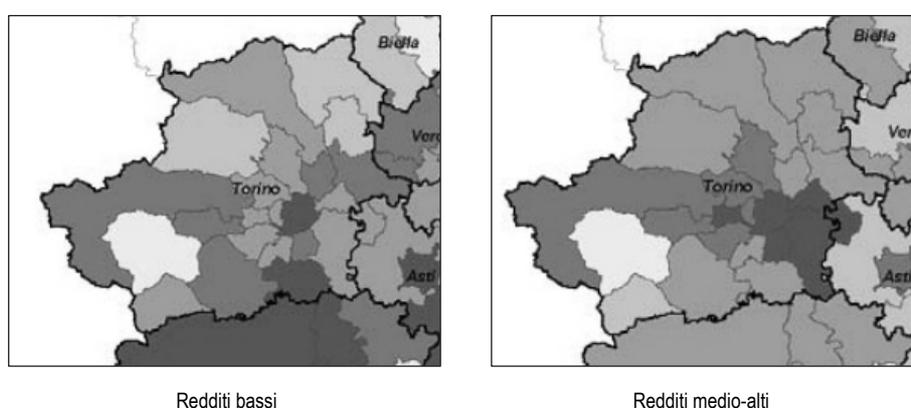
2014 il progetto Città possibile – messo a punto dal Comune con la cooperativa Animazione Valdocco e finanziato con 5 milioni di fondi europei – ha avviato lo smantellamento del campo di lungostura Lazio ricollocando in strutture di accoglienza del terzo settore i nomadi, i quali hanno acconsentito a sottoscrivere un patto di convivenza e legalità e a partecipare alle spese per l'abitazione.

<sup>28</sup> A Torino i dormitori sono 13, di cui 7 gestiti dal Comune (per complessivi 149 posti letto, cui si aggiunge d'inverno una struttura al parco della Pellerina che ospita circa 3.000 persone ogni mese) e 6 dal terzo settore. Operano inoltre in città altre strutture a favore dei poveri «estremi», in gran parte gestite da enti del volontariato: oltre alla rete delle parrocchie (che ospitano alcune decine di homeless), vi sono 14 mense, 4 magazzini di distribuzione abiti, 6 bagni pubblici, 14 ambulatori di assistenza sanitaria gratuita, 18 punti di informazione e orientamento. Torino è inoltre la seconda metropoli italiana – dopo Firenze – per numero di sedi operative e di organizzazioni private che si occupano di homeless (fonte: Istat).

<sup>29</sup> Dal 2002 le Ferrovie hanno istituito centri di ascolto e aiuto – spesso gestiti da associazioni di volontariato – in 24 stazioni, quasi tutte in grandi città. Nel 2012, a parte il caso anomalo di Catania (con 165 accessi medi quotidiani), Milano si conferma città con un'elevata presenza di homeless (95 accessi quotidiani al servizio presso la Stazione Centrale), precedendo Roma Termini (81), Bari (34), Napoli Centrale (28), Torino Porta Nuova (26), Messina (17), Bologna (10) e Firenze Santa Maria Novella (7). Tra le stazioni minori, opera un centro di ascolto anche a Chivasso, con una media di 5 accessi quotidiani (Onds 2012).

cazione sociale che richiama l'idea di una clessidra: parecchi ricchi in alto, molti poveri in basso e una presenza di ceti medi relativamente scarsa.

**Figura 4.11. Incidenza di redditi bassi e di redditi medio-alti in provincia di Torino**  
Redditi <7.500 euro e >29.000 annui; in scuro l'incidenza più alta; fonte: Negri et al. 2009



Il dualismo sociale del capoluogo è confermato anche dai dati relativi ai diversi quartieri<sup>30</sup>. Ad esempio, la quota di abitanti cui il Comune fornisce forme di sostegno al reddito risulta decisamente superiore alla media in alcuni quartieri, come Regio Parco (in particolare l'area di via Ghedini), San Salvario, Vallette, Mirafiori nord, Falchera nord, Aurora<sup>31</sup> (tabella 4.5).

<sup>30</sup> Se si confrontano le geografie dei redditi torinesi del 1991 e del 2010 (fonte: Comune di Torino) a un elevato grado di dettaglio territoriale – ossia al livello delle 92 zone statistiche cittadine – emerge come in gran parte esse siano rimaste al livello gerarchico di vent'anni prima. Fa eccezione la parte di centro storico compresa tra via Garibaldi, corso Regina Margherita e piazza Vittorio (un tempo zona perlopiù a basso reddito), diventata una delle zone ricche della città. Sono scomparse le poche «isole» di ceto medio un tempo presenti nelle periferie nord e sud (come attorno a largo Toscana o a strada del Drosso), declinate negli anni al livello dei quartieri limitrofi.

<sup>31</sup> I dati complessivi sugli sfratti per morosità nel periodo 2002-2012 confermano le condizioni di particolare criticità delle circoscrizioni settentrionali (ma anche di Centro e Crocetta), con una media annua pari a 3 sfratti ogni 1.000 abitanti nella quinta circoscrizione, a 3,6 nella sesta e a 4,6 nella prima (fonte: Comune di Torino). La già citata ricerca della Fondazione Fenoglio sulle insolvenze relative alle bollette di acqua ed elettricità evidenzia come il problema sia più diffuso nei quartieri Regio Parco, San Salvario, Aurora, Barriera di Milano, oltre che in alcune parti del centro storico (Russolillo 2013).

**Tabella 4.5. Interventi di sostegno al reddito a Torino, per distretto socio-assistenziale**  
Assistiti ogni 1.000 residenti della stessa fascia; fonte: Comune di Torino – Servizi sociali

Circoscrizione	Distretto	2009				2012				Var. % 2009-2012			
		Minori	Adulti	Anziani	Stranieri	Minori	Adulti	Anziani	Stranieri	Minori	Adulti	Anziani	Stranieri
	6 R. Parco v. Ghedini	9,8	12,3	20,7	5,6	16,9	14,7	21,3	12,1	+7,1	+2,4	+0,6	+6,5
	8 San Salvario	11,0	5,9	16,9	7,0	12,3	7,1	14,3	16,9	+1,3	+1,2	-2,6	+9,9
	5 Vallette	1,3	4,6	20,2	-	9,0	9,1	17,3	13,6	+7,7	+4,5	-2,9	+13,6
	2 Mirafiori nord	4,1	5,2	17,6	2,5	10,8	8,6	14,5	10,6	+6,7	+3,4	-3,1	+8,1
	6 Falchera nord	5,9	9,6	14,8	1,5	7,8	10,3	15,7	8,1	+1,9	+0,7	+0,9	+6,6
	7 Aurora	5,9	5,0	13,9	1,7	11,9	6,9	13,7	8,6	+6,0	+1,9	-0,2	+6,9
	1 Centro	3,8	6,1	11,2	2,5	7,5	7,9	12,4	10,5	+3,7	+1,8	+1,2	+8,0
	6 R. Parco str. Settimo	7,2	6,0	13,1	4,5	8,6	10,0	10,2	8,4	+1,4	+4,0	-2,9	+3,9
	6 Barriera Milano	8,2	4,5	14,7	2,1	12,5	5,4	11,7	7,3	+4,3	+0,9	-3,0	+5,2
	5 Lucento	4,1	6,4	16,5	1,0	8,7	6,8	13,5	7,1	+4,6	+0,4	-3,0	+6,1
	7 Vanchiglia	2,4	2,5	13,2	1,6	5,4	3,4	13,5	10,6	+3,0	+0,9	+0,3	+9,0
	1 Crocetta	4,4	5,1	9,1	2,7	6,7	7,7	9,3	8,7	+2,3	+2,6	+0,2	+6,0
	10 Mirafiori sud (est)	7,4	4,6	13,9	3,0	10,0	4,8	11,8	5,2	+2,6	+0,2	-2,1	+2,2
	<b>MEDIA Torino</b>	<b>4,0</b>	<b>3,9</b>	<b>14,0</b>	<b>2,0</b>	<b>6,5</b>	<b>5,1</b>	<b>11,8</b>	<b>6,9</b>	<b>+2,4</b>	<b>+1,2</b>	<b>-2,2</b>	<b>+5,0</b>
	3 Cenisia Cit Turin	3,4	3,8	16,8	1,4	4,7	5,1	13,8	4,7	+1,3	+1,3	-3,0	+3,3
	9 Lingotto	4,7	5,3	13,4	2,2	6,9	5,8	9,6	5,3	+2,2	+0,5	-3,8	+3,1
	9 Nizza Millefonti	4,7	3,2	12,1	1,2	8,9	3,9	9,5	4,6	+4,2	+0,7	-2,6	+3,4
	6 Falchera-Rebaud.	5,0	2,6	9,6	0,6	4,9	4,3	9,5	5,5	-0,1	+1,7	-0,1	+4,9
	3 San Paolo	1,2	1,8	13,7	1,5	3,7	2,7	12,5	4,4	+2,5	+0,9	-1,2	+2,9
	10 Mirafiori sud (ovest)	3,2	2,2	9,6	2,0	4,8	1,6	9,5	5,0	+1,6	-0,6	-0,1	+3,0
	3 Pozzo Strada	1,0	1,6	14,7	0,6	3,0	2,3	11,6	3,9	+2,0	+0,7	-3,1	+3,3
	4 Parella	2,9	2,7	13,2	0,9	2,7	3,4	11,0	3,2	-0,2	+0,7	-2,2	+2,3
	4 San Donato	3,0	2,0	12,4	1,5	3,4	2,6	10,4	3,6	+0,4	+0,6	-2,0	+2,1
	5 Mad. Campagna	2,9	2,3	9,4	0,3	4,7	3,7	7,6	4,1	+1,8	+1,4	-1,8	+3,8
	2 Santa Rita	1,3	1,5	19,9	0,4	1,5	2,4	14,2	1,3	+0,2	+0,9	-5,7	+0,9
	5 Borgo Vittoria	2,7	3,5	13,2	0,8	2,3	4,3	8,9	1,3	-0,4	+0,8	-4,3	+0,5
	7 Madonna Pilone	0,4	0,8	10,4	-	-	1,9	10,0	3,0	-0,4	+1,1	-0,4	+3,0
	8 Cavoretto Borgo Po	1,6	1,2	5,3	2,0	2,2	1,3	3,5	6,7	+0,6	+0,1	-1,8	+4,7

Dopo l'esplosione della crisi economica, i destini dei quartieri torinesi sono andati crescentemente divaricandosi: se infatti si confrontano i livelli di criticità registrati nel 2009 e nel 2012 (tabella 4.6), si nota che 14 dei 27 quartieri hanno estremizzato la propria posizione nella gerarchia cittadina (6 già «forti» sono migliorati ancora, 8 «deboli» sono peggiorati); solo 4 quartieri si sono riavvicinati alla media (altri 9 sono sostanzialmente rimasti dov'erano).

Tabella 4.6. **Confronto tra le condizioni dei distretti di Torino nel 2009 e nel 2012**

Rielaborazione sintetica dei dati della tabella precedente

Condizione 2009	Tendenza 2009-2012		
	Migliora	Stabile	Peggiora
<b>Buona</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cavoretto Borgo Po</li> <li>• Madonna Pilone</li> <li>• San Donato</li> <li>• Parella</li> <li>• Pozzo Strada</li> <li>• Mirafiori sud ovest</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Madonna Campagna</li> <li>• San Paolo</li> <li>• Falchera Rebaudengo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanchiglia</li> </ul>
<b>Media</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Santa Rita</li> <li>• Borgo Vittoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nizza Millefonti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crocetta</li> <li>• Centro</li> </ul>
<b>Critica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cenisia Cit Turin</li> <li>• Lingotto</li> <li>• Mirafiori sud est</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R. Parco str. Settimo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R. Parco via Ghedini</li> <li>• San Salvario</li> <li>• Vallette</li> <li>• Mirafiori nord</li> <li>• Aurora</li> <li>• Falchera nord</li> <li>• Barriera Milano</li> <li>• Lucento</li> </ul>

#### 4.4. LA CRISI NUOCE ALLA SALUTE?

Le ricerche degli ultimi decenni convergono nell'individuare un legame tra condizioni economiche e stato di salute psicofisica, benché tale relazione non vada intesa come un rapporto meccanico di causa-effetto<sup>32</sup>. Da questo punto di vista, è diffusa la preoccupa-

<sup>32</sup> Le interrelazioni sono ben più articolate: per le condizioni di salute di una persona sono fondamentali diversi fattori biologici e sociali (tra questi ultimi, soprattutto

zione che, in tempo di crisi, le condizioni sanitarie di ampie fasce di popolazione possano deteriorarsi, anche a causa di un peggioramento quali-quantitativo del cibo consumato<sup>33</sup>.

Il rapporto tra povertà e malattia è piuttosto stretto. Su scala globale, ad esempio, è noto il nesso tra benessere economico di una nazione, stato di salute e speranza di vita media; se si considerano i 30 Paesi più ricchi e i 30 più poveri al mondo, la corrispondenza rispetto alla loro posizione nella graduatoria per speranza di vita è quasi sempre perfetta (fonte: FMI, CIA)<sup>34</sup>.

Anche in Italia – tra i Paesi con la maggior speranza di vita – nelle aree metropolitane più ricche, com'è il caso di Milano, Bologna e Firenze, si registra una vita mediamente più lunga (figura 4.12).

---

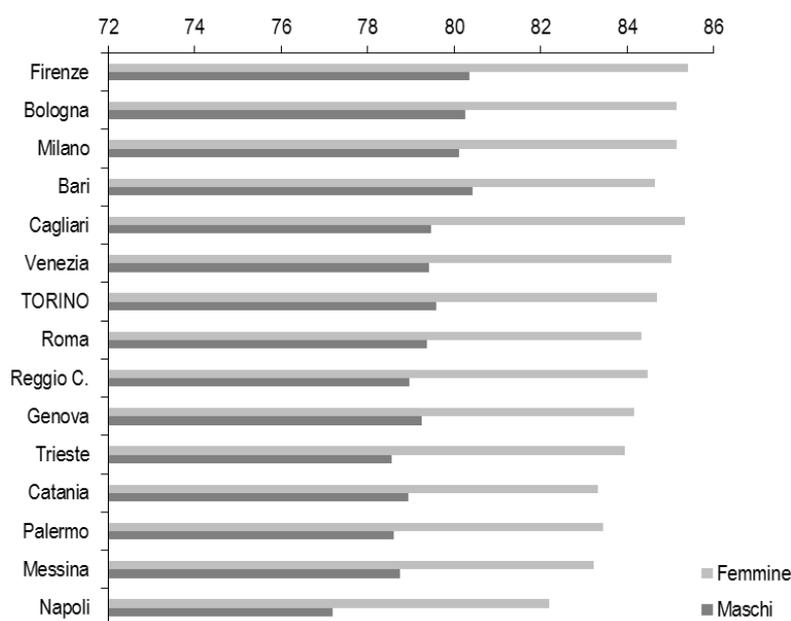
to livello d'istruzione, posizione professionale, tipo di occupazione, qualità delle reti relazionali), legati da rapporti circolari di causa-effetto. Si ritiene che già le condizioni del feto siano influenzate dallo stato di salute della futura madre, dalla sua dieta e dal suo stile di vita (fattori strettamente legati al livello culturale ed economico), con probabili effetti, anche irreversibili, su metabolismo e fisiologia futura del figlio (Cardano 2009).

<sup>33</sup> A Torino, ad esempio, il quarto più povero della popolazione ha ridotto i suoi consumi alimentari, spendendo per il cibo nel 2012 il 56% in meno rispetto alla media e riducendo soprattutto i consumi di verdura e di pesce (Ceris, Cciaa 2013). Per ridurre i rischi di malnutrizione si sono sviluppati negli anni diversi progetti. Il Banco alimentare, attivo dal 1989, nel 2013 ha sfamato 43.000 persone a Torino e altre 34.000 in provincia (+82,5% rispetto al 2008); gli alimenti raccolti provengono per il 41,3% dall'Agea (che tratta le eccedenze agricole), per il 17,6% dalla grande distribuzione (prodotti prossimi alla scadenza), per il 17% dalle collette alimentari (di associazioni e cittadini), per il 7,8% da industrie alimentari. Negli ultimi anni, il Banco alimentare recupera anche i pasti non consumati nelle mense scolastiche e aziendali: da 15 strutture e 350 tonnellate di cibo raccolte nel 2009 in provincia di Torino, è passato a 153 strutture e 980 tonnellate nel 2013. Dal 2012-13 il Comune di Torino, oltre a collaborare col Banco alimentare, ha avviato la distribuzione a famiglie indigenti del cibo non consumato nelle mense scolastiche, e, in collaborazione con Caritas e cooperativa sociale Liberitutti, il progetto Fa Bene, raccogliendo le eccedenze e le donazioni alimentari dei clienti del mercato di piazza Foroni (Barriera di Milano) a favore di famiglie povere del quartiere, segnalate dai servizi sociali o dalle parrocchie. L'associazione Terza settimana, con il sostegno della Compagnia di San Paolo, nel 2013 ha creato empori solidali che vendono frutta e verdura a prezzi calmierati a famiglie in difficoltà economica.

<sup>34</sup> La Norvegia, ad esempio, è al 4° posto al mondo per PIL e al 12° per speranza di vita, la Svizzera rispettivamente all'8° e 7°, il Canada al 9° e 10°, l'Australia al 10° e 6°; all'opposto, il Malawi è al 175° posto per PIL e 172° per speranza di vita, il Niger al 176° e 167°, la Liberia al 178° e 176°, lo Zimbabwe al 180° e 178°.

Figura 4.12. **Speranza di vita nelle province metropolitane – 2010**

Anni di età alla morte; elaborazione su dati Health for All



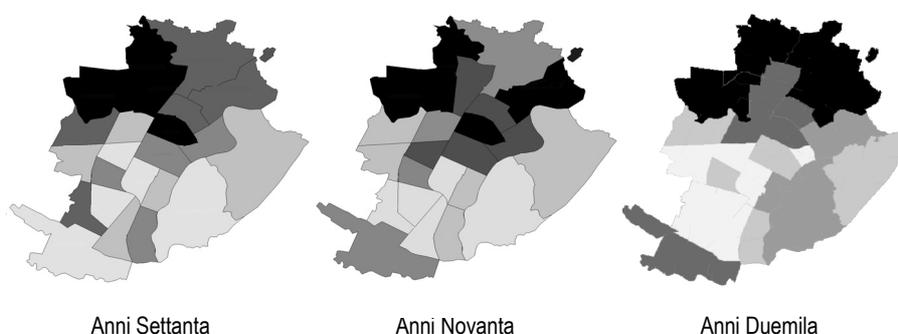
Dinamiche simili si ritrovano nel caso dell'area torinese. Nel capoluogo, in particolare, i più alti tassi di mortalità interessano, con rare eccezioni, le aree più povere (figura 4.13). La geografia torinese della salute conferma la crescente polarizzazione della città, con i quartieri settentrionali che continuano a denotare particolari difficoltà, le stesse già presenti ben prima della crisi economica<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Come già sottolineato, la povertà spiega molte (ma non tutte) le differenze di salute. Nel caso dei quartieri torinesi, ad esempio, occorre anche tener conto che la zona nord della città è anche quella più inquinata. Considerando le medie degli inquinanti dal 2002 al 2012, le centraline dei quartieri settentrionali hanno rilevato valori superiori del 13,8% rispetto a quelli del centro storico nel caso del PM<sub>10</sub> e del 38,7% per il biossido di azoto. A fronte di tali dati, è curioso come la gran parte del dibattito e delle proposte continuano a concentrarsi sul centro storico: anche un progetto che si presenta come innovativo e «smart» (*Guardiani dell'aria*, lanciato dalla Fondazione ISI nell'autunno 2013, basato su rilevatori volontari dotati di sensor-box) riguarda unicamente la ristretta area compresa tra i corsi Vittorio Emanuele, Re Umberto, San Maurizio e Cairoli (fonte: <http://www.everyaware.eu>). Un recente studio epidemiologico internazionale conferma la stretta relazione tra inquinamento atmosferico e aumento della mortalità – per diverse patologie – sia nel breve sia nel lungo termine (Baldacci 2009), rimarcando che «la riduzione dei

Se fino a trent'anni fa le differenze di speranza di vita tra chi viveva nelle zone ricche e chi in quelle povere erano stimabili in 3,2 anni per gli uomini e 1,4 anni per le donne, a metà degli anni Duemila tali distanze risultano cresciute: 4 anni nel caso degli uomini, 2 nel caso delle donne (Servizio Epidemiologia ASL TO3 2009).

**Figura 4.13. Tassi di mortalità nei quartieri di Torino**

A parità di età, sesso e luogo di nascita; valori massimi in scuro; elaborazione su dati Regione Piemonte – Servizio Epidemiologia



Rispetto a tali differenze, quali effetti sta producendo la crisi? È ancora evidentemente troppo presto per riuscire a capirlo con chiarezza: nei percorsi di salute delle persone, infatti, possibili relazioni tra cause ed effetti sono in genere rilevabili solo su un arco temporale medio-lungo<sup>36</sup>. Un dato preoccupante, tuttavia, riguarda la

---

livelli di inquinamento è una questione di salute pubblica cruciale» ma, al tempo stesso, «questo tipo di valutazione non è condivisa dalle amministrazioni locali, che basano le scelte in tema di politiche della mobilità urbana su altre priorità, più rilevanti sotto il profilo politico» (fonte: EpiAir).

<sup>36</sup> Diverse ricerche convergono nel ritenere che, in linea di massima, problemi economici e disoccupazione, a lungo andare, peggiorino salute mentale e fisica. Anche in questo caso, occorre qualche cautela nello stabilire rapporti di causa-effetto, sia perché alcune ricerche epidemiologiche danno talvolta per scontati certi comportamenti (ad esempio che i disoccupati diventino più sedentari e che, quindi, si ammalino più facilmente) sia perché – come nel caso delle patologie psichiche – i dati sono influenzati anche dal cambiamento nel tempo dei criteri diagnostici (Viberti 2013). Per un comportamento autolesivo estremo come il suicidio, i frequenti allarmi mediatici trascurano che esso ha ben di rado cause economiche (10,4%, dati 2011; fonte: Istat), mentre ci si toglie la vita soprattutto per gravi problemi di salute (63,3%) o affettivi (25,3%); tra l'altro, anche a livello internazionale, i più bassi tassi di suicidio d'Europa si registrano proprio nelle nazioni più in crisi: Grecia, Italia e Spagna (fonte: Eurostat, 2011).

già citata crescente difficoltà a far fronte alle spese mediche. Tra il 2008 e il 2012, le ha ridotte il 17% dei torinesi (Ceris, Cciao 2013), ma già prima della crisi alcune categorie avevano grossi problemi: nel 2007, ad esempio, il 39,2% degli anziani torinesi dichiarava di riuscire poco o per niente a sostenere le spese mediche e farmaceutiche. Una recente indagine evidenzia come i torinesi appartenenti alle fasce sociali più fragili rinuncino in misura superiore alla media soprattutto alle cure odontoiatriche e oculistiche, all'assistenza domiciliare e all'acquisto di farmaci<sup>37</sup> (D'Errico 2013). Le famiglie vulnerabili si curano meno non solo per problemi economici, ma anche perché faticano di più a districarsi nella burocrazia sanitaria – tra CUP, liste d'attesa, eccetera – a conferma del fatto che spesso la salute viene minata anche dalla povertà culturale, ovvero dai minori strumenti a disposizione per far valere i propri diritti di cittadini (Città di Torino, Consiglio Seniores 2007)<sup>38</sup>.

Di fronte a tali crescenti difficoltà, alcune risposte innovative emergono soprattutto da parte del settore privato. Sul fronte del volontariato, si potenziano progetti «storici»<sup>39</sup> e se ne lanciano di

---

<sup>37</sup> In Italia, dal 2000, la fondazione Banco farmaceutico raccoglie le medicine donate da clienti delle farmacie e da 24 aziende (soprattutto di prodotti prossimi alla scadenza e/o non più commerciabili) per distribuirle gratuitamente a persone bisognose, attraverso una rete di circa 1.500 associazioni e gruppi locali. Nel 2013 sono stati raccolti quasi 1,7 milioni di medicinali, il triplo rispetto a cinque anni prima. Tra le regioni metropolitane, il Piemonte è al quarto posto per tasso di partecipazione delle farmacie al progetto e al secondo posto sia per quantità assoluta di medicinali raccolti sia per incidenza sulla popolazione dei volontari del Banco farmaceutico (<http://www.bancofarmaceutico.org>).

<sup>38</sup> Un'indagine nazionale (Cnel 2013b) conferma che, anche nel caso dei servizi assistenziali non sanitari, le difficoltà di accesso («servizio non disponibile in zona», «non ne sono a conoscenza», «liste d'attesa troppo lunghe», «frequenza del servizio inadeguata») sono i motivi principali di rinuncia (pari al 44,8% del totale), ben più dei costi dei servizi (3%); dalla stessa ricerca emerge inoltre che sono soprattutto gli anziani soli e i nuclei monogenitoriali a rinunciare ai servizi assistenziali, pur avendone bisogno.

<sup>39</sup> L'associazione Camminare insieme, nata vent'anni fa per curare gratuitamente immigrati segnalati da associazioni e servizi pubblici, ha assistito finora oltre 100.000 pazienti (per il 15% bambini) nell'ambulatorio di via Cottolengo 24 a Torino, dove offre 20 specialità mediche: dopo la medicina generale, le maggiori richieste riguardano odontoiatria e ginecologia (<http://www.camminare-insieme.it>). L'associazione Protesi dentaria gratuita, nata nel 1987 per curare gli homeless, ha esteso il servizio ad altre persone segnalate dai servizi sociali; nel 2012 sono state erogate 5.050 prestazioni odontoiatriche e consegnate 500 protesi, per complessivi 953 pazienti, un terzo dei quali stranieri (<http://www.protesigratuita.it>). Presso gli Asili notturni Umberto I di via Ormea operano 49 professionisti dell'odontoiatria (che nel 2012 hanno effettuato 3.727 interventi e consegnato 389 protesi), 10 medici specialisti (per 606 interventi, in maggioranza a favore di residenti nella cintura, soprattutto per curare patologie infettive, respiratorie, infiammazioni articolari

nuovi, come le convenzioni stipulate nel 2013 dall'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo<sup>40</sup> con Farmaonlus per favorire le famiglie povere nell'acquisto di medicinali, specie di quelli non rimborsati dal servizio sanitario pubblico. Quanto al privato for profit<sup>41</sup>, sta crescendo in modo importante il settore delle società di cura low cost<sup>42</sup>, particolarmente rilevante soprattutto in settori tradizionalmente meno coperti dal servizio pubblico, come quello odontoiatrico o psicoterapeutico. Diverse società – molte delle quali internazionali – operano oggi in Italia, ottenendo economie di scala grazie a centralizzazione degli acquisiti, utilizzo intensivo delle apparecchiature, razionalizzazione di prenotazioni e tempistiche, marke-

---

e scheletriche), 11 psicologi e psichiatri hanno assistito 37 persone (<http://www.asilinotturni.org>). All'ambulatorio medico del Sermig, 78 professionisti volontari hanno effettuato nel 2012 oltre 6.000 visite gratuite e 450 prestazioni odontoiatriche (<http://www.sermig.org>).

<sup>40</sup> Nel campo della salute l'Ufficio Pio promuove anche il progetto Accoglienza Orientamento Sostegno, che nel 2012 ha aiutato 3.097 famiglie in «povertà persistente» a indirizzarsi verso percorsi di autonomia: un quarto circa delle erogazioni è servito per sostenerne le spese sanitarie.

<sup>41</sup> In generale, le quote più elevate di spesa delle famiglie per cure private si registrano in Emilia (con una spesa superiore del 28% rispetto alla media nazionale), quindi in Veneto (+8,5%), in Lombardia (+7,3%) e in Piemonte (+6,2%); si spende invece nettamente meno della media in Puglia (-13,7%), in Sicilia (-14,5%), in Sardegna (-22,2%) e in Campania (-23,4%). È bene precisare che non ci si rivolge al privato là dove si è più insoddisfatti del servizio pubblico, come si potrebbe immaginare: la quota di cittadini che apprezzano la sanità pubblica (assistenza medica e infermieristica, ma anche orari, tempi, liste d'attesa, eccetera) è infatti più alta della media nazionale proprio in Veneto (+34%), Piemonte (+21%), Lombardia (+20%) ed Emilia (+19%), mentre è sotto la media in Puglia (-32%), in Sicilia (-35%) e in Campania (-38%). Vi sono dunque modelli che paiono aver individuato una efficiente integrazione pubblico-privato e altri in cui invece rimangono scarsi tanto la qualità della sanità pubblica quanto il ricorso a quella privata (fonte: FBM Censis).

<sup>42</sup> L'associazione di categoria del settore low cost stima un risparmio medio per chi sceglie cure di questo tipo pari nel 2012 a circa 110 euro annui nel caso di un single e a circa 210 euro per nuclei da 2 a 4 persone (fonte: <http://www.assolowcost.it>). Il 9,5% degli italiani utilizza prestazioni mediche low cost. In questo ambito, tra l'altro, si stanno sviluppando partnership tra privati e terzo settore: un caso è quello della società Welfare Italia Servizi – costituita nel 2009 da CGM (consorzio di oltre 1.100 cooperative sociali, con un fatturato di 1 miliardo di euro), Banco Popolare e Intesa Sanpaolo – che si sta consolidando soprattutto in Lombardia, Emilia e Toscana. Le società di cura low cost rappresentano anche una risposta alla crescente concorrenza internazionale: il numero di italiani che vanno a curarsi all'estero, ad esempio, è cresciuto da 20.000 circa nel 2009 a 200.000 nel 2013. Si va all'estero sia alla ricerca di un migliore rapporto qualità-prezzo sia per i minori tempi di attesa; le principali destinazioni sono la Croazia (16,7%), l'Ungheria (14,6%) e la Romania (13%), specialmente per le cure odontoiatriche (Deaglio 2014).

ting; pertanto sono in grado di fornire prestazioni di cura a tariffe sensibilmente inferiori non solo rispetto al privato classico, ma talvolta allo stesso servizio pubblico.

#### 4.5. SI LAVORA MENO

La perdita del lavoro, come s'è visto, è la principale causa scatenante percorsi di povertà, soprattutto nel caso degli uomini; allo stesso tempo, anche condizioni di lavoro «cattivo» (precario, sottopagato, in nero<sup>43</sup>, eccetera) contribuiscono in modo determinante a creare condizioni di vulnerabilità sociale.

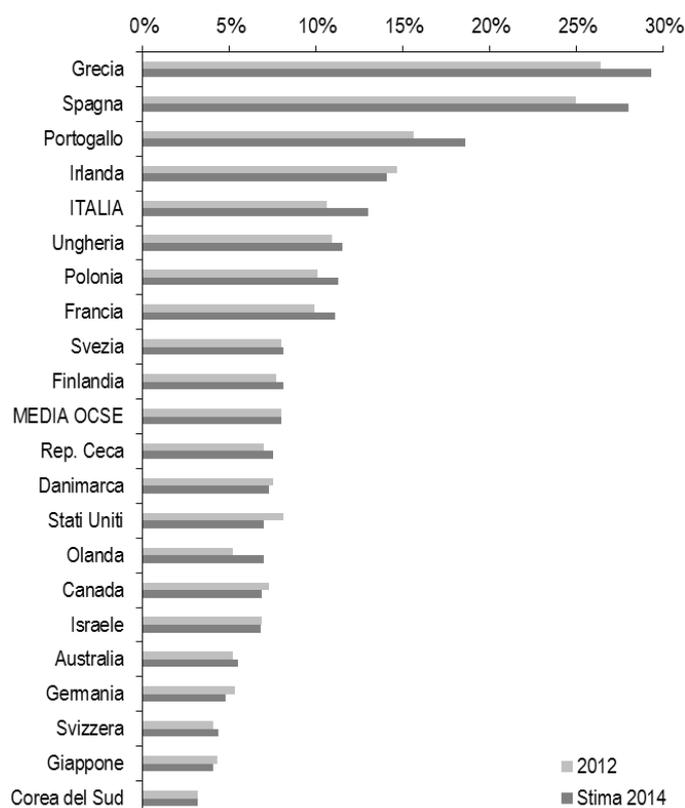
Per quanto riguarda la disoccupazione, in Italia la situazione risulta crescentemente critica: se nel 2012 il nostro Paese era superato in peggio solo da cinque nazioni (Grecia, Spagna, Portogallo, Irlanda e Ungheria), le stime dell'Ocse indicano per il 2014 un ulteriore aggravamento, con il tasso di disoccupazione italiano che potrebbe diventare peggiore anche di quello ungherese (figura 4.14). Il fenomeno, come noto, riguarda specialmente i giovani: nell'area Ocse, l'Italia ha infatti sia il più elevato tasso (49,7%) di disoccupazione giovanile di lungo periodo – cioè di durata superiore a un anno – sia il maggiore rapporto (pari a 3,3 volte tanto) tra disoccupazione giovanile e generale. La gravità della condizione dei giovani nel nostro Paese<sup>44</sup> è esplosa con la crisi globale: a partire dal

<sup>43</sup> Una parte del «nero» è riemerso in Italia negli ultimi anni grazie all'istituzione dei contratti di «lavoro accessorio», ossia prestazioni per cui si percepiscono al massimo 5.000 euro nel corso dell'anno: le occupazioni stagionali e i cosiddetti «lavoretti» in diversi campi, dall'agricoltura al commercio, dal turismo ai servizi. Il pagamento del lavoro accessorio viene effettuato tramite buoni (acquistabili presso Inps, tabaccai, posta, banche o sul web) il cui valore già comprende quote previdenziali (Inps) e assicurative (Inail). Il numero di lavoratori coinvolti da tale nuova tipologia è cresciuto in Italia dai 24.726 del 2008 ai 343.175 del 2012; il numero di buoni riscossi nello stesso periodo è passato da 479.896 a 20.943.438. La regione italiana dove il lavoro accessorio risulta più diffuso è il Friuli (con una media, nel 2012-13, di 252 buoni venduti ogni 100 abitanti), seguito da Veneto (112), Emilia (103), Piemonte (89), Lombardia (67) e Toscana (63); al Sud il lavoro accessorio risulta nettamente meno diffuso, con 27 buoni ogni 100 abitanti in Puglia, 19 in Calabria, 17 in Sicilia, 16 in Campania (fonte: Inps).

<sup>44</sup> In conseguenza della crisi occupazionale, negli ultimi anni è più volte emerso l'allarme circa una presunta «fuga» degli italiani verso l'estero, specie giovani e qualificati. In realtà, gli italiani residenti all'estero sono in crescita costante dalla fine degli anni Novanta, ma il numero di nuove iscrizioni è in sensibile calo: +40,1%

Figura 4.14. Tassi di disoccupazione nei Paesi dell'area Ocse

Fonte: Ocse



nel quinquennio 2000-04, +12,6% tra il 2008 e il 2012 (fonte: Aire, Ministero degli Esteri). Più che un effetto della crisi, dunque, pare trattarsi di un fenomeno strutturale, legato alla progressiva internazionalizzazione di molte carriere professionali e della vita stessa di molte persone. Anche la convinzione che sia in atto una «fuga» specialmente di giovani, stando ai dati non risulta granché fondata: le classi d'età 20-30 e 30-40 anni tra gli italiani all'estero sono pari al 13,9% e al 15,5% del totale, ossia praticamente gli stessi livelli di incidenza che queste classi d'età hanno tra i residenti nel nostro Paese (rispettivamente, 12% e 15,7%). Larga parte degli italiani residenti all'estero continua a provenire dal Sud, in termini sia assoluti sia di incidenza sulla popolazione delle aree d'origine: considerando ad esempio le province metropolitane, la maggiore quota di italiani all'estero si registra nel caso di Reggio Calabria (gli originari di questa provincia sono pari al 42,9% di chi attualmente vi risiede), quindi a Catania (34,9%), Bari (32,5%), Messina (30,8%), Cagliari (15,9%), Palermo (15,7%); Venezia (con il 13,2%) precede Napoli (11,1%) e tutte le altre città del Centro-Nord: Trieste 10,8%, Roma 9,9%, Genova e Torino 9%, Milano 7,2%, Firenze 5,7%, Bologna 5,6% (dati 2013, fonte: Aire).

2008, in particolare, i trend della disoccupazione giovanile e di quella generale hanno cominciato a divaricarsi in misura crescente, ben oltre quanto si fosse verificato in passato.

La situazione torinese sta peggiorando vistosamente. Il tasso di disoccupazione generale continua a crescere (nel 2013, toccando l'11,4%, Torino supera tutte le province metropolitane del Centro-Nord), ma è soprattutto la disoccupazione giovanile a destare le maggiori preoccupazioni: con un livello record del 46,4%, la situazione torinese – ben più critica della media nazionale – è ormai più vicina a quella di Napoli (56,3%) o di Palermo (53%) che non a quella di Milano (33,5%); a Torino il livello di disoccupazione giovanile è ormai quasi doppio rispetto a province come Trieste (28,6%) o Firenze (28,5%) (figura 4.15).

**Figura 4.15. Tassi di disoccupazione in provincia di Torino e in Italia**

Fonti: Orml Regione Piemonte, Istat



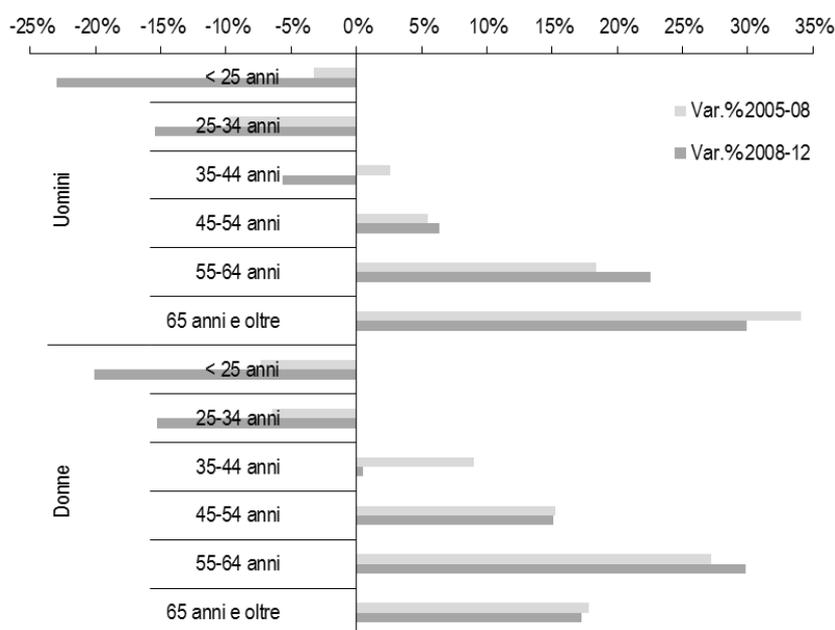
Se da un lato, dunque, ci si trova oggi di fronte al rischio di un «ingorgo generazionale, [per cui] i giovani rischiano di non avere futuro perché i padri non hanno presente»<sup>45</sup> (Cardaci 2013, 38),

<sup>45</sup> Stando a un'indagine della Fondazione Fenoglio (2012), il 52,5% dei torinesi (l'83% nel caso di quelli poveri) dichiara di vivere giorno per giorno e il 46% (il 68,1% tra i poveri) è convinto che sia oggi inutile fare progetti a lunga scadenza.

dall'altro è indubbio che ventenni e trentenni<sup>46</sup> siano stati penalizzati rispetto agli adulti, in misura crescente negli ultimi anni. Tanto in Italia quanto nell'area torinese, infatti, mentre il tasso di attività di cinquantenni e sessantenni è cresciuto, quello degli under 35 è crollato (figura 4.16); tale tendenza, già evidente prima della crisi, s'è ulteriormente rafforzata nel periodo più recente (Cnel 2013a).

Figura 4.16. **Variazioni dell'occupazione in provincia di Torino, per sesso e fascia d'età**

Fonte: Orml Regione Piemonte



<sup>46</sup> Per contribuire a migliorarne l'occupabilità, l'Unione Europea ha lanciato il programma Garanzia Giovani, che convoglia in Italia nel biennio 2014-2015 risorse per 1,5 miliardi, finalizzate a rendere più efficienti i servizi per l'impiego, a proporre entro pochi mesi dalla fine degli studi occasioni di lavoro, apprendistato, tirocini e percorsi di formazione e lavoro. Il quadro delle competenze istituzionali deve essere ancora in parte definito dal gruppo di studio formato da Ministero del Lavoro, Conferenza Stato-Regioni, UPI, Anci, Inps, Istat ed enti del terzo settore; il problema principale è quello di creare un sistema nazionale coordinato e che scambi informazioni, superando l'attuale parcellizzazione tra modelli regionali (Cnel 2013a). A maggio 2014 solo sette regioni, tra cui il Piemonte, hanno firmato la convenzione con il Ministero (fonte: [www.adapt.it](http://www.adapt.it)).

Anche per le donne, come già sottolineato, il lavoro costituisce un fattore di «sicurezza», specie nel caso di brusche svolte nella propria esistenza. Non a caso, la strategia Europa 2020 dell'UE indica come obiettivo chiave quello di una generale crescita dei tassi di occupazione femminile, nel caso dell'Italia fino al 68% entro la fine del secondo decennio del secolo. Tra le province metropolitane italiane, l'unica che già si avvicina a tale quota è quella di Bologna (63,7% nel 2012), seguita da Milano (60,8%), Firenze (60,3%) e Torino (56,9%); la media nazionale risulta decisamente bassa (47,1%) soprattutto a causa del ritardo del Sud: a Palermo lavora il 28,1% delle donne, a Catania il 27,9%, a Napoli il 24,2%. Nell'ultimo decennio, oltre tutto, non si registrano significativi progressi, a parte in provincia di Torino (dove nel 2004 l'occupazione femminile era pari al 51,5%), di Milano (56,9%) e di Cagliari, dove è cresciuta dal 37,9% al 44,7% (fonte: Istat).

Nell'area torinese la disoccupazione – maschile e femminile – sta crescendo in modo particolare: confrontando i sistemi locali del lavoro, quasi tutti quelli della provincia di Torino<sup>47</sup> stanno da anni scivolando verso livelli di disoccupazione da Centro-Sud: la situazione più critica si registra nell'area metropolitana (già in difficoltà prima dell'esplosione della crisi globale)<sup>48</sup>, mentre la disoccupazione rimane meno problematica nell'Eporediese (tabelle 4.7 e 4.8).

---

<sup>47</sup> I sistemi locali del lavoro della provincia torinese sono sette: quello di Torino (che comprende gli 1,8 milioni di residenti nel capoluogo, in 87 comuni dell'area metropolitana – fino al Chivassese, alla Val Sangone, alla bassa Val Susa, alla Val Ceronda – e in alcuni centri extra provincia), di Pinerolo (42 comuni e 129.000 abitanti), di Ivrea (63 comuni e 113.000 abitanti), di Ciriè e basso Canavese (37 comuni e 110.000 abitanti), di Rivarolo e alto Canavese (41 comuni e 75.000 abitanti), di Susa (24 comuni e 51.000 abitanti), di Bardonecchia e di altri 10 centri dell'alta Val Susa, con 12.000 abitanti (fonte: Istat).

<sup>48</sup> Nel quinquennio 2008-12 il sistema locale del lavoro di Torino è il sesto del Centro-Nord in termini di peggioramento del tasso di disoccupazione. Tra i singoli centri dell'area metropolitana (tabella 4.8), le situazioni più critiche si registrano in comuni come None o Volpiano, dove i tassi di disoccupazione, già alti, sono raddoppiati (nel primo caso, presumibilmente, per la chiusura dello stabilimento Indesit a fine 2012, con la produzione di lavastoviglie trasferita in Polonia; nel secondo caso per la crisi di diverse piccole e medie imprese, in particolare della Comital, che a fine 2013 ha ceduto diversi impianti al gruppo francese Miralu). I centri dell'area metropolitana in cui invece la disoccupazione è cresciuta meno sono Nichelino, Venaria e Beinasco. I dati relativi al capoluogo – non più aggiornati dopo il 2009 – evidenziavano una particolare incidenza di disoccupati nei quartieri nord (da Vallette a Barriera di Milano, a Regio Parco, a Falchera), ma anche in zona Cenisia-San Paolo, a San Salvario (zona stazione Porta Nuova) e tra corso Turati e via Arquata (fonte: [http://www.comune.torino.it/osservatoriolavoro/studiricerche/pdf/2009/report\\_urban\\_2009.pdf](http://www.comune.torino.it/osservatoriolavoro/studiricerche/pdf/2009/report_urban_2009.pdf)).

Tabella 4.7. Tassi di disoccupazione nei sistemi locali del lavoro metropolitani

In ordine crescente rispetto al tasso 2012; fonte: Istat

S.L.L.	Prov.	2004	2006	2008	2010	2012	Variazione 2004-2008	Variazione 2008-2012
Trieste	TS	4,8	3,3	4,5	4,4	6,1	-0,3	+1,6
Imola	BO	2,9	2,7	2,2	5,3	6,8	-0,7	+4,6
Bologna	BO	3,0	2,9	2,1	4,9	6,9	-0,9	+4,8
Firenze	FI	4,9	4,3	4,5	4,7	7,0	-0,4	+2,5
Marradi	FI	4,7	4,1	4,0	4,9	7,0	-0,6	+3,0
Empoli	FI	5,2	4,8	4,2	4,8	7,2	-0,9	+2,9
Chiavari	GE	5,0	5,0	5,0	6,0	7,5	-	+2,5
IVREA	TO	4,4	3,8	5,0	7,3	7,5	+0,5	+2,5
Milano	MI	4,7	3,9	3,9	5,9	7,7	-0,8	+3,8
Seregno	MI	4,0	3,5	3,4	5,9	7,8	-0,6	+4,3
Genova	GE	5,3	5,1	5,4	6,6	7,8	+0,2	+2,4
Firenzuola	FI	4,2	3,8	3,6	5,6	7,8	-0,7	+4,2
Portogruaro	VE	4,6	4,3	3,8	6,2	7,9	-0,8	+4,1
Rapallo	GE	5,3	5,0	5,4	6,7	8,1	+0,1	+2,7
PINEROLO	TO	4,8	3,6	4,7	6,0	8,2	-0,1	+3,5
CIRIÈ	TO	5,3	3,8	4,9	6,8	8,5	-0,3	+3,6
SUSA	TO	5,0	3,7	4,9	6,7	8,7	-	+3,7
Venezia	VE	5,0	5,2	3,6	6,5	8,7	-1,4	+5,1
RIVAROLO	TO	5,1	4,0	4,9	6,9	8,8	-0,2	+3,9
BARDONECCHIA	TO	6,1	3,8	4,9	7,5	9,1	-1,2	+4,2
San Donà di Piave	VE	5,0	4,9	3,6	6,4	9,4	-1,4	+5,8
Roma	RM	7,4	7,1	6,9	9,0	9,8	-0,4	+2,9
<b>TORINO</b>	<b>TO</b>	<b>6,5</b>	<b>4,2</b>	<b>5,8</b>	<b>10,2</b>	<b>10,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>+4,4</b>
Colleferro	RM	9,5	9,1	9,0	10,5	12,8	-0,5	+3,8
Taormina	ME	15,2	9,8	12,0	13,1	12,9	-3,3	+1,0
Civitavecchia	RM	9,0	8,7	8,4	10,1	13,2	-0,6	+4,8
Bisceglie	BA	13,1	12,9	9,7	9,9	13,3	-3,4	+3,5
Paternò	CT	16,9	11,8	10,7	9,4	13,7	-6,2	+3,1
Reggio Calabria	RC	22,2	13,5	10,4	9,9	14,1	-11,8	+3,7
Barcellona P.G.	ME	18,4	11,1	14,1	11,6	14,1	-4,3	-
Acireale	CT	13,1	10,9	9,8	10,1	14,9	-3,3	+5,1
Cagliari	CA	15,8	11,1	11,3	12,2	15,5	-4,5	+4,2
Sorrento	NA	13,5	10,1	10,4	10,4	15,7	-3,1	+5,3
Giarre	CT	16,4	11,2	10,9	14,0	15,8	-5,6	+5,0
Termini Imerese	PA	15,9	11,1	11,9	12,8	16,4	-3,9	+4,5
Milazzo	ME	13,8	14,5	12,6	13,6	16,6	-1,2	+4,0
Catania	CT	14,0	12,3	12,5	11,9	16,6	-1,4	+4,1
Bari	BA	14,7	13,6	10,3	11,9	16,7	-4,5	+6,4

(continua)

(segue tabella 4.7)

S.L.L.	Prov.	2004	2006	2008	2010	2012	Variazione 2004-2008	Variazione 2008-2012
Altamura	BA	11,3	11,3	9,3	12,3	17,5	-2,0	+8,2
Partinico	PA	19,3	13,0	13,9	12,6	17,9	-5,4	+4,0
Nola	NA	18,1	12,3	14,1	12,6	18,1	-4,0	+4,0
Palermo	PA	20,8	20,3	17,6	19,1	19,0	-3,2	+1,4
Messina	ME	17,9	10,1	15,1	14,9	19,7	-2,7	+4,6
Castellammare Stabia	NA	20,9	13,8	16,1	11,8	20,6	-4,8	+4,6
Napoli	NA	19,6	15,6	14,2	17,1	24,1	-5,4	+9,9
Bagheria	PA	26,1	21,0	24,7	29,0	28,3	-1,4	+3,6

Nel complesso della provincia di Torino, tra il 2008 e il 2012 sono stati persi oltre 20.000 posti nell'industria<sup>49</sup> e quasi 5.000 nelle costruzioni, non sufficientemente compensati dall'aumento di circa 6.000 occupati nel commercio e nel turismo e di oltre 5.000 nei servizi alle imprese<sup>50</sup> (fonte: Orml Regione Piemonte). In provincia di Torino s'è perso il 2,6% dei posti di lavoro, valore superato nel Centro-Nord solo da Trieste (-6,1%) e da Genova (-2,8%), ma di gran lunga inferiore a quello di province meridionali come Palermo (-7,1%) o Napoli (-8,5%).

<sup>49</sup> Nonostante questa nuova riduzione di occupati, il tessuto produttivo torinese rimane il più legato all'industria (con un peso pari al 24,4% degli occupati nel 2012), precedendo Bologna (21,8%) e Milano (20,1%); per rilevanza occupazionale del settore delle costruzioni, invece, la provincia torinese (con il 7,9%) è terza dopo Messina (9,9%) e Bari (9,3%); hanno invece molta meno importanza l'agricoltura (con un peso pari all'1,3% del totale degli occupati, la provincia di Torino è quintultima in Italia, precedendo Roma, Trieste, Milano e Genova) e soprattutto il terziario: con il 66,5% Torino è l'ultima provincia metropolitana, immediatamente preceduta da Bari (70,5%) e decisamente distante da Milano (73,6%), Napoli (78%), Genova (80,1%), Palermo (81,4%) e Roma (84,1%).

<sup>50</sup> Nel settore dei servizi, i lavoratori esecutivi sono la categoria coi maggiori livelli di crescita occupazionale tra il 2008 e il 2012, soprattutto gli uomini (+11%), molto meno le donne (+0,8%). Questi «operai del terziario» (Cominu, Tavella e Pappuzzi 2012) sono però deboli sul mercato, con una grande frammentazione contrattuale e retributiva, spesso senza accesso ad ammortizzatori sociali, con un bassissimo livello di sindacalizzazione (soprattutto i più giovani vedono il sindacato con fastidio), con minime prospettive pensionistiche, ma al tempo stesso con uno scarso interesse per la previdenza integrativa; mediamente, si tratta di persone molto preoccupate del presente e poco proiettate verso il futuro.

Tabella 4.8. Disoccupati disponibili al lavoro iscritti ai CPI dell'area torinese – 2013

Elaborazione su dati Provincia di Torino

	Disoccupati disponibili al lavoro	Variazione 2012-2013	Variazione 2008-2013	Disoccupati disponibili ogni 1.000 abitanti
None	148	+26%	+103%	18,5
Brandizzo	144	+2%	+60%	17,2
Leini	258	+26%	+137%	16,6
Chieri	560	+26%	+64%	15,6
Chivasso	403	-12%	+39%	15,6
Settimo Torinese	723	-8%	+47%	15,4
Orbassano	342	+4%	+63%	15,2
Rivoli	732	+9%	+59%	15,1
Santena	160	+10%	+65%	14,9
Poirino	152	+14%	+92%	14,9
Volpiano	223	+5%	+103%	14,8
Volvera	128	+3%	+64%	14,7
Venaria	492	+8%	+29%	14,6
Collegno	696	+11%	+74%	14,2
Grugliasco	521	+4%	+80%	14,0
Pinerolo	487	+3%	-2%	14,0
Ciriè	254	+10%	+34%	13,8
<b>TORINO</b>	<b>12.001</b>	<b>+13%</b>	<b>+40%</b>	<b>13,8</b>
Rivalta	262	-8%	+62%	13,6
Carmagnola	388	+5%	+49%	13,5
Moncalieri	750	+5%	+67%	13,5
Alpignano	227	-1%	+62%	13,4
San Maurizio Canavese	129	+14%	+72%	13,4
Beinasco	240	+2%	+31%	13,3
Nichelino	629	-	+30%	13,2
Vinovo	185	+28%	+76%	13,1
Druento	110	-2%	+36%	13,0
Trofarello	140	+4%	+94%	12,8
Borgaro	174	+3%	+60%	12,8
Caselle	235	+1%	+46%	12,8
Piossasco	229	-3%	+41%	12,6
La Loggia	106	+1%	+80%	12,3
Pianezza	164	-6%	+89%	11,6
San Mauro Torinese	218	+5%	+79%	11,5
Gassino Torinese	109	+4%	+95%	11,4
Avigliana	115	-21%	+113%	9,5
Pino Torinese	68	+26%	+162%	8,1

Non c'è solo un problema di quantità, ma anche di qualità occupazionale. Nel caso del lavoro dipendente, ad esempio, in provincia di Torino il volume di lavoro effettivamente creato<sup>51</sup>, dopo essere crollato tra 2008 e 2009, ha continuato a ridursi costantemente<sup>52</sup> fino al 2013 (figura 4.17). Di nuovo, le fasce più penalizzate sono i lavoratori non qualificati e i giovani: rispetto ai valori registrati nel primo semestre 2008, cinque anni più tardi la quota di lavoro a bassa qualifica attivato risulta diminuita del 65% (contro un 40% per le alte qualifiche) e del 62% tra gli under 30, contro il 24% tra gli ultracinquantenni. Risulta anche confermata la contrazione nel comparto delle costruzioni (-64%) e nell'industria (-62%), ma riduzioni significative riguardano pure il commercio (-50%) e gli altri servizi terziari (-53%). In questi ultimi due settori, quindi, la recente crescita di occupati si deve in gran parte ad assunzioni con contratti di durata e orario ridotti, visto che il volume effettivo di lavoro generato è invece diminuito. Il comparto alberghiero e della ristorazione è il meno colpito, pur registrando anch'esso tra il 2008 e il 2013 un saldo negativo di lavoro attivato (-23%).

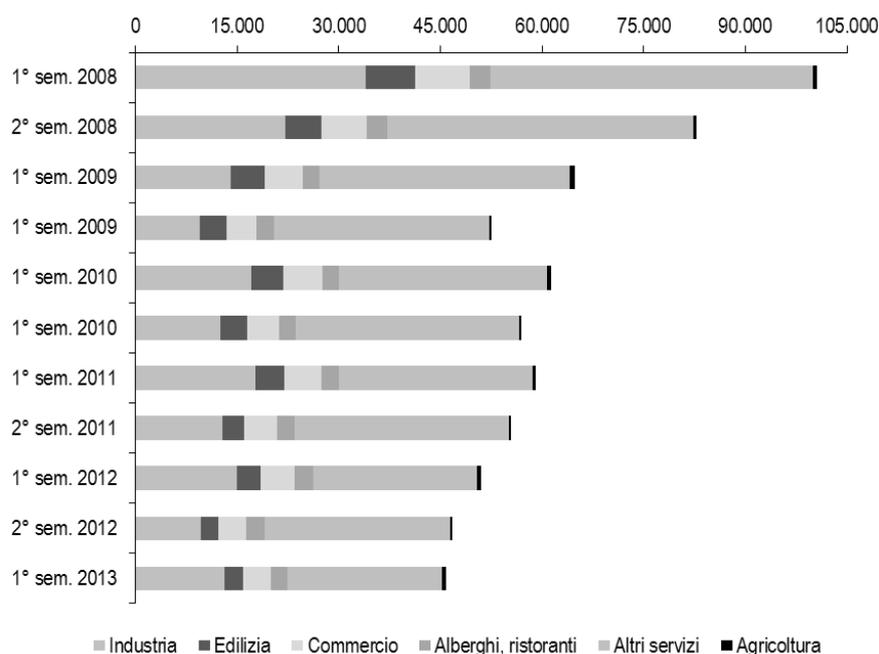
---

<sup>51</sup> Secondo i consolidati studi dell'Osservatorio della Provincia di Torino, è fuorviante considerare solo assunzioni e cessazioni, poiché molte riguardano lavori temporanei, «atipici», a somministrazione la cui durata è spesso minima. L'indicatore del volume di lavoro attivato, invece, misura la quantità effettiva di giornate lavorative create dall'insieme dei vari contratti; si tratta di un indicatore innovativo finora raramente utilizzato, per cui non esistono dati comparativi a livello nazionale.

<sup>52</sup> L'incidenza del lavoro autonomo, invece, risulta lievissimamente cresciuta a Torino tra 2008 e 2012, dal 22,7% al 22,9% del totale degli occupati (fonte: Istat). Di fatto, occorre una certa cautela nel considerare la crescita del lavoro autonomo - registrata, oltre che a Torino, anche nelle province metropolitane di Bologna (+3,3%), Catania (+1,3%), Genova (+0,6%), Venezia (+0,4%) e Reggio Calabria (+0,1%) - in quanto in buona parte legata all'aumento di lavoratori «parasubordinati»: professionisti perlopiù con un solo committente, dunque molto vicini alla figura di un dipendente, ma senza averne gli analoghi livelli di tutela. La Provincia di Torino ha istituito oltre dieci anni fa il servizio Mettersi in Proprio - con tre sportelli nel capoluogo, quattro nella cintura metropolitana e tre nel resto della provincia - che offre consulenza gratuita per aspiranti imprenditori ed è finanziato da Fondo sociale europeo, Ministero del Lavoro e Regione. Tra il 2003 e il 2011 hanno contattato gli sportelli 18.836 aspiranti imprenditori: per il 25,6% giovani sotto i 28 anni, per il 49,7% donne, per il 91,9% italiani, per il 25,8% laureati; nel 33,4% dei casi si trattava di lavoratori dipendenti intenzionati a mettersi in proprio, nel 45% di disoccupati o lavoratori in mobilità. A seguito della fase di accompagnamento, sono stati presentati 13.500 progetti, di cui però solo il 7,2% s'è tradotto in imprese avviate: nel 66% dei casi si tratta di imprese individuali, quindi di cooperative (19%), srl (11%); il 35% opera nel commercio, il 29% nell'artigianato, il 13% fornisce servizi alle imprese, l'11% servizi alle persone (fonte: Provincia di Torino).

Figura 4.17. Volume di lavoro attivato in provincia di Torino, per settori produttivi

Migliaia di giornate lorde; fonte: Opml Provincia di Torino



La brusca riduzione del volume di lavoro attivato deriva in parte da una perdita secca di occupazione, in parte dal calo di assunzioni a tempo pieno indeterminato e dalla parallela crescita di part-time e contratti «atipici»<sup>53</sup>. In provincia di Torino, ad esempio, l'inciden-

<sup>53</sup> L'articolato panorama delle numerose tipologie di contratti introdotte, modificate e abrogate in Italia nel corso degli ultimi dieci-quindici anni rende complessa ogni ricognizione. L'Isfol ha di recente provato a ricostruire un quadro complessivo dell'occupazione nel nostro Paese, quantificando in un 64% i dipendenti a tempo indeterminato, in un 17,9% gli autonomi (suddivisi tra un 9,3% di imprenditori, un 6,7% di titolari di partita Iva, uno 0,6% di coadiuvanti familiari e un 1,3% di altre figure autonome), un 1% di soci di cooperative e un 17% di «atipici» (comprensivo di una decina di posizioni diverse: a tempo determinato 5,4%, a progetto 2,6%, con collaborazioni coordinate e continuative 2,5%, apprendisti 1,6%, lavoro intermittente o a chiamata 0,9%, lavoro a somministrazione 0,8%, contratto d'inserimento 0,6%, collaborazione occasionale 0,6%, stage e tirocini 0,6%, altri dipendenti 1,4%). L'insieme dei profili «atipici» interessa in modo superiore alla media i laureati (27%), le regioni meridionali (28%), il settore primario (31%), i giovani tra 25 e 29 anni (39%), le professioni non qualificate (42%) e, più di tutti, gli occupati con meno di 25 anni, tra i quali incide per il 56% (Isfol 2012).

za del part-time sul totale degli avviamenti al lavoro è aumentata dal 19,2% del 2008 al 28,5% del 2011, al 32,7% del 2013; quella dei contratti di somministrazione è cresciuta negli stessi anni dal 19% al 24%. Il peso delle assunzioni a tempo indeterminato, invece, è sceso dal 17,9% del 2008 al 15,6% del 2013. Tra le donne si continua a registrare una quota più elevata di part-time (pari al 40,2% nel 2013)<sup>54</sup>, mentre tra gli uomini sono più alte della media sia le assunzioni a tempo indeterminato sia la durata dei contratti a termine (mediamente di 152 giorni, contro i 111 giorni nel caso delle donne).

Lo stesso concetto di tempo indeterminato, peraltro, si sta crescentemente relativizzando, almeno nel mondo delle aziende private, celando ampie aree di sostanziale precarietà occupazionale. Un'indagine della Provincia di Torino sui contratti cessati nel 2011 ha fatto emergere come il tempo indeterminato sia ormai una peculiarità quasi solo del pubblico impiego (dove si rimane nello stesso posto di lavoro per quasi un quarto di secolo), mentre altrove la durata media dei rapporti di lavoro è nettamente inferiore, in alcuni casi pari a pochi anni (figura 4.18). Anche sul versante retributivo la Pubblica Amministrazione risulta il settore più «protetto» in anni recenti: nel 2010 i dipendenti pubblici guadagnavano il 17% in più della media di tutti i dipendenti italiani, i lavoratori dei trasporti l'8,7% in più, mentre gli altri erano tutti sotto la media: dipendenti dei servizi -3,1%, dell'edilizia -3,3%, dell'industria -5,4%, del commercio -8,4%, del settore socio-assistenziale -17%, di ristoranti e alberghi -17,5%, vigilanza -18,7%, pulizie -28,4% (fonte: Inps).

A fronte di queste radicali trasformazioni del mercato occupazionale – prima e dopo l'esplosione della crisi globale – come stanno reagendo le politiche del lavoro?

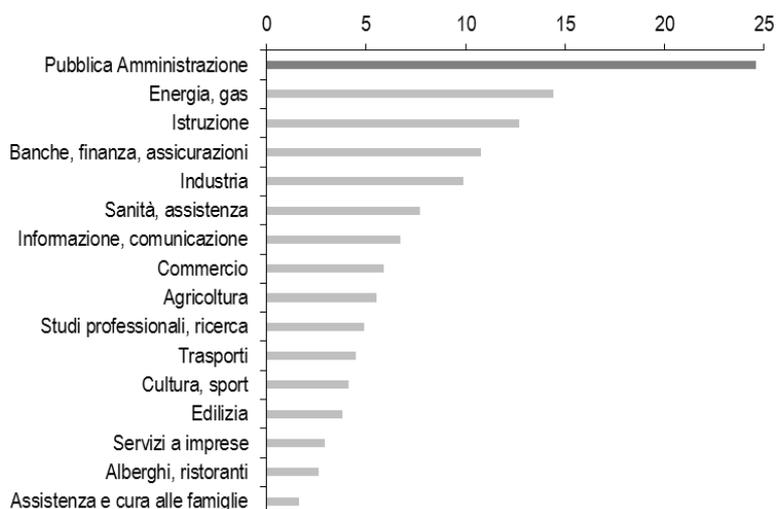
Sul versante di quelle cosiddette «compensative» (o «passive»), in Italia, oltre all'indennità di disoccupazione, è stato di recente introdotto il SIA, forma di reddito minimo garantito per disoccupati

---

<sup>54</sup> La maggiore rilevanza del part-time si ha nel settore dei servizi alle imprese (pari al 56,8% delle neoassunte e al 21,1% dei neoassunti) e nel commercio (rispettivamente 50,5% e 16,3%); i livelli più bassi, invece, continuano a caratterizzare l'industria, specie nel caso degli uomini (2,2%), mentre tra le neo-operaie la quota di tempo parziale è pari al 18,3% (fonte: Orml). A livello internazionale, si registra una relazione diretta tra diffusione del part-time ed elevati tassi di occupazione, specie femminile. In Italia – e nell'area torinese – dal 2008 a oggi il part-time è cresciuto; per molti lavoratori si tratta di una scelta obbligata dovuta alla crisi, non trovando posti a tempo pieno (fonte: Unioncamere).

Figura 4.18. Durata media dei contratti cessati nell'area torinese, per settore – 2011

In anni; fonte: Opml Provincia di Torino



a basso reddito<sup>55</sup>. Il sistema italiano delle politiche compensative è stato a lungo molto frammentato – oggi lo è un po' meno grazie a riforme dei governi Monti e Letta – con un coacervo di misure specifiche per numerose categorie e, al contempo, una fetta consistente di lavoratori senza alcuna protezione<sup>56</sup> (Saraceno 2013).

<sup>55</sup> Nonostante una prima proposta di schema di reddito minimo che risale al 1984 (Commissione Gorrieri sulla povertà) e la successiva sollecitazione dell'Unione Europea (nel 1992), l'Italia era rimasta l'ultima in Europa – con la Grecia – a non prevedere una misura del genere. La legge di stabilità approvata a fine 2013 ha introdotto (in via sperimentale) il SIA – Sostegno per l'inclusione attiva: integra il reddito di famiglie che vivono sotto la soglia di povertà assoluta, in cambio di un impegno ad accettare «percorsi di attivazione sociale». Talvolta nel dibattito pubblico questo tipo di erogazione è stato confuso con il cosiddetto «reddito di cittadinanza», contributo elargito a tutti i cittadini in modo universalistico e senza alcun vincolo; si tratta, in realtà, di uno strumento praticamente inesistente, di cui si ricordano rarissime applicazioni in Alaska, Brasile e Namibia (Ronchi 2013).

<sup>56</sup> «In Italia – osserva Ronchi (2013) – il ruolo di ammortizzatore sociale di ultima istanza è sempre stato storicamente lasciato alla famiglia, imperniata sul capofamiglia maschio che si fa carico degli altri componenti. [...] I nuovi rischi sociali generati dagli epocali cambiamenti nel contesto socioeconomico internazionale [...] e le trasformazioni nel mondo del lavoro e nella suddivisione dei ruoli familiari hanno contribuito all'aumento di fenomeni di povertà ed esclusione sociale, palesando una volta per tutte la grande assenza nell'impalcatura delle nostre politiche sociali: quella, appunto, di uno schema di salvataggio di ultima istanza come il reddito minimo garantito».

Nel nostro Paese uno dei principali strumenti «compensativi» rimane la Cassa integrazione guadagni, il cui utilizzo è in crescita pressoché costante negli ultimi anni. Tra le province metropolitane, Torino ha registrato per l'intero ultimo decennio (prima e dopo, dunque, l'esplosione della crisi globale) i più alti valori sia assoluti – eccezion fatta per il 2012, quando è stata superata da Cagliari e da Palermo – sia di intensità (ore medie di CIG per addetto; figura 4.19).

A fine 2013 in provincia di Torino erano in Cassa integrazione 12.333 lavoratori, il 39,2% dei quali di fatto licenziati in quanto dipendenti di aziende che hanno chiuso o sono fallite (fonte: Regione Piemonte). Nel quinquennio 2008-2012 nella provincia torinese sono state complessivamente erogate quasi 416 milioni di ore di CIG, per il 37,9% ordinaria, per il 45,2% straordinaria e per il 16,9% in deroga<sup>57</sup>; nel 73,7% dei casi a favore di operai, nel 26,3% di impiegati. I settori che più hanno fatto ricorso alla CIG sono, in termini assoluti, il metalmeccanico (con 281 milioni di ore complessive), il terziario extra commercio (con 30,8 milioni), l'industria chimica, della gomma e della plastica (29,8), le costruzioni (16,2), il commercio (16,1). Considerando però i livelli di intensità, questi sono stati particolarmente elevati nel settore tessile (con 335 ore annue per addetto), nell'industria chimica (318) e in quella metalmeccanica (316).

Anche l'indennità di mobilità<sup>58</sup> vede la provincia torinese (con 8,4 beneficiari ogni 1.000 abitanti) confermarsi tra quelle che più hanno fatto ricorso a tale strumento compensativo: nel quinquennio tra il 2007 e il 2011 solo in provincia di Cagliari (10,6) e di Bari

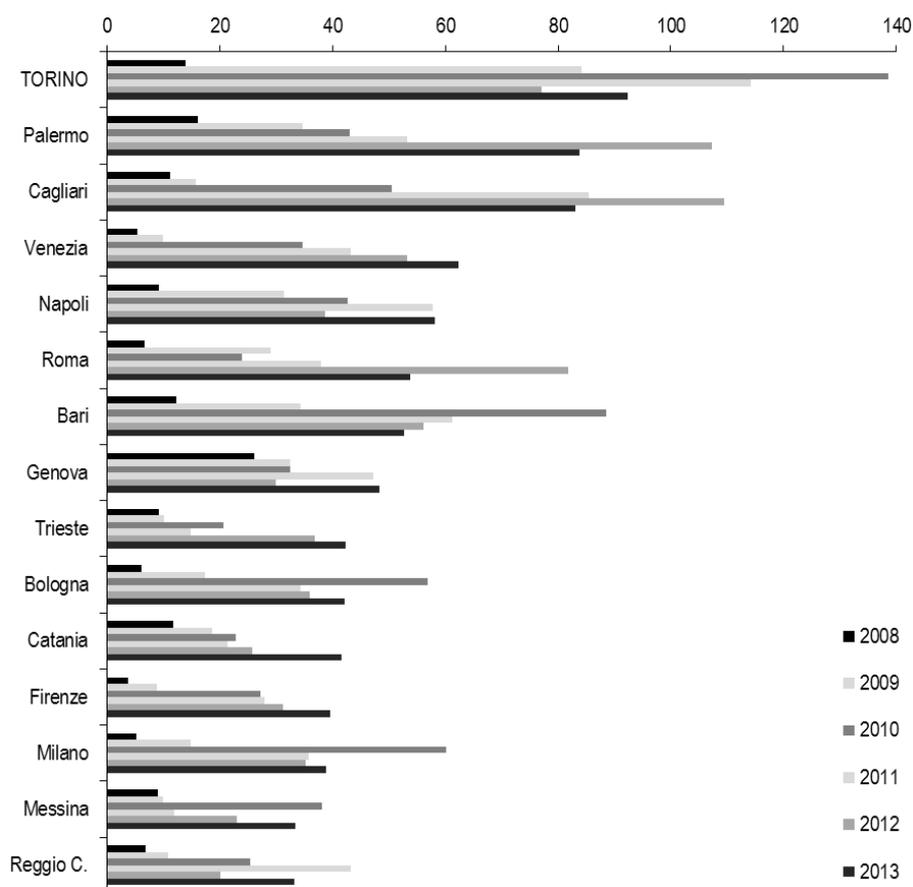
---

<sup>57</sup> La CIG ordinaria si può erogare per non più di 52 settimane in due anni a dipendenti di aziende in crisi temporanea; quella straordinaria serve a supportare imprese in fase di ristrutturazione, riconversione, procedura concorsuale o che abbiano esaurito la CIG ordinaria, e può durare fino a due anni; la CIG in deroga riguarda le imprese senza i requisiti per poter accedere alle altre forme di Cassa integrazione o che le hanno già utilizzate al massimo previsto dalla legge. Per aiutare i cassintegrati nel periodo di attesa (in genere, di quattro-cinque mesi) prima di ricevere il contributo dall'Inps, in diversi contesti sono state sviluppate forme di «anticipo» di liquidità: a Torino, ad esempio, dal Comune e dalla Compagnia di San Paolo, a Milano dalla Fondazione Welfare Ambrosiano.

<sup>58</sup> Tale indennità spetta a lavoratori licenziati (già occupati a tempo indeterminato e con un'anzianità aziendale di almeno un anno) a causa di esaurimento della CIG straordinaria, riduzione di personale, trasformazione dell'attività o ristrutturazione aziendale. Viene versata dall'Inps, per un importo pari all'80% della retribuzione teorica lorda e per una durata variabile (in relazione all'età del lavoratore, al momento del licenziamento e all'area geografica in cui è ubicata l'azienda) da un minimo di 1 anno a un massimo di 4 (fonte: Inps).

(12,3) si registra un'incidenza maggiore. In provincia di Torino, il numero di nuovi iscritti alla mobilità è cresciuto in modo pressoché costante, dai 9.105 casi del 2008 ai 14.263 del 2012; nel complesso del quinquennio, le quote assolute più consistenti di lavoratori in mobilità si registrano nel settore metalmeccanico (19.427), in quello delle costruzioni (10.265), del commercio (8.596), dei servizi alle imprese (7.613), di trasporti e comunicazioni (4.719), della chimica e gomma (3.356), del tessile (1.670). Nello stesso periodo, i maggiori incrementi hanno interessato i trasporti (+136%), il commercio (+116%), le costruzioni (+110%), i servizi alle imprese (+84%).

**Figura 4.19. Intensità di Cassa integrazione guadagni nelle province metropolitane**  
Numero di ore di CIG autorizzate per addetto nei settori industria e costruzioni; fonte: Inps



Le politiche del lavoro cosiddette «attive», invece, sono finalizzate alla creazione di lavoro, ad esempio attraverso incentivi e sgravi per le imprese che assumono, lavori socialmente utili, cantieri di lavoro, inserimento di disabili, servizi di consulenza, orientamento, formazione professionale, conciliazione lavoro-famiglia (Saraceno 2013). Se in termini complessivi l'Italia spende più della media Ocse in politiche del lavoro (figura 4.20), la quota destinata alle politiche attive è in calo e tra le più basse d'Europa (23,2%), molto distante da quella registrata ad esempio in Svizzera (52,7%), Danimarca (57,8%), Polonia (58,3%) o Svezia (63,4%).

Negli anni della crisi, in particolare, nel nostro Paese s'è spesso preferito usare le risorse disponibili per «tamponare» le principali emergenze con strumenti compensativi, penalizzando le politiche attive (fonte: Cnel 2013a). Considerando il complesso dei beneficiari di progetti di apprendistato<sup>59</sup>, inserimenti lavorativi, incentivi alle imprese<sup>60</sup> per assumere e stabilizzare i dipendenti, cantieri di lavoro<sup>61</sup>, tra il 2007 e il 2012 si registra una variazione positiva solo in provincia di Bologna (+1,1%) e per il resto solo riduzioni: Palermo -1,0%, Milano -4,8%, Venezia -5,4%, Firenze -6,5%, Genova -7,2%, Roma -7,2%, Trieste -7,7%, Torino -9,3%, Catania -13,1%, Messina -14,8%, Bari -17%, Reggio Calabria -19,6%, Napoli -19,8%, Cagliari -24,6%.

---

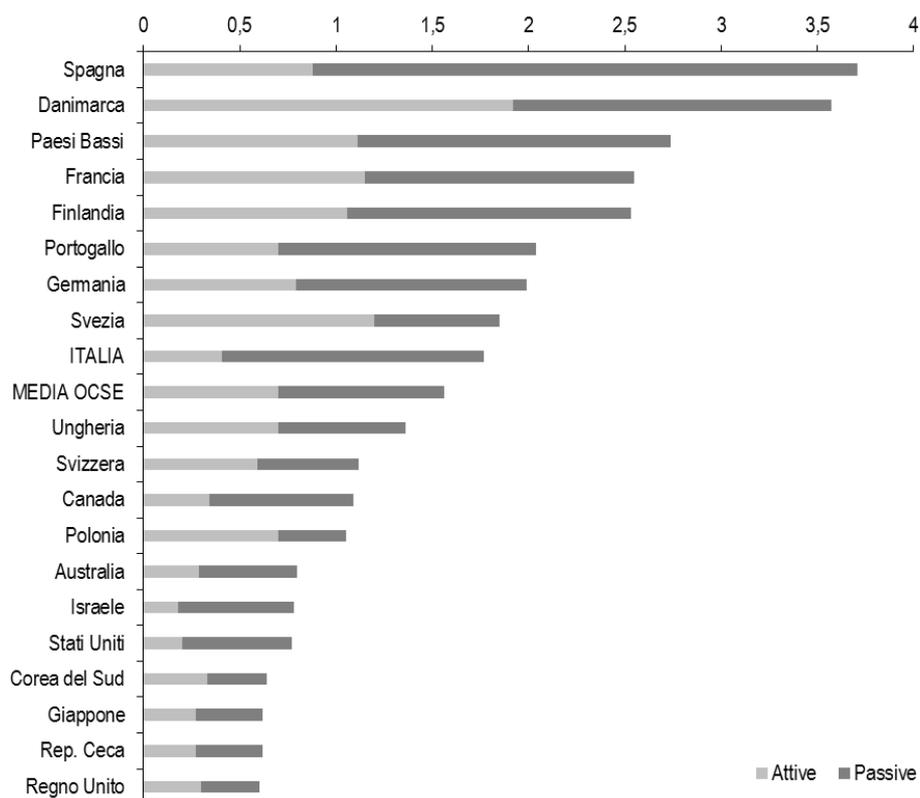
<sup>59</sup> All'inizio del 2013, da un'indagine dell'Unione Industriale di Torino emergeva che un terzo delle imprese aveva intenzione di aumentare le assunzioni di apprendisti. I saldi a fine anno sono però negativi, con un -21% di apprendisti assunti in provincia di Torino rispetto all'anno precedente. «In una fase in cui - commenta in proposito l'Osservatorio provinciale sul mercato del lavoro (Bollettino n. 3/2013) - l'assenza di nuova domanda di lavoro è il vero dato strutturale, interventi selettivi e non sistematici non contribuiscono in alcun modo a creare nuova occupazione».

<sup>60</sup> Una decina di norme - varate in Italia tra il 1990 e il 2013 - prevedono varie agevolazioni economiche per le imprese, articolate secondo complesse tipologie di beneficiari: disoccupati iscritti ai Centri per l'impiego da oltre due anni, ultracinquantenni disoccupati da almeno un anno, donne disoccupate da almeno due anni, lavoratori in mobilità, cassintegrati da almeno due anni, beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga, dirigenti disoccupati, detenuti e internati. Una recente analisi condotta dal Laboratorio Ida Rossi sulle ricadute prodotte in provincia di Torino dagli incentivi alle imprese per stabilizzare i lavoratori precari conclude drasticamente che «l'effetto degli incentivi è sostanzialmente zero: non hanno modificato i comportamenti dei datori di lavoro» (Battiloro 2012).

<sup>61</sup> A Torino, negli anni della crisi, il ricorso a questo strumento si è sensibilmente ridotto: dai 684 partecipanti a cantieri di lavoro del 2008 si è scesi a 494 nel 2011. È anche cresciuto il rilievo dei lavoratori non qualificati, dal 69% dei cantieristi del 2008 al 92,7% del 2011 (fonte: Comune di Torino).

Figura 4.20. **Spesa pubblica per politiche attive (creazione di lavoro) e passive (compensazioni economiche) – 2010**

In percentuale del PIL; fonte: Ocse



A partire dalla riforma del titolo V della Costituzione (legge 3/2001), in Italia le politiche attive del lavoro sono state in gran parte trasferite a Regioni ed enti locali. Tuttavia il settore non è mai effettivamente decollato, sia per la riduzione nell'ultimo decennio delle risorse destinate sia per «l'incapacità di implementare sul campo il nuovo apparato normativo da parte delle amministrazioni locali coinvolte» (Isfol 2012, 34), «in molti casi non all'altezza di svolgere i compiti a loro assegnati» (Ronchi 2013).

Un caso significativo in tal senso è quello dei servizi finalizzati a far incontrare domanda e offerta di lavoro: in Italia sono stati più volte riformati, a partire dal decreto legislativo 469/1997, abbandonando progressivamente il sistema delle liste di collocamento,

istituendo i Centri per l'impiego (gestiti dalle Province), riconoscendo anche a privati e altri enti pubblici – università, camere di commercio, associazioni di categoria – la possibilità di operare per l'incontro domanda-offerta<sup>62</sup>, puntando infine sull'integrazione tra politiche del lavoro, formative e sociali. Pur di recente in lieve crescita, il rilievo dei Centri per l'impiego rimane in Italia del tutto marginale rispetto ad altre agenzie di intermediazione, ma soprattutto rispetto a un mercato che appare sempre più caratterizzato, da un lato, dal ruolo centrale di amici e parenti, dall'altro dal crollo dei concorsi pubblici (figura 4.21). A confronto con altre province metropolitane, in quella torinese una quota (3,3%) un po' più alta della media (2,1%) ha trovato lavoro attraverso agenzie di intermediazione private, mentre si conferma bassa la quota (1,9%, rispetto a una media nazionale del 2%) di coloro per i quali è risultato decisivo l'intervento del Centro per l'impiego pubblico<sup>63</sup>.

Anche sull'altro versante delle politiche attive – quello formativo – la situazione italiana resta complessivamente critica. Per incidenza di laureati (20,3%) tra i giovani dai 30 ai 34 anni, nel 2012 l'Italia è ultima tra i 27 membri dell'UE, per quota di Neet (15-29enni che né studiano né lavorano) è terza dopo Grecia e Turchia. In tale quadro, la situazione torinese risulta tutt'altro che brillante, registrando nel 2011 la più bassa quota di giovani laureati tra le province metropolitane centro-settentrionali e, contemporaneamente, una delle maggiori quote di giovani Neet<sup>64</sup>.

---

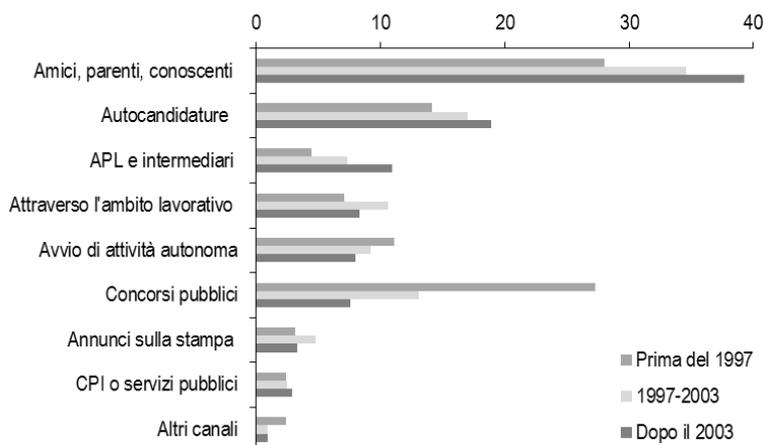
<sup>62</sup> Nel 2014 operano in provincia di Torino ben 109 sedi di servizi per l'impiego, di cui 13 CPI pubblici e 96 di altri operatori accreditati (fonte: Regione Piemonte).

<sup>63</sup> In Italia la fiducia nei Centri per l'impiego è più bassa che altrove: nel 2012 vi si è rivolto il 33,5% dei disoccupati, dato più alto rispetto a quello registrato in Spagna (27,2%) ma inferiore a quello di tutti gli altri maggiori Paesi europei: Olanda 44,7%, Portogallo 45,4%, Regno Unito 57,1%, Francia 59,4%, Svezia 62,9%, Grecia 64,8%, Germania 79,3% (fonte: Fondazione Hume). «Spesso gli analisti – osserva il Cnel in un recente rapporto – enfatizzano le potenzialità dei servizi per l'impiego come strumento di crescita occupazionale; [...] tuttavia le riforme, pur in presenza di significativi progressi, non hanno ancora prodotto un decisivo miglioramento dei servizi erogati. Il ritardo non riguarda solo le strutture pubbliche, ma anche i soggetti privati, che hanno sostanzialmente ignorato l'attività di mediazione di manodopera» (Cnel 2013a, 26).

<sup>64</sup> In provincia di Torino i Neet sono pari al 16,7% dei giovani, più di Trieste (16,6%), Bologna (15,8%), Firenze (15,1%), Genova (14,4%), Milano (12,3%); valori superiori a quello torinese si registrano solo a Roma (20,7%) e a Venezia (18,7%). Per contrastare il fenomeno dei Neet, la legge 92/2012 stabilisce di potenziare i tirocini formativi, delegando le Regioni a formulare le linee guida attuative; a fine 2013 si registra in provincia di Torino un numero di tirocini formativi stabile rispetto agli anni precedenti (fonte: Provincia di Torino).

Figura 4.21. Canale attraverso cui hanno trovato lavoro gli italiani, per periodo di inizio dell'attività

Fonte: Isfol 2012



Per quanto riguarda la formazione degli adulti<sup>65</sup>, il Piemonte<sup>66</sup>, insieme a molte altre regioni italiane, si colloca in una posizione non lusinghiera, a notevole distanza dalle migliori regioni europee (figura 4.22). In provincia di Torino, i corsi di formazione professionale erano quasi raddoppiati nei primi anni del secolo, passando dai 4.292 del 2001 (con 46.846 iscritti) ai 7.370 del 2006 (con

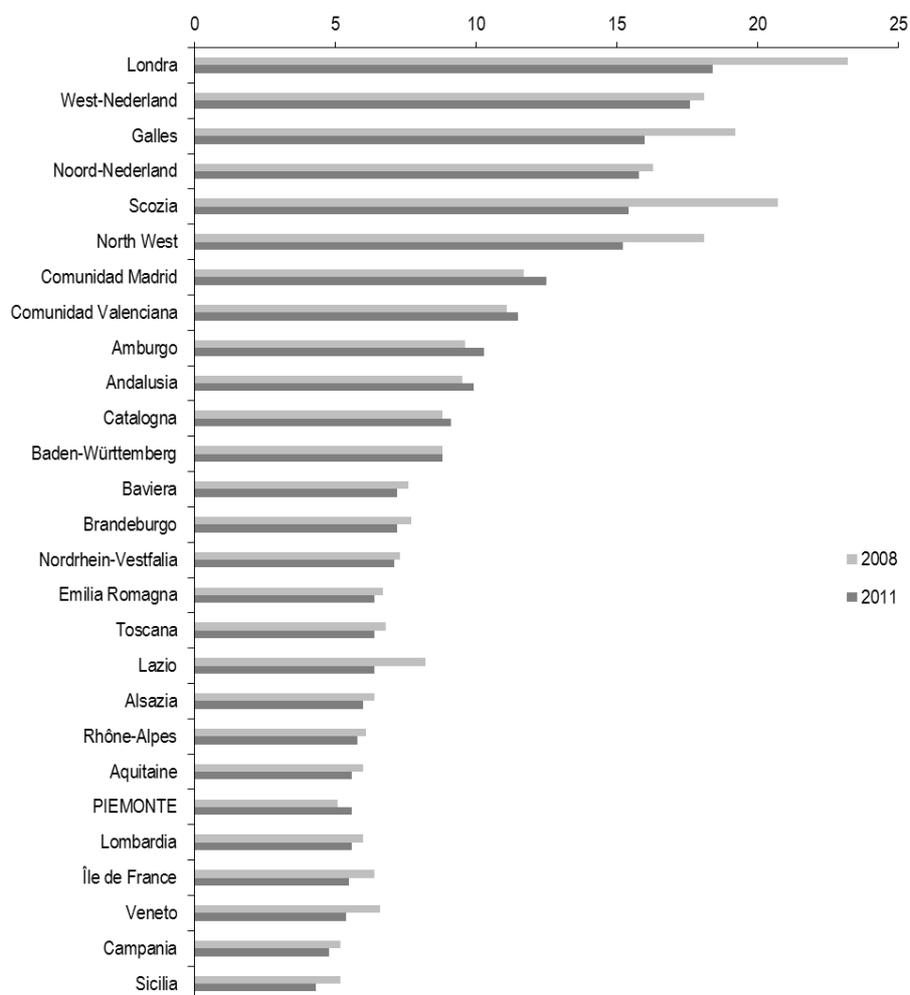
<sup>65</sup> Di formazione permanente e riqualificazione delle competenze in Italia ci sarebbe un gran bisogno. Nel 2013 l'Ocse ha indagato le capacità di base (comprensione di testi e abilità matematiche) dei cittadini di 22 Paesi membri o partner. Gli italiani si sono piazzati all'ultimo posto (al penultimo nel caso dei giovani) per capacità di analisi del testo e al penultimo (terzultimo tra i giovani) per competenze matematiche (fonte: <http://www.oecd.org/site/piaac>). Da un'altra recente indagine emerge anche che «in Italia è scarsa la competenza nelle lingue straniere [a causa] dell'inefficacia dell'azione istituzionale, dell'inadeguatezza delle risorse, dell'organizzazione e della formazione per docenti, della mancanza di collegamenti sistemici con il mondo delle imprese. [...] I giovani che terminano il nostro sistema scolastico sono caratterizzati nell'assoluta maggioranza dei casi dalla "conoscenza scolastica" di una lingua straniera, eufemismo per alludere a una mancanza di competenza. [...] Le lingue immigrate presenti oggi in Italia costituiscono un fattore di neo-plurilinguismo che potrebbe contribuire a ridurre la paura di diversità linguistica nel nostro Paese, ma questa opportunità non è tuttora considerata» (<http://www.language-rich.eu>).

<sup>66</sup> La Regione ha condotto analisi sugli esiti di vari programmi formativi, scoprendo che la spendibilità in termini occupazionali è massima nel caso dei corsi di qualificazione di base diretti a un primo impiego, mentre risulta decisamente ridotta nel caso di corsi di livello superiore, di specializzazione o di aggiornamento (Regione Piemonte 2010c).

87.913 iscritti), per poi ridursi fino al 2009 (2.983 e 43.972 iscritti) e quindi riprendersi nettamente nel triennio successivo, fino ai 6.153 corsi (con 94.896 iscritti) del 2012 (fonte: Provincia di Torino): principalmente finalizzati ai comparti edile e impiantistico (con 1,9 milioni di ore di formazione erogata), di ristorazione e turismo (1,8), dei servizi personali (1,5), di meccanica e riparazioni (1,4), dei servizi alle imprese (1,4) e socio-assistenziali (1,3).

**Figura 4.22. Adulti in formazione nelle regioni d'Europa**

25-64enni che hanno partecipato a corsi nel mese precedente l'intervista; fonte: Isfol



#### 4.6. DALLA CRISI A NUOVI MODELLI ABITATIVI

Anche un altro «pilastro» fondamentale per il senso di sicurezza individuale e familiare – quello dell’abitazione – sta subendo profonde trasformazioni (in atto da tempo, a dire il vero, ma che negli ultimi anni stanno amplificando i loro effetti). Prima di tutto va sottolineato che in Italia, come noto, è andata crescendo nei decenni la quota di abitazioni di proprietà, riducendosi quella delle famiglie in affitto<sup>67</sup> (figura 4.23). Nel caso del comune di Torino, ad esempio, nel 1971 il 72,2% dei nuclei abitava in un alloggio in locazione, valore sceso al 42,1% nel 1991 e al 28,4% nel 2011 (rimanendo comunque uno dei più alti tra le metropoli italiane). L’affitto è particolarmente diffuso nel capoluogo, oltre che in alcuni centri metropolitani settentrionali (Settimo, Chivasso) e meridionali (Moncalieri, Trofarello); decisamente meno nella cintura ovest, nei comuni collinari e ancor meno nel resto della provincia.

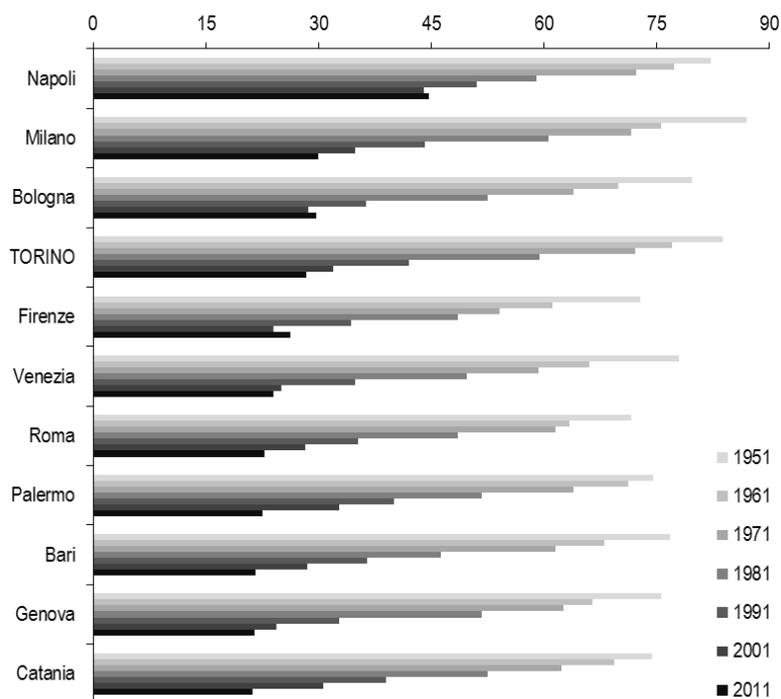
Quando c’è fiducia dei consumatori nel futuro, in genere cresce la propensione a comprare casa e, di conseguenza, il prezzo medio delle abitazioni aumenta. Durante una crisi come quella attuale, il valore degli immobili invece si riduce (si veda il paragrafo 3.2)<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> L’incidenza delle abitazioni di proprietà in Italia (pari al 71,7% nel 2010) è superiore alla media dell’Unione Europea (64%), ma inferiore a quella di altri 13 Paesi, in maggioranza dell’Est, con valori massimi in Lituania (89,7%), Slovacchia (89,2%), Ungheria (87,3%); viceversa, le famiglie in affitto caratterizzano la Germania (51,5%), l’Olanda (43,3%), la Danimarca (41,6%), l’Austria (40,6%). In prospettiva le distanze dovrebbero ridursi, in quanto in molti Paesi dell’Europa centro-settentrionale si registrano oggi i massimi valori continentali di mutui in corso per l’acquisto di una casa (fonte: Eurostat, EU-Silc). Quanto alle famiglie italiane, la locazione è più diffusa, in particolare, tra le madri sole con figli minorenni (il 36,7% delle quali abita in affitto), tra i nuclei a basso reddito (25,8%), tra i single sotto i 35 anni (30,6%) e adulti (27,2%); viceversa, ad abitare in una casa propria sono soprattutto le famiglie con figli maggiorenni (82,3%), le coppie senza figli: 81,1% (fonte: Istat). Le più svantaggiate sul mercato sono spesso le famiglie straniere: a Torino, ad esempio, la metà degli stranieri – tra gli africani quasi il 90% – non trova una casa in affitto pur avendo un regolare contratto di lavoro: «C’è da supporre che il colore della pelle sia un fattore ancora fortemente discriminante» (Cicsene 2010, 14). Inoltre, se trovano un alloggio in affitto, «a parità di abitazione, agli stranieri vengono sovente richiesti canoni superiori a quelli pagati dagli italiani [...] di circa il 10-20%» (Ponzo 2009b, 94-95). In più, molte amministrazioni applicano pratiche discriminatorie nei confronti degli stranieri – ad esempio per accedere al contributo di sostegno alla locazione – che sono state già più volte sanzionate dalla Corte Costituzionale (fonte: Unar).

<sup>68</sup> In Italia, tra il 2008 e il 2013, si registra una diminuzione pari a circa un sesto del valore degli alloggi (fonte: Osservatorio immobiliare), pur con differenze locali: in centro i prezzi calano in tutte le metropoli settentrionali – a Torino meno che altrove – mentre aumentano nel Mezzogiorno, Napoli a parte. In periferia, invece, la

Figura 4.23. Famiglie in abitazioni in affitto nei capoluoghi metropolitani

Valori percentuali; fonte: Istat

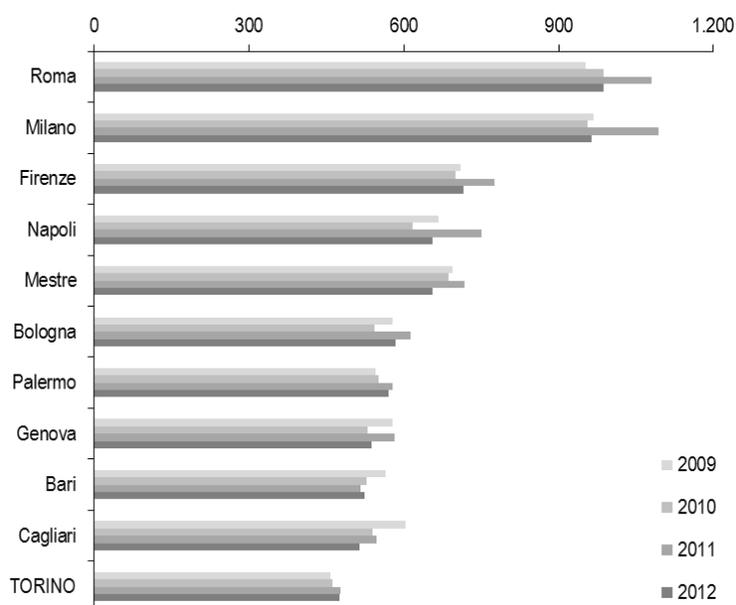


Nel caso degli affitti, dopo un paio di decenni di aumenti considerevoli, ultimamente nelle metropoli i canoni si sono ridotti. Permangono differenze assolute notevoli, con gli affitti medi più alti a Roma e a Milano e i più bassi proprio a Torino<sup>69</sup> (figura 4.24).

crisi non ha prodotto grossi effetti, con un calo significativo dei prezzi in poche città. A Torino e a Genova, in zone sia centrali sia periferiche, i prezzi rimangono tra i più bassi, superiori solo a quelli registrati in alcune metropoli meridionali.

<sup>69</sup> Per Torino, tuttavia, va tenuto conto che, a fronte di una stabilità del prezzo medio al metro quadrato e di un aumento solo lieve degli affitti (+4%), i redditi medi si sono ridotti (-1,5% circa); il problema della sostenibilità dell'alloggio si è dunque fatto più critico che altrove. A livello nazionale, tra il 1991 e il 2009 i redditi delle famiglie sono aumentati in media del 18%, i canoni d'affitto a prezzi di mercato del 105%, i prezzi degli alloggi del 265% (dati Cittalia, in Lodi Rizzini 2013). Una famiglia operaia vent'anni fa spendeva mediamente circa il 15% del reddito per l'affitto dell'abitazione, negli ultimi anni il 30% (D'Alessio e Gambacorta 2007). I livelli di sostenibilità di affitti e prezzi degli alloggi sono peggiorati, oltre che a Torino, a Firenze, Palermo e Catania, mentre sono migliorati a Milano, Venezia e Napoli; nelle altre metropoli non sono significativamente cambiati.

Figura 4.24. **Canoni d'affitto delle abitazioni nei capoluoghi metropolitani**  
Euro mensili medi; fonte: Nomisma su dati Solo Affitti

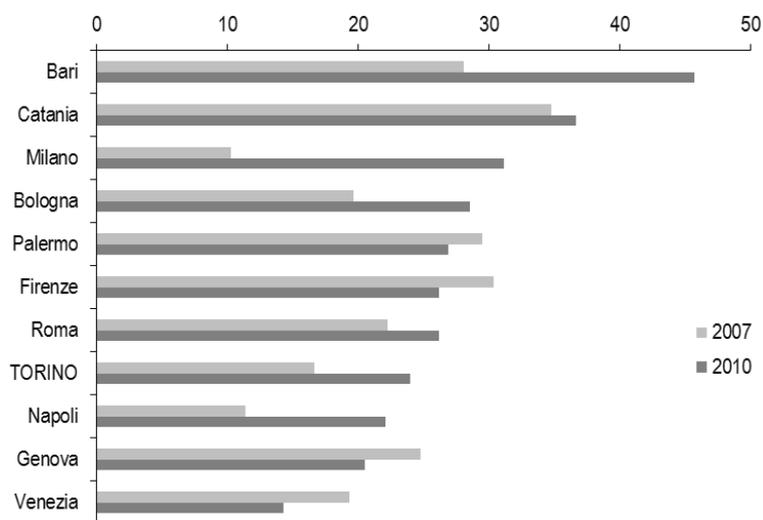


In questa situazione di crescente criticità, negli ultimi anni a Torino sta riprendendosi il mercato degli affitti, soprattutto per la difficoltà di molte famiglie a impegnarsi su orizzonti di medio-lungo periodo come quelli di un mutuo. Tra il 2005 e il 2008 i contratti di locazione erano già aumentati da 29.356 a 31.518 (+7,3%), poi la crescita s'è fatta più consistente: +25% nel 2012 rispetto a quattro anni prima<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> Per favorire l'incontro tra domanda e offerta di alloggi in affitto, così come in parecchie altre città italiane (Baldini 2012), a Torino opera da oltre un decennio l'agenzia Locare, creata dal Comune per garantire ai proprietari incentivi economici e garanzie e agli inquilini canoni calmierati. Il numero di contratti stipulati in città con la mediazione di Locare è aumentato per anni in modo costante – dai 132 contratti del 2002 ai 426 del 2006, fino ai 493 del 2010 – per poi declinare rapidamente nel 2012 (194 contratti), sia per le incertezze di molti proprietari di fronte ai ripetuti cambiamenti dei sistemi di tassazione (ICI, IMU) sia per la crescente difficoltà di trovare famiglie in grado di sottoscrivere affitti, per quanto agevolati (fonte: Comune di Torino). Nel 2013 il numero di contratti seguiti da Locare è nuovamente aumentato; nello stesso anno il Comune ha introdotto uno sconto fiscale per chi affitta a canoni calmierati una o più stanze del proprio alloggio a persone appartenenti a fasce sociali deboli, per una durata contrattuale da 3 a 18 mesi.

Al tempo stesso, aumenta anche la quota delle famiglie in affitto che, non riuscendo più a pagare il canone, subiscono lo sfratto<sup>71</sup>. Occorre tuttavia sottolineare come a Torino questo problema, pur in forte crescita, sia stato e rimanga meno drammatico che altrove: a Milano, ad esempio, l'incidenza degli sfratti è triplicata tra il 2007 e il 2010 (figura 4.25).

**Figura 4.25. Incidenza dei provvedimenti di sfratto nelle metropoli italiane**  
Ogni 1.000 famiglie in affitto; elaborazione su dati Ministero dell'Interno



<sup>71</sup> A Torino il numero di sfratti per morosità era rimasto praticamente stabile fino al 2007 (con una media annuale di poco inferiore ai 1.300); a partire dal 2008 s'è registrato un brusco aumento (2.216 casi), quindi la crescita è proseguita costante: 3.181 sfratti per morosità nel 2010, 3.747 nel 2012, oltre 4.000 nel 2013. Il Parlamento Europeo, già nel 2007, aveva approvato una risoluzione che sottolineava l'urgenza di «offrire garanzie sufficienti agli affittuari contro lo sfratto». A Torino è nato il primo fondo italiano «salva-sfratto», promosso dal Comune nel 2012 e finanziato dalle due fondazioni bancarie cittadine con 1 milione di euro, oltre che dal Consorzio intercomunale torinese con 400.000 euro. Ne possono beneficiare le famiglie sfrattate il cui reddito dell'ultimo anno si sia molto ridotto e non superi i 26.000 euro e nelle quali sia presente un membro anziano, minorenne o invalido. Il fondo rimborsa parte del debito contratto dagli inquilini (ad esempio, pari al 50% se il reddito familiare non supera i 15.000 euro, al 90% se il reddito non supera gli 8.000 euro). Se il proprietario si rifiuta comunque di stipulare un nuovo contratto d'affitto, la famiglia sfrattata viene aiutata dall'agenzia Locare a trovare una sistemazione alternativa. Il progetto – AbiStare, della Compagnia di San Paolo – punta a individuare precocemente, attraverso assistenti sociali del Comune, i casi di difficoltà a pagare l'affitto, per poi sostenere le famiglie per non arrivare allo sfratto.

Le politiche locali per l'abitazione sviluppate in Italia negli ultimi decenni, similmente ad altri Paesi europei meridionali, hanno puntato soprattutto a sostenere fiscalmente l'acquisto dell'abitazione, mentre sono stati decisamente più deboli tanto il sostegno alla locazione quanto i piani per l'edilizia popolare.

Nel settore della locazione, in pochi Paesi – ad esempio in Germania, in Danimarca e in Olanda – rimangono sistemi di regolamentazione delle tariffe tipo «equo canone», in Italia definitivamente aboliti una ventina di anni fa. Per il resto sono previsti, in forme e gradazioni diverse, fondi sociali, agevolazioni e sgravi per le famiglie in affitto. In Italia la legge 413 del 1998 ha istituito il Fondo nazionale per il sostegno alla locazione, di cui hanno però beneficiato ben pochi nuclei a basso reddito: a Torino, attorno alla metà dello scorso decennio, riguardava il 6,9% delle famiglie in affitto, valore grosso modo intermedio tra il massimo (15,2%) di Bari e il minimo (2%) di Firenze<sup>72</sup>.

La dotazione di edilizia sociale rimane nettamente più consistente in nazioni come l'Olanda (dove incide per un terzo del parco abitativo, di cui la metà in affitto), l'Austria, la Danimarca, la Svezia, il Regno Unito; l'Italia – con un peso degli alloggi popolari pari a poco più del 5% del totale – si colloca all'incirca a metà strada tra il modello nord-europeo e quello di Spagna, Grecia e repubbliche baltiche, Paesi in cui l'edilizia sociale è pressoché inesistente (dati 2011, fonte: Eurostat). Alcuni tratti caratterizzanti le politiche italiane degli ultimi decenni<sup>73</sup> sono stati, da un lato, il favorire sia il «riscatto» (acquisto) dell'abitazione sia la sua trasmissione ai

---

<sup>72</sup> Le differenze nelle singole città dipendono in parte dal numero assoluto degli aspiranti, in parte dai criteri d'accesso più o meno restrittivi stabiliti dalle amministrazioni civiche (Baldini e Poggio 2009). Nel 2012 il Fondo nazionale è stato azzerato e quindi ripristinato nel 2013; il Comune di Torino ha indetto un nuovo bando nei primi mesi del 2014. Va tenuto conto, comunque, della modesta efficacia di questo strumento nel prevenire la povertà e nel ridurre le disuguaglianze sociali, decisamente inferiore rispetto, ad esempio, ai benefici derivanti dall'edilizia sociale (Baldini e Poggio 2009); i casi olandese e inglese evidenziano che strumenti come il fondo sociale per l'affitto diventano più efficaci se associati a corposi interventi di edilizia pubblica (Baldini 2012).

<sup>73</sup> L'Osservatorio europeo sull'abitare (Cecodhas) ha individuato le dinamiche prevalenti nelle recenti politiche europee per la casa: tendenziale privatizzazione del patrimonio pubblico, diminuzione degli investimenti in nuova edilizia residenziale pubblica, crescenti partnership pubblico-privato (in particolare non profit), combinazione di diversi finanziamenti (mutui, sussidi pubblici, da enti di gestione), mix sociale attraverso quote di edilizia pubblica nelle aree in trasformazione, sistemi di intermediazione coordinati dall'attore pubblico, coinvolgimento crescente dei beneficiari nelle politiche abitative (Caruso 2014).

figli<sup>74</sup>, dall'altro una perdurante logica «emergenziale»: è significativo, in tal senso, che gradatamente l'aver subito uno sfratto abbia finito per prevalere tra i criteri per l'assegnazione di un alloggio popolare, rispetto ad altri elementi di debolezza strutturale delle famiglie (Olagnero 2002). Sul piano gestionale, così come per altri ambiti del welfare, si è assistito a un progressivo decentramento a favore di Regioni, Comuni e Agenzie territoriali per la casa (ATC)<sup>75</sup>.

La Regione Piemonte ha varato nel 2006 il Programma Casa per realizzare, entro il 2012, 10.000 alloggi di edilizia sovvenzionata e agevolata. Fino a metà 2013 sono stati costruiti – o recuperati – 3.872 alloggi e sono attivi i cantieri per altri 3.422 (fonte: Regione Piemonte, BU33, 14.8.2103), un terzo dei quali nell'area metropolitana. La Provincia di Torino (2014) ha stimato il fabbisogno di case popolari tenendo conto della quota di famiglie in abitazioni precarie, assistite economicamente per affitto o spese condominiali, con redditi o pensioni minime: le maggiori concentrazioni di casi critici sono state rilevate nell'area metropolitana (Falletti 2013), non tanto nel capoluogo – dove il 6,6% dei nuclei familiari è in condizioni di fabbisogno – bensì a Chivasso (10%), Trofarello (9,2%), Beinasco (8,9%), Rivalta (8,8%) e La Loggia (8,7%).

A Torino, nel 2013 sono proprietà del Comune circa 9.500 alloggi popolari, due terzi dei quali in città e un terzo in centri della provincia<sup>76</sup>; ma è soprattutto l'ATC a gestire la quota principale di alloggi popolari: 12.218 nel capoluogo e altri 4.487 nel resto del-

---

<sup>74</sup> Nel complesso, in Italia si è finito per bloccare in misura rilevante il turnover negli alloggi popolari, favorendo le generazioni anziane (Iommi 2013), ma soprattutto deviando progressivamente dall'obiettivo di riservare l'edilizia popolare ai ceti meno abbienti: oggi appena metà degli alloggi popolari sono abitati dalla fascia più povera della popolazione – ossia il 20% di famiglie coi redditi più bassi –, il 18% è abitato da membri del ceto medio, il 12% addirittura da appartenenti al terzo più ricco della popolazione (Baldini e Poggio 2009).

<sup>75</sup> Rispetto al ruolo delle ATC (già IACP), «colpisce il [loro] ruolo sostanzialmente defilato [...]: sono presenti ma non centrali nella percezione dei Comuni che, in larga parte delle regioni, hanno ricondotto a sé la proprietà del patrimonio immobiliare dell'edilizia residenziale pubblica, determinando con le ATC un rapporto raramente attivo nel sollecitare e nel promuovere innovazione nelle politiche, anche perché i Comuni – ben consci della scarsità di risorse – non ripongono nessuna aspettativa su un incremento del patrimonio di edilizia popolare», preoccupandosi unicamente di gestire al meglio l'esistente (Baldini 2012, 313).

<sup>76</sup> Per offerta di edilizia popolare pro capite, Torino è terza tra le metropoli, dopo Trieste e Milano, con canoni di locazione medi per gli alloggi popolari tra i più bassi (pari a 90 euro mensili e superiori solo a Bari, 70 euro circa, e a Roma, 60 euro). Negli ultimi anni, tuttavia, il Comune di Torino risulta tra quelli che spendono meno in edilizia popolare: supera Genova e Trieste, ma spende decisamente meno di Venezia, Bologna e, soprattutto, di Milano (Azzone e Palermo 2010).

l'area metropolitana, circa il 10% in più rispetto al 2000 (Provincia di Torino 2014). Tra il 2001 e il 2012 il Comune di Torino ha indetto quattro bandi per l'assegnazione di alloggi popolari: il numero di domande presentate è rimasto relativamente stabile<sup>77</sup> – attorno a 8.000 – con un picco nel 2007 di 9.965. A essere cambiata in modo rilevante è la composizione dei richiedenti, con un aumento considerevole degli stranieri<sup>78</sup>, nel 2001 pari al 33,3% e nel 2012 al 50,9% del totale.

#### Scheda 4.2. Edilizia popolare a Torino, tra XIX e XXI secolo

Rielaborazione su fonti: ATC Torino, Fava 2007, Palpacelli e Tonino 2013

Agli albori del suo sviluppo industriale Torino trasforma profondamente la struttura urbana, con una separazione crescente tra aree e classi sociali: gli immigrati vanno a popolare le nuove barriere operaie, caratterizzate da abitazioni «a ringhiera», gabinetti in comune e servizi pubblici minimi (essenzialmente, qualche bagno e lavatoio). A fine Ottocento si registrano i primi esperimenti di edilizia popolare pianificata, a volte per iniziativa aziendale, a volte grazie a società di mutuo soccorso operaio. Nel primo caso, la più importante realizzazione nell'area torinese è del 1875, a Collegno, per i dipendenti dell'azienda Leumann: un villaggio liberty, progettato da Pietro Fenoglio, dal forte impianto comunitario, con ampi viali interni, un convitto per giovani immigrate, il circolo sociale, uno spaccio alimentare, bagni pubblici, chiesa, asilo nido e scuola elementare, ufficio postale.

<sup>77</sup> Oltre che in occasione dei bandi periodici, la domanda per un alloggio popolare può essere presentata per «emergenza abitativa» (ad esempio, in seguito a uno sfratto) e su segnalazione dei servizi sociali. Il totale di tali domande è leggermente cresciuto nell'ultimo decennio: dalle 600-700 domande annue di una decina d'anni fa alle attuali 800-900; gli alloggi assegnati corrispondono mediamente a circa il 60% delle istanze presentate (fonte: Comune di Torino). In tutta la provincia, la quota di domande insoddisfatte – rispetto a quelle presentate all'ATC – è aumentata lentamente ma costantemente tra il 2000 (9.907 casi) e il 2009 (11.324) per poi crescere in modo rilevante nel successivo triennio, fino ai 15.005 casi registrati nel 2012 (fonte: Regione Piemonte – Direzione Edilizia).

<sup>78</sup> Le strategie degli stranieri rispetto all'abitazione sono varie. Ad esempio, i marocchini aspirano più della media a ottenere un alloggio popolare (Ponzo 2009a): tenendo conto che sono soltanto pari al 2,1% dei torinesi, nel 2012 hanno presentato il 18% delle domande per una casa popolare; i romeni – pari al 5,7% dei torinesi – sono più interessati al sostegno alla locazione (14,6% delle domande) che alla casa popolare (6,4% delle domande). Tra gli altri principali gruppi nazionali presenti a Torino, hanno un interesse superiore alla media per l'alloggio popolare peruviani, albanesi ed egiziani; i moldavi hanno strategie simili ai romeni, mentre i cinesi sono quasi del tutto disinteressati: i 5.437 residenti in città hanno presentato solo 16 domande per alloggi popolari e 3 per il fondo di sostegno alla locazione.

Nel 1889 si registra il primo esempio a Torino città di «case operaie» pianificate, costruite dalla società di mutuo soccorso La Cooperante in lungopo Machiavelli, anche grazie alla concessione a prezzo ridotto di un terreno di proprietà del Comune. Un paio di anni dopo la stessa società – su incarico della Martini & Rossi – realizza alcuni isolati popolari oltre la barriera di Orbassano, in zona Crocetta (tra le vie Pigafetta e Verazzano); si tratta del primo esempio di edilizia aziendale a Torino.



Villaggio Leumann (1875), Collegno



Case popolari via Pigafetta (1891), Torino

Nel 1903 l'istituto Opere Pie San Paolo delibera la costruzione – in via Vigone, Barriera di San Paolo – di un complesso di case economiche per «il gratuito ricovero a vedove di operai con prole, in speciali condizioni di bisogno, con preferenza per quelle i cui mariti avessero perduta la vita in seguito di infortunio sul lavoro». Nello stesso anno viene approvata la legge Luzzatti (254/1903), primo provvedimento nazionale per garantire ai ceti meno abbienti abitazioni decorose a un prezzo contenuto. Nel 1907 sorge a Torino l'Istituto Autonomo Case Popolari, per iniziativa di Comune, Cassa di Risparmio e Opere Pie San Paolo, a scopo «filantropico nei fini ed economico nei mezzi, [...] per la costruzione di un vasto demanio di stabili di carattere economico da concedersi in locazione senza scopo speculativo». I primi interventi interessano i quartieri settentrionali, a ridosso delle fabbriche: è del 1908 il complesso tra le vie Cuneo e Pinerolo, di fronte alla Fiat Grandi Motori, seguito da altri sette, edificati fino al 1912, per 2.398 alloggi in totale. Tra le due guerre mondiali nuovi importanti insediamenti popolari sorgono in aree decisamente periferiche della città: nel 1928 a Mirafiori nord (in via Guido Reni), nel 1932 a fianco della Snia Viscosa, all'imbocco dell'autostrada per Milano, inaugurata nello stesso anno. A seguito del piano nazionale INA Casa, nei primi anni Cinquanta nascono il quartiere popolare di Falchera (progettato da Giovanni Astengo e considerato tra i migliori esempi dell'architettura italiana dell'epoca, anche per gli ampi spazi verdi e la bassa densità abitativa), il quartiere Lucento e infine – in pieno boom economico e migratorio – gli isolati popolari di corso Sebastopoli (1959), Le Vallette (1961) e Mirafiori sud (1965), tutti caratterizzati da alti edifici prefabbricati, con pochi o nulli servizi. Il Piano per l'edilizia popolare varato a Torino nel 1963, a seguito del Piano regolatore di cinque anni prima, produce i quartieri di corso Taranto (1965) e, nei primi anni Settanta, di Falchera Nuova, anch'essi caratterizzati da imponenti cubature, ma anche da spazi verdi.



Case popolari via Cuneo (1908), Torino



Case Snia (1932), Torino

Il Piano nazionale decennale del 1978 (legge 457) affida i compiti di governo dell'edilizia pubblica al Comitato interministeriale programmazione economica, al Comitato regionale per l'edilizia residenziale e alle Regioni; prevede inoltre una maggior articolazione degli interventi: edilizia sovvenzionata (l'ente pubblico costruisce con contributi statali e mutui in conto capitale), agevolata (tramite «sconti» creditizi alle imprese edili), convenzionata (con accordi tra enti pubblici, istituti di credito e incentivi alle imprese costruttrici), interventi di recupero del patrimonio edilizio.

Quest'ultima linea di intervento diventerà sempre più importante a Torino nei decenni successivi, anche per la minore necessità di costruire a seguito del declino demografico avviatosi nella seconda metà degli anni Settanta. Negli ultimi decenni gli interventi di edilizia popolare sono inseriti in più generali piani di riqualificazione urbana; al tempo stesso – per garantire un maggiore mix sociale, ovvero per evitare la concentrazione territoriale del disagio – Comune e ATC procedono soprattutto ad acquistare sul mercato privato alloggi, in diversi condomini, e quindi a inserirli nel patrimonio pubblico e ad assegnarli tramite bando. Da una decina di anni, inoltre, a Torino gli operatori che trasformano edifici oltre i 4.000 metri quadrati debbono vincolare a edilizia residenziale pubblica un decimo della superficie eccedente.



Quartiere Falchera nuova (1972), Torino



Edilizia residenziale Priu Spina 3 (2006), Torino

#### Scheda 4.3. Residenze collettive a Torino: progetti realizzati e in cantiere

Fonti : Comune di Torino e altre, aggiornamento a gennaio 2014

Gli interventi forse più innovativi degli ultimi anni – sotto il profilo sia sociale sia gestionale – sono probabilmente rappresentati da una serie di progetti variamente denominati: cohousing, condomini solidali, residenze temporanee. Ormai, questi progetti di coabitazione solidale sono piuttosto numerosi a Torino (oltre una dozzina, per un totale di quasi 1.500 alloggi); attraverso la città, da nord a sud, sono molto differenti per tipologia edilizia, ma accomunati dall'indirizzarsi prioritariamente a fasce sociali deboli: nuclei monogenerazionali, anziani soli, famiglie in carico ai servizi sociali, giovani\*.

Tra gli aspetti innovativi ci sono la compresenza di spazi privati (alloggi o singole stanze) e di servizi condivisi (cucina, lavanderia, sale da pranzo e per riunioni, ma anche corsi di formazione, doposcuola, microcredito, car e bike sharing), forme di mutuo sostegno tra famiglie (talvolta col supporto di volontari e/o operatori professionali), un mix tra pubblico, privato e terzo settore\*\* nel progettare e gestire tali realtà.

\* Destinato ai giovani è anche il progetto C.a.s.a. (Ciascuno a suo agio) realizzato dal 2010 da Comune e Compagnia di San Paolo col contributo del Dipartimento nazionale della Gioventù: prevede un fondo rotativo per l'affitto a favore di giovani tra i 18 e i 30 anni – con la formula del prestito d'onore, sino a un massimo di 3.500 euro, da restituire in tre anni, senza oneri. Un altro progetto del programma Housing della Compagnia di San Paolo è Stesso Piano, nato nel 2008 e dal 2012 gestito dalla cooperativa Doc; si rivolge a studenti e lavoratori under 35, interessati ad abitare in un condominio sociale temporaneo pagando un affitto molto ridotto e offrendo in cambio alla comunità dei residenti una decina di ore settimanali di volontariato (fonte: Comune di Torino 2013).

\*\* Comune, Regione, associazioni, cooperative sociali e fondazioni bancarie cooperano in varie forme a questi progetti. Ad esempio, l'associazione Co-Abitare a ottobre 2013 ha stipulato una convenzione con il Comune per sviluppare nuove esperienze di cohousing, intese come «comunità intergenerazionali basate su convivenza attiva, aiuto reciproco, compartecipazione di conoscenze e capacità, rispetto dell'ambiente» (<http://www.coabitare.org>). La gestione dell'«albergo sociale» di via Ivrea è stata affidata dal Comune a Sharing abitare sostenibile SpA, società sostenuta dalla Fondazione sviluppo e crescita della CRT. Il programma Housing della Compagnia di San Paolo promuove inoltre innovazioni per migliorare le opportunità abitative di persone e famiglie con disagio psicologico e socio-economico, anche attraverso una maggiore interazione tra i residenti nei condomini. A livello nazionale, l'esperienza probabilmente più significativa di impegno del terzo settore è quella della fondazione Housing sociale, costituita nel 2004 da Fondazione Cariplo, Anci Lombardia e Regione, con «fini di solidarietà sociale, l'obiettivo di contribuire a risolvere il problema abitativo, un'attenzione alle situazioni di svantaggio economico e sociale»; la fondazione si occupa di tutte le fasi, indice i bandi per la progettazione e l'assegnazione degli alloggi, cura i piani finanziari e di accompagnamento sociale (<http://www.fhs.it>).

**Progetti realizzati**



Albergo sociale *Sharing*  
via Ivrea 24 (180 unità abitative)



Comunità solidale *Filo continuo*  
via Orvieto 1 (200 alloggi)



Comunità solidale *Filo continuo*  
corso Mortara 36/7 (90 alloggi)



Residenza temporanea *D'Orho*  
corso Principe Oddone 22 (40 camere)



Cohousing *Numero Zero*  
via Cottolengo 26 (40 alloggi)



Comunità solidale *Tessitori*  
via San Massimo 31-33 (142 alloggi)



Comunità di coabitazione solidale *Casasol*  
via Nizza 15-17 (58 alloggi)



Condominio solidale *A casa di zia Jessy*  
via Gessi 4-6 (30 alloggi)



Cohousing *Buena vista social club*  
via Giordano Bruno 191-195 (42 alloggi)



Comunità di coabitazione solidale *Il Cortile*  
via Bossoli / via Pio VII (207 alloggi)

### Progetti in cantiere



Coabitazione solidale  
via Gallina / via Ghedini (280 alloggi)



Residenza collettiva temporanea *La Filanda*  
strada Meisino 55/9 (22 camere)



Cohousing  
via Perugia / corso Novara (80 alloggi)



Residenza temporanea *Luoghi Comuni*  
via Priocca 3 (27 alloggi)



Condominio solidale  
via San Pio V 11 (33 alloggi)



Coabitazione solidale  
via Scarsellini / via Poma (300 alloggi)

#### 4.7. CAMBIA IL WELFARE

Com'è più volte emerso dai paragrafi precedenti, negli ultimi anni le politiche contro la povertà, per l'occupazione, per la casa stanno modificando contenuti, indirizzi e metodi, in particolare verso forme di maggiore integrazione tra pubblico e privato<sup>79</sup>. Si tratta di

<sup>79</sup> L'Unione Europea ha più volte ribadito – in ultimo, nell'ambito della strategia Europa 2020 – la necessità di «lavorare in partenariato» tra governi nazionali e locali, parti sociali, società civile e privati (Canale 2013). Le denominazioni dei modelli emergenti dalle riforme del welfare sono varie, generando talvolta un po' di confusione: welfare mix, welfare society (per rimarcare la distanza dai modelli basati sul solo Stato), welfare plurale, secondo welfare (per enfatizzarne la discontinuità storica; Ferrera 2013). Tali modelli si presentano poi spesso variamente ibridati nei

una tendenza generale, caratteristica dei sistemi di welfare contemporanei, su cui dunque è bene soffermarsi brevemente<sup>80</sup>.

Innanzitutto, va sottolineato come a livello europeo persista una certa differenza tra i modelli nordici (che investono in welfare una quota tuttora molto elevata della ricchezza nazionale), quelli del Sud e quelli dell'Est Europa (la cui spesa sociale è molto bassa, pur se recentemente in crescita). L'Italia ha mantenuto nell'ultimo decennio un livello di spesa sociale di poco superiore alla media dell'Unione Europea; la variazione tra il 2005 e il 2010 (+18,1%) è analoga a quella media registrata nell'UE (+18%) (figura 4.26).

Se da un lato, dunque, sono riconoscibili differenti modelli<sup>81</sup> relativamente consolidati nelle singole nazioni, dall'altro la situazione sta evolvendo, più o meno rapidamente<sup>82</sup>. Uno dei principali assi di trasformazione è proprio quello della crescente mescolanza tra soggetti pubblici e privati nelle diverse fasi di progettazione, realizzazione e gestione dei servizi. L'incidenza dei privati sul PIL generato dai servizi sociali, ad esempio, da tempo è piuttosto rilevante

---

singoli contesti nazionali o regionali, spaziando in genere da tipologie di offerta mista pubblica-privata con libera scelta dei cittadini (che ricevono, ad esempio, voucher utilizzabili per diversi servizi) alla crescita di reti integrate in cui solitamente il settore pubblico mantiene un ruolo di regia e indirizzo (Ugolini 2012).

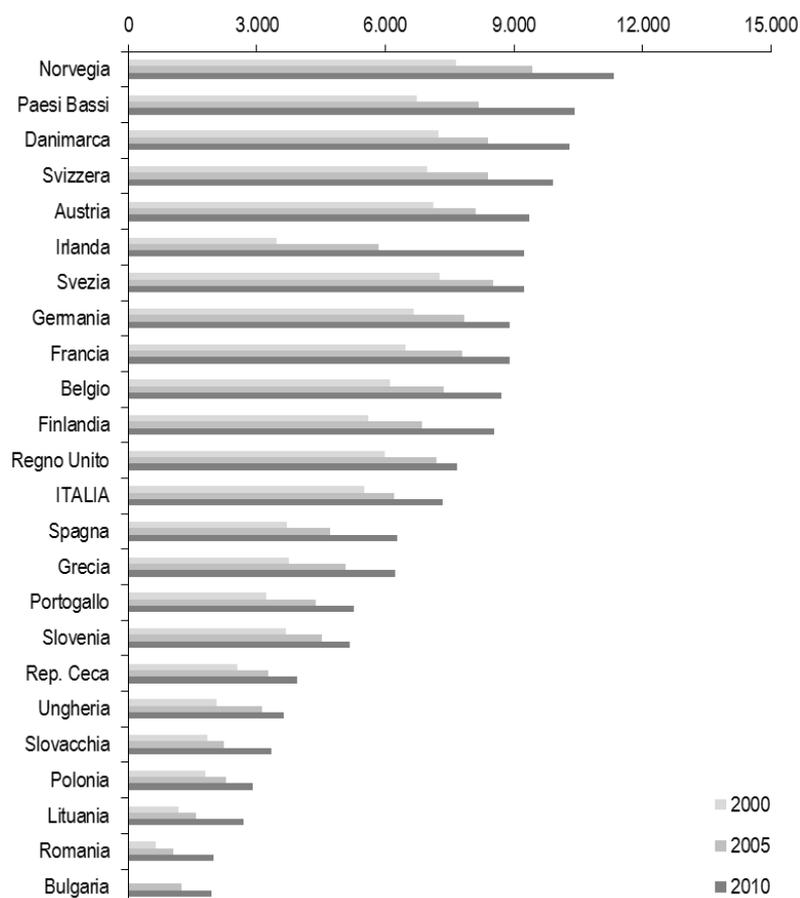
<sup>80</sup> Per ragioni di spazio non si può qui che accennare al dibattito sulle trasformazioni dei sistemi di welfare. Per ulteriori approfondimenti, si vedano i recenti saggi di M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali: l'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2012; Y. Kazepov e E. Barberis (a cura di), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, Carocci, 2013; nonché Saraceno (2013).

<sup>81</sup> In Europa sono individuabili quattro tradizioni (Ferrera 2012): scandinava (caratterizzata da abbondante spesa sociale, quasi interamente statale, copertura universale e automatica per tutti i rischi sociali); anglosassone (universalismo sanitario e verifiche dei bisogni negli altri ambiti); centro-europea (in Germania, Austria, Francia, Svizzera, con coperture legate alle diverse posizioni lavorative, prestazioni proporzionali al reddito, cogestione con alcuni soggetti del terzo settore, come i sindacati); mediterranea (con copertura sanitaria universale, per il resto selettiva e particolaristica, soggetta a contrattazioni tra Stato e parti sociali).

<sup>82</sup> I primi segnali di trasformazione dei sistemi di welfare si registrano negli anni Ottanta, quando va in crisi il modello che aveva caratterizzato i decenni centrali del XX secolo – basato su un'impetuosa crescita, alimentata dal ciclo dinamico dell'economia fordista, e su una piena occupazione (maschile) – e, con esso, quella sorta di «patto» che prevedeva riforme sociali in cambio della rinuncia dei movimenti e partiti operai a velleità rivoluzionarie. Altri fattori accentuano il declino di quel modello di welfare: crisi fiscale e delle casse pubbliche, cambiamenti delle strutture familiari (soprattutto: invecchiamento, più donne lavoratrici, divorzi in crescita), trasformazioni economiche (delocalizzazioni produttive, precarizzazione), rischi sempre più segmentati tra diverse categorie sociali, declino delle grandi attese condivise di miglioramento sociale, anche per il progressivo soddisfacimento dei bisogni di base: istruzione, salute, eccetera (Mela 2006, Ugolini 2012).

nei Paesi anglosassoni dell'area Ocse (negli Stati Uniti nel 2010 era pari al 33,6%, in Canada al 21,4%, nel Regno Unito al 17,6%, in Australia al 13,3%), ma anche in Olanda (19,9%); viceversa, è molto bassa in Italia (2,3%), Spagna (1,8%), Repubblica Ceca (0,9%) e Polonia, dov'è praticamente nulla (fonte: stast.oecd.org). Nei decenni recenti, per altro, le differenze si sono parzialmente attenuate, con una lieve riduzione di peso dei privati là dov'era più forte e un rafforzamento in molte nazioni in cui risultava debole; nel complesso, nel ventennio 1990-2010 l'incidenza del settore pubblico risulta in diminuzione in 22 dei 27 Paesi dell'area Ocse.

**Figura 4.26. Spesa pro capite in tutela sociale nelle maggiori nazioni europee**  
Rispetto al potere d'acquisto medio pro capite; fonte: Eurostat



Per quanto riguarda l'Italia, il welfare si basa storicamente su una spesa pubblica in gran parte assorbita da previdenza e sanità, per il resto su frequenti deleghe alle reti familiari<sup>83</sup>, ma anche su una «pratica fortemente distorta da disparità territoriali e soprattutto dalla differente capacità contrattuale e "appropriativa" di gruppi e categorie organizzate» (De Santis 2013, 5).

Vari tentativi di riforma del welfare hanno prodotto finora risultati limitati<sup>84</sup>, anche per la pesante influenza che la storia pregressa continua a esercitare: «Un sistema di welfare che si costituisce in un certo modo, dà origine a determinate istituzioni, riconosce determinati interessi [...] segna in qualche modo anche i percorsi di cambiamento più probabili e quelli viceversa più difficili, che richiederebbero una ridefinizione radicale degli interessi in gioco» (Saraceno 2013, 23).

---

<sup>83</sup> Il modello italiano – così come quello tedesco – è stato definito «familistico», nel senso che i nuclei familiari vengono considerati i principali responsabili del benessere individuale, a differenza di sistemi come quelli scandinavo o francese in cui invece si punta a sollevare il più possibile le famiglie dagli oneri di cura (Saraceno 2003, Mariano 2006). Ciò spiega, ad esempio, perché in Italia, nel 2010, solo il 28% dei bambini con meno di 3 anni frequentassero un asilo nido (in Germania anche meno: 17,7%) contro il 46,5% in Svezia, il 52,2% in Norvegia, il 56% in Olanda, il 64% in Danimarca (fonte: Eurostat). Nel nostro Paese la carenza di servizi per la prima infanzia associata alla radicata convinzione che i compiti di cura siano prerogativa femminile fanno sì, tra l'altro, che il 47,1% delle mamme con figli in età prescolare – contro lo 0,3% dei papà – riduca l'orario di lavoro o smetta di lavorare per seguire i figli; analogamente, quando in famiglia c'è un disabile o un anziano da curare, il 19,4% delle donne (contro il 2,9% degli uomini) riduce l'orario o rinuncia al lavoro (fonte: Censis, Unipol, 2011).

<sup>84</sup> Una quindicina di anni fa la Commissione parlamentare «per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale» – presieduta da Paolo Onofri – aveva indicato, tra altri, gli obiettivi di ridurre la spesa pensionistica (a vantaggio di assistenza e altri ammortizzatori sociali), di introdurre criteri selettivi (basati su differenze di reddito e di bisogno delle varie categorie sociali), di ampliare la spesa per servizi (specie di *empowerment*, per rafforzare l'autonomia personale) riducendo le erogazioni di sussidi monetari. È opinione diffusa tra gli esperti che tali indirizzi siano rimasti in gran parte inapplicati: ad esempio nel decennio 1997-2007 la rilevanza delle pensioni è ulteriormente cresciuta a scapito di altri settori, mentre con gran fatica si è cominciato a parametrare alcune tariffe ai redditi, attraverso indicatori come l'Isee (L. Guerzoni, a cura di, *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, Il Mulino, 2008). Anche la frammentazione del welfare è cresciuta nell'ultimo quindicennio, sia a livello di diversi sistemi territoriali sia di strumenti, con nuove misure – ad esempio, le varie carte acquisti – che si aggiungono a quelle preesistenti (Madama, Jessoula e Natili 2014).

Sul piano territoriale, permane nel nostro Paese una marcata caratterizzazione localistica<sup>85</sup>: «fatti salvi gli standard minimi assistenziali garantiti a livello nazionale, [...] in Italia oggi esistono grandi differenze da località a località e una frammentazione in sotto-welfare locali» (Cittalia 2010, 161). Innanzitutto, il finanziamento dei servizi in alcune regioni deriva perlopiù da risorse proprie: è il caso, ad esempio, del Friuli (dove la Regione finanzia l'87,2% della spesa sociale; dati 2010, fonte: Ministero del Lavoro), del Piemonte (67,3%), della Sardegna (58,2%) o del Veneto (54,5%); in altri contesti, invece, risulta prevalente la quota di risorse erogate dal governo nazionale, come in Lombardia (59,6%), Toscana (68,7%), Calabria (69%), Emilia Romagna (74,4%) e Campania (92,4%). Nel caso delle metropoli, la spesa sociale – rispetto alla spesa corrente di ciascun Comune – incide a Trieste per il 31,5%, a Torino per il 20,9%, a Firenze per il 20,5%, a Bologna per il 20,2%; i valori più bassi si registrano, invece, a Venezia (11,4%), a Genova (10,8%) e a Napoli, con il 6,3% (dati 2011, fonte: Cittalia). Anche in termini di spesa pro capite, l'investimento in welfare è generalmente superiore nel Centro-Nord, pur con qualche eccezione (figura 4.27).

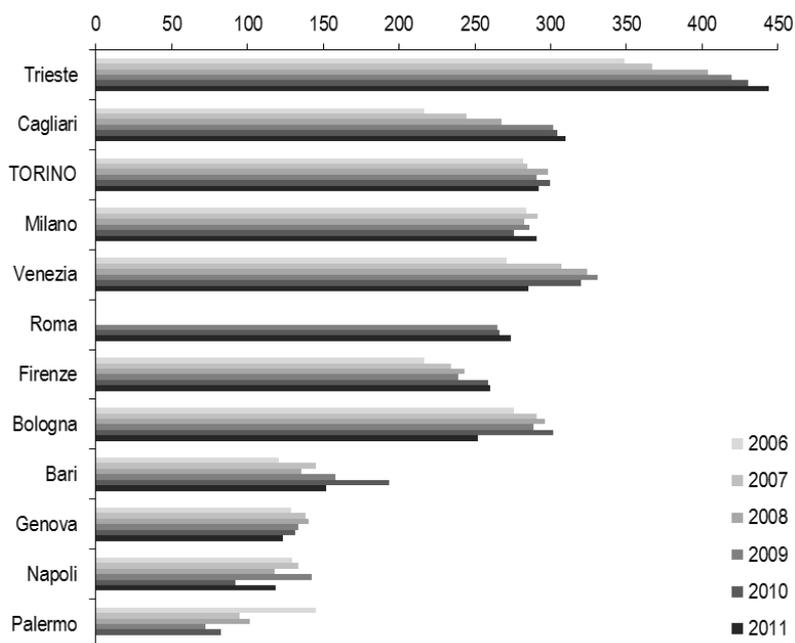
Mediamente, nei capoluoghi metropolitani la spesa sociale pro capite è superiore del 70% rispetto al resto del territorio provinciale; nel caso di Torino del 63,2%. Anche la quota di popolazione a carico dei servizi sociali risulta maggiore nel capoluogo (figura 4.28). Nel triennio 2010-2012, tuttavia, il numero di utenti dei servizi sociali risulta in forte crescita in alcuni bacini canavesani e della cintura metropolitana: Cissac (Caluso e altri 17 comuni: +82,7%), Cisa (Rivoli, Villarbasse e Rosta: +54,5%), Cissa (Moncalieri, Trofarello e La Loggia: +34,1%), Ciss (Cuornè, Rivarolo e altri 34 centri dell'Alto Canavese: +13,9%). Viceversa, l'utenza si riduce nel capoluogo (-12,4%), oltre che nei consorzi del Carmagnolese (-10,9%), della Val Susa (-18,3%), di Grugliasco e Collegno (-31,4%).

---

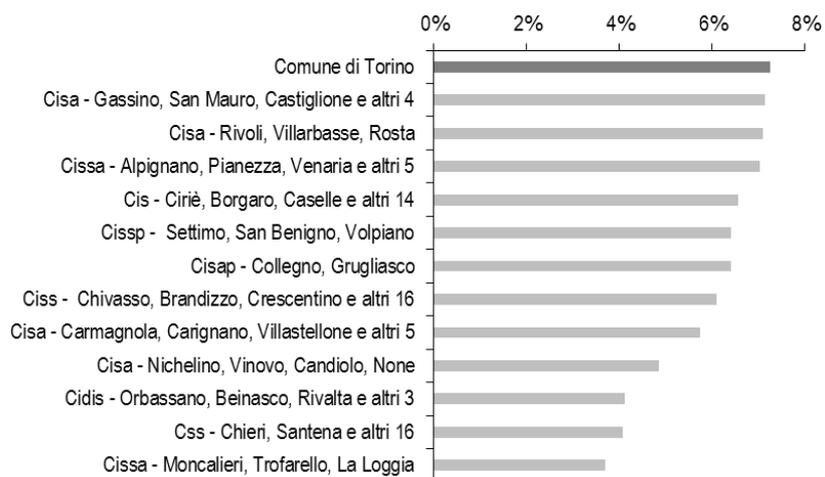
<sup>85</sup> La legge 328/2000 attribuisce ampia autonomia ai contesti locali – in particolare attraverso i Piani sociali regionali e i Piani sociali di zona – pur se una quota rilevante dei finanziamenti rimane gestita dal Fondo nazionale per le politiche sociali, istituito dalla legge 449/1997 e comprensivo delle risorse annue stanziare dalla legge di stabilità. Negli anni scorsi il Fondo nazionale s'è drasticamente ridotto – dai 1.464 milioni del 2008 ai 435 del 2010, ai 43 del 2012 – per poi risalire nel 2013 a 344 milioni (<http://www.camera.it>).

**Figura 4.27. Spesa sociale pro capite nei capoluoghi metropolitani**

Euro per abitante di spesa corrente; fonte: Cnel, su dati Ministero dell'Interno

**Figura 4.28. Quota di popolazione seguita dai servizi sociali nell'area torinese – 2012**

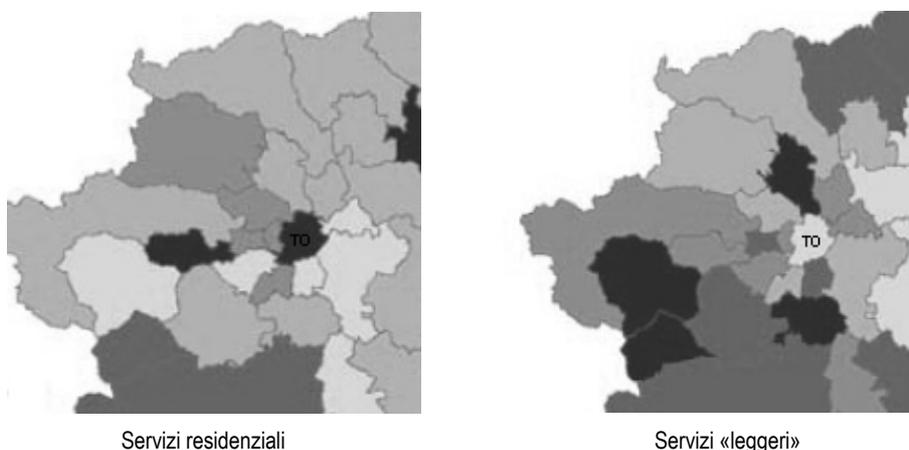
Valori percentuali; elaborazione su dati Regione Piemonte – Direzione Politiche sociali



Anche le tipologie di intervento risultano differenziate: a Torino prevalgono interventi socio-assistenziali residenziali (inserimenti di minori, anziani e disabili in presidi e centri diurni); in diverse zone di cintura e provincia sono più rilevanti i servizi «leggeri», con prese in carico di breve periodo, impiego di risorse umane ridotto, spese medie per utente minori (figura 4.29).

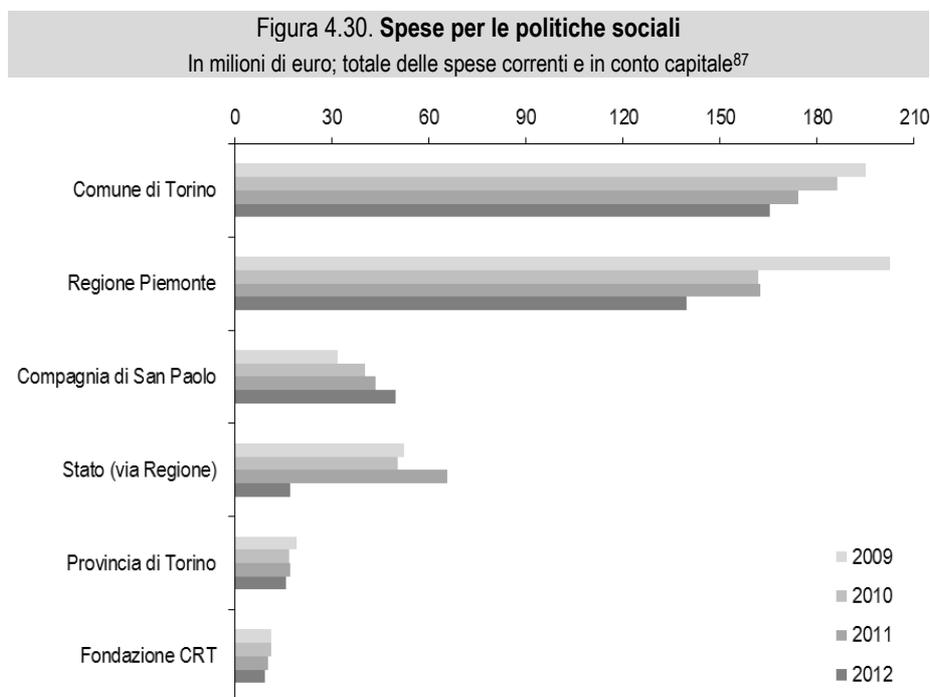
Figura 4.29. **Servizi sociali residenziali e «leggeri» in provincia di Torino**

In scuro i valori massimi; fonte: Negri 2009



Nel caso del Comune di Torino il principale intervento sociale, in termini assoluti, rimane l'assistenza domiciliare agli anziani (con 8.500 utenti nel 2012), quindi l'affidamento di minori (2.077) e gli interventi di educativa territoriale per ragazzi (1.647). Sono in crescita le persone assistite economicamente: da 4 ogni 1.000 minorenni nel 2009 a 6,5 nel 2012, da 3,9 a 5,1 nel caso degli adulti, da 2 a 6,9 tra gli stranieri; si riduce, invece, la quota di anziani (da 14 a 11,8), con un'inversione di tendenza che – secondo i responsabili del Comune – sarebbe imputabile non a un calo delle richieste, bensì alla riduzione delle risorse disponibili<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Di assistenza economica agli anziani si occupa da quasi quarant'anni anche la fondazione Specchio dei tempi (legata al quotidiano «La Stampa», presso i cui lettori vengono raccolte donazioni a scopo benefico). Dell'iniziativa *Le tredicesime dell'amicizia* – assegno una tantum di 500 euro nel periodo prenatalizio – nel 2013 hanno beneficiato oltre 2.200 persone, selezionate dalla fondazione con associazioni, parrocchie, servizi sociali; Specchio dei tempi nel 2013 ha anche erogato un migliaio di assegni da 450 euro a famiglie colpite dalla crisi.



Nel periodo compreso tra il 2009 e il 2012 le risorse destinate alle politiche di assistenza sono complessivamente diminuite del 22,6%, con tagli rilevanti specie da parte dello Stato (-67,4%) e della Regione (-31,1%); l'unico dato in controtendenza riguarda gli investimenti della Compagnia di San Paolo (+56%), che tuttavia, in termini assoluti, non possono che minimamente compensare il generale calo di risorse (figura 4.30).

<sup>87</sup> Per ciascun ente sono state sommate le spese correnti e le spese in conto capitale. Nel caso del Comune di Torino, si tratta di quelle indicate nei bilanci consuntivi ai capitoli di spesa Servizi di prevenzione e riabilitazione, Strutture residenziali e di ricovero per anziani, Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona; per la Regione Piemonte, le spese considerate riguardano il capitolo Politiche sociali e politiche per la famiglia, sempre a consuntivo; nel caso della Provincia di Torino, di cui sono disponibili unicamente i bilanci preventivi, è stata considerata l'area di spesa intitolata Assistenza infanzia, handicappati e altri servizi sociali; per la Compagnia di San Paolo e per la Fondazione CRT le spese sono a consuntivo, ai capitoli - rispettivamente - Politiche sociali e Volontariato, filantropia e beneficenza.

## 4.8. SI RAFFORZA IL MIX PUBBLICO-PRIVATO

Le crescenti difficoltà dell'assistenza pubblica nel far fronte a una domanda di aiuto in aumento hanno prodotto in questi anni una pressione sempre più consistente sul terzo settore<sup>88</sup>, in particolare sul volontariato<sup>89</sup> (figura 4.31). La risorsa del volontariato assi-

<sup>88</sup> Il terzo settore – anche denominato non profit, privato sociale o in altri modi – è formato da organismi privati che, pur lavorando spesso con modalità organizzative analoghe a quelle di un'azienda, non perseguono l'obiettivo del profitto economico. Fanno parte del terzo settore le associazioni (culturali, sportive, ambientaliste, eccetera), le società di mutuo soccorso, le organizzazioni non governative che promuovono progetti di sviluppo, i patronati e le onlus (organizzazioni non lucrative di utilità sociale, riconosciute dal decreto legislativo 460/1997, ovvero associazioni di volontariato, fondazioni e cooperative). Nel complesso, si tratta di un universo molto corposo (costituito in Italia da oltre 300.000 organismi, quasi 5 milioni di volontari, 1 milione di dipendenti ed entrate pari al 3% del PIL nazionale), ma anche estremamente eterogeneo di entità e gruppi sociali sul quale da più parti si chiede di intervenire, anche a livello normativo: «Nella categorizzazione del non profit una miriade di organizzazioni e iniziative vengono accorpate in un magma informe, tenuto insieme solo da una ragione fiscale, e nel quale attività della massima utilità sociale finiscono per essere messe assieme ad altre ottime e piacevoli, ma che con l'interesse generale c'entrano poco; e insieme ad altre ancora che [...] sfruttano l'alone di rispetto, simpatia e fiducia pubblica di cui questo magma gode» (G. Moro, *Contro il non profit*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 6).

<sup>89</sup> Il volontariato opera attraverso una miriade di gruppi locali, veri e propri «sensori» nei quartieri, ma spesso difficili da coordinare e da monitorare. I dati qui presentati (nella figura 4.31), esito di un'indagine diretta realizzata per questo *Rapporto*, danno un'idea di massima dell'accresciuto impegno assistenziale, ma non servono a confrontare tra loro le principali organizzazioni: infatti, alcune contabilizzano gli utenti, altre i passaggi totali, altre ancora il numero di prestazioni erogate. Nella Diocesi di Torino operano una sessantina di centri di ascolto, tra cui lo sportello Due tuniche (punto di riferimento cittadino, in prossimità del parco Dora, gestito dalla Caritas) che ha aiutato nel 2012 soprattutto famiglie operaie (pari al 44% del totale) e nuclei monogenitoriali (33%), in particolare per debiti (45,2%), lavoro (24,2%), casa (11,5%), salute (8,5%). Un'altra realtà rilevante è quella dei Gruppi di volontariato vincenziano, 55 a Torino, 15 nella cintura metropolitana e 7 nel resto della provincia, per un totale di 2.411 tra volontari e collaboratori, che gestiscono case di accoglienza, guardaroba, centri di ascolto, servizi per la terza età, mense. Il Sermig – Servizio missionario giovani – svolge dal 1964 varie attività solidali, tra cui un servizio di accoglienza con posti letto, fornitura abiti, assistenza sanitaria, attività formative e culturali, supporto psicologico, preghiera; quasi metà degli utenti arriva tramite i servizi sociali del Comune, gli altri da associazioni e parrocchie. L'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo – che nel 2012 conta su 232 volontari e 37 operatori – sostiene percorsi di formazione professionale (per 179 persone nel 2012), di prevenzione della dispersione scolastica (progetti Provaci ancora Sam e Percorsi, che nel 2012 hanno coinvolto rispettivamente 620 adulti e 335 ragazzi), di consulenza a persone vulnerabili e destrutturate (ad esempio il progetto Trapezio), di aiuto agli homeless (progetto Senza dimora) e per reinserire ex detenuti (progetto Logos: 124 utenti nel 2012). L'associazione Bartolomeo & C.,

stenziale, molto radicata nella storia del capoluogo piemontese, mantiene tuttora una sua rilevanza assoluta nel panorama nazionale. Sebbene, infatti, Torino non brilli quanto a volontariato complessivamente inteso (con 99 membri di associazioni ogni 1.000 abitanti, è infatti nettamente ultima tra le metropoli del Centro-Nord; figura 4.32), considerando il solo ambito dell'assistenza sociale in provincia di Torino si contano 19,6 volontari ogni 1.000 abitanti<sup>90</sup>, un valore inferiore soltanto a quello di Firenze (21,7) e di Bologna (19,7).

Un'altra realtà che negli anni sta acquisendo un ruolo più rilevante nelle politiche sociali è quella della cooperazione sociale, formata da imprese che erogano servizi assistenziali, sanitari o educativi (cooperative di tipo A) oppure (di tipo B) che operano in vari settori economici impiegando come soci lavoratori soggetti svantaggiati o marginali<sup>91</sup>.

---

con una trentina di volontari, accoglie soprattutto homeless, gestendo un dormitorio, una convivenza guidata, un centro diurno e un servizio di ricognizione serale per individuare casi di emergenza.

<sup>90</sup> Nel complesso della provincia torinese operano 11.611 volontari, per circa 1,8 milioni di ore annuali di attività (fonte: Osservatorio economia civile, 2013). Il fenomeno è massimo nel capoluogo – con il 7,7% dei residenti che fa volontariato –, quindi nell'Eporediese (4,1%), nelle Valli di Lanzo (2,9%) e nel Pinerolese (2,1%); i valori più bassi si registrano invece a Collegno e Grugliasco (0,7%), a Pianezza (0,6%) e a Settimo (0,4%). Il volontariato torinese fatica a fronteggiare la domanda di aiuto, come testimoniano alcune opinioni raccolte nel corso delle interviste realizzate per questo *Rapporto*: «L'ente pubblico non ha più risorse per appaltare o affidare servizi e si affida molto alla capacità della comunità locale di auto-organizzarsi e di assumere su di sé alcuni compiti di solidarietà sociale; ma pensare che questa auto-organizzazione possa farsi a risorse zero è una follia: proprio le esperienze maggiormente auto-organizzate hanno bisogno di risorse per sostenersi» (intervista a un dirigente di fondazione). «Questa crescita esponenziale della qualità e quantità delle richieste e dei bisogni sta mandando in *burn out* i volontari, che avvertono un crescente senso di impotenza; i problemi cambiano e sono sempre più complessi, e di qui nasce un senso di frustrazione» (coordinatore centro di ascolto del terzo settore). «Stanno crescendo nei centri di ascolto forme violente di rivendicazione rispetto a presunti propri diritti; ora abbiamo un sorvegliante, perché quelli fuori di testa arrivano e molestano chi è seduto lì ad aspettare» (associazione di volontariato).

<sup>91</sup> Le cooperative A gestiscono molteplici servizi: il 48% conduce residenze protette, il 40% servizi educativi, il 23% attività ricreative e di animazione, il 24% attività di accompagnamento sociale, il 23% assistenze domiciliari. Nelle cooperative sociali B della provincia di Torino metà dei lavoratori sono soggetti svantaggiati: il 36% ha dipendenze varie, il 35% è disabile, il 17% ha problemi psichiatrici, il 7% è costituito da detenuti (o ex). I settori di intervento delle cooperative B sono: pulizia e lavanderia 15,6%, manutenzione del verde 12,8%, magazzini allestimenti e sgomberi 9,6%, artigianato 7,8%, rifiuti 7,3%, alberghi e ristoranti 6,4%, trasporto distribuzione 5,5%, manutenzione edile 5% (dati 2013, fonte: Provincia di Torino).

Figura 4.31. Numero di utenti dei principali organismi del volontariato torinese

Fonte: indagine tra gli organismi di volontariato condotta per il Rapporto «Giorgio Rota»

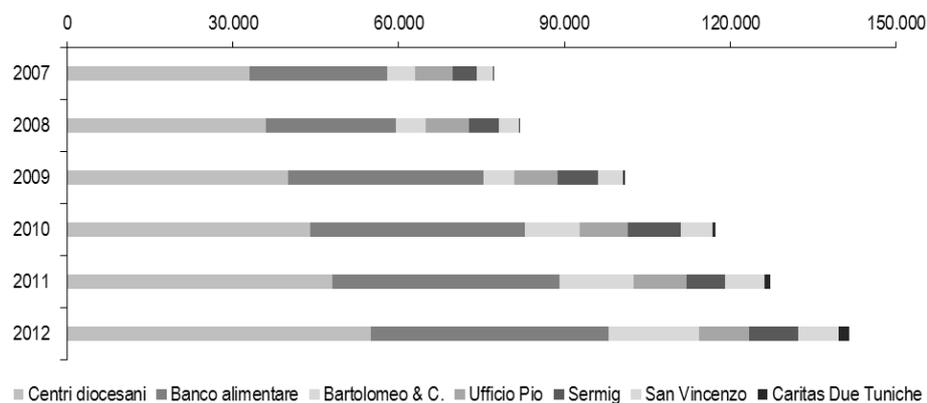
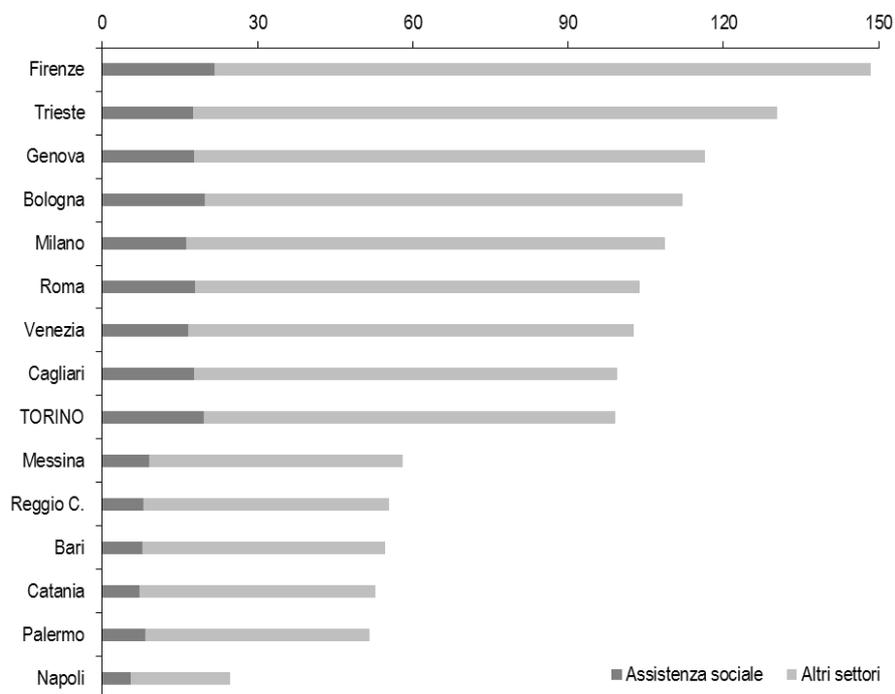


Figura 4.32. Incidenza del volontariato nelle province metropolitane – 2011

Volontari e altri operatori ogni 1.000 abitanti; fonte: Istat



In provincia di Torino, il numero delle cooperative sociali è da anni in crescita: dalle 178 del 1999 si è passati alle 193 del 2003, alle 202 del 2005, quindi alle 248 registrate nel 2013 (fonte: Provincia di Torino); gli occupati complessivi sono cresciuti da 10.690 a 11.127; aumenta leggermente il peso percentuale delle cooperative A (dal 58% del 2005 al 59,3% nel 2013) e dei consorzi (dal 6% all'8,5%).

Nel complesso, si tratta di un fenomeno fortemente urbano: il 55,2% delle cooperative sociali ha sede a Torino, un altro 9,7% nei comuni della prima cintura. Altre significative concentrazioni si rilevano tra Eporediese e Canavese (14,5%) e nell'area di Pinerolo (8,1%). I dati relativi all'età delle cooperative sociali – ossia all'anno di iscrizione all'albo istituito in Provincia (tabella 4.9) – testimoniano un certo dinamismo<sup>92</sup> proprio negli anni della crisi, quando sono nate oltre un quarto delle cooperative attualmente operanti.

La capacità innovativa viene riconosciuta da molti osservatori come uno dei tratti salienti della cooperazione sociale e, più in generale, di buona parte della cosiddetta «economia civile»<sup>93</sup>. Anche dalle interviste realizzate per questo *Rapporto* tra i responsabili del welfare torinese emerge di frequente il ruolo innovativo giocato da volontariato, cooperative sociali e altri soggetti non profit (scheda 4.4).

---

<sup>92</sup> I problemi di bilancio degli enti pubblici hanno contribuito a un ulteriore sviluppo della cooperazione sociale (esternalizzando servizi prima gestiti in proprio). Se una delle criticità riscontrate negli anni scorsi era l'eccesso di dipendenza delle cooperative sociali dai finanziamenti pubblici (Marocchi, Brentisci e Cagno 2009), molte di queste imprese stanno differenziando i propri clienti: una recente indagine nazionale – manca l'equivalente torinese – rileva che nel 2012 il 35% delle cooperative sociali ha individuato nuovi tipi di clienti, il 42% ha sviluppato nuovi prodotti e servizi, il 22,7% s'è rivolto a nuove aree geografiche. Sono soprattutto le cooperative più recenti – fondate dopo il 2001 – a sviluppare innovazione e, con essa, fatturato e numero dei soci (<http://www.impresasociale.net>).

<sup>93</sup> La concezione di «economia civile» – che risale all'umanesimo del XV secolo – s'è sviluppata ultimamente soprattutto attraverso il ruolo di cittadini organizzati per produrre beni e servizi «relazionali», indispensabili per far funzionare sia il mercato sia le politiche redistributive pubbliche, creati e utilizzati in un'economia di condivisione, attraverso il protagonismo del terzo settore (Bulsei 2010).

Tabella 4.9. **Cooperative sociali iscritte all'Albo della Provincia di Torino, per area**

Aggiornamento a luglio 2013; fonte: Provincia di Torino

	Tipo di cooperativa			Periodo di registrazione all'Albo				Totale
	A	B	C	1994-98	1999-03	2004-08	2009-13	
Torino	82	39	16	62	21	21	33	137
Collegno	5	2	–	4	1	1	1	7
Moncalieri	5	1	–	1	–	3	2	6
Grugliasco	2	2	–	1	1	2	–	4
Rivoli	3	–	1	1	2	–	1	4
Gassino Torinese	1	–	–	1	–	–	–	1
Orbassano	–	1	–	–	1	–	–	1
Venaria	–	1	–	–	–	–	1	1
Carmagnola	2	2	1	2	2	–	1	5
Giaveno	1	2	–	–	–	–	3	3
Altri comuni area metr.	8	8	1	6	4	2	5	17
Ivrea	5	4	1	4	2	2	2	10
Resto del Canavese	12	13	1	9	3	2	12	26
Chivassese	9	3	–	2	1	3	6	12
Valli di Lanzo	1	–	–	–	–	1	–	1
Pinerolese	14	5	1	8	3	4	5	20
Val di Susa	–	1	–	–	–	–	1	1
<b>Totale provincia</b>	<b>147</b>	<b>80</b>	<b>21</b>	<b>99</b>	<b>39</b>	<b>41</b>	<b>69</b>	<b>248</b>

Scheda 4.4. **Progetti innovativi di welfare a Torino**Interviste a testimoni qualificati (tra parentesi, l'appartenenza) condotte per questo *Rapporto*

«Abbiamo sviluppato negli ultimi due anni un progetto per stanare le nuove forme di povertà. Le persone che si vergognano ad andare al centro d'ascolto possono contattarci su una casella mail: un operatore qualificato risponde, avviando un dialogo via mail o, meglio, di persona, in un luogo neutro – una casa privata adibita all'uopo, un po' come se uno venisse a casa mia» (associazione di volontariato).

«Il progetto Trapezio supera la logica della beneficenza, intercettando persone che si confrontano con una difficoltà economica legata a un evento spiazzante capitato nella loro vita che ha messo in discussione un equilibrio preesistente; punta a sostenere queste persone nel riprogettare la loro vita, dando loro le risorse per farlo» (fondazione).

«Tra i progetti oggi più innovativi ci sono quelli di cohousing portati avanti dal terzo settore: si confrontano con una diversificazione della domanda di abitazione, con persone che hanno un reddito con cui non riescono a stare dentro l'attuale mercato della casa; la precarietà del reddito rende molto difficile assumere decisioni su tempi lunghi, mentre servono soluzioni abitative adeguate al bisogno di quel momento» (cooperativa sociale).

«Un caso innovativo è Social club, esempio di crescita autonoma basata su reti di mutuo aiuto tra decine di associazioni; è stato costruito dal basso, senza alcun ruolo né contributo degli enti pubblici; è un modello nato a Torino, già esportato a Genova e prossimamente a Milano e a Brescia» (finanziaria etica).

«I progetti con i migranti sono spesso all'avanguardia perché le loro motivazioni sono in genere superiori a quelle degli italiani. Da un recente progetto con i rifugiati politici sono emerse da parte loro proposte di microimpresa, riqualificazione professionale, eccetera, superando l'idea del pubblico che ti deve trovare un lavoro; lo stesso con i giovani, che non sono così sprovveduti, ad esempio inventandosi nuovi progetti di apprendistato in botteghe artigiane, con un senior che insegna loro il mestiere» (cooperativa sociale).

«Nel settore dei minori, anche grazie al terzo settore, Torino sta facendo sperimentazioni strepitose, dallo sviluppo dell'affido ad aiuti alle famiglie, dalla dimensione educativa alla rete informale (che spesso non c'è e va ricostruita), all'accompagnamento ad altri servizi; ecco così insieme tutte le dimensioni di una famiglia fragile» (Comune Torino).

«Anche nel terzo settore sta cambiando un po' la concezione: servizi non più gratuiti, ma compartecipati dagli utenti. Un esempio è quello della consulenza professionale: dopo i tagli della Regione, stiamo chiedendo un piccolo pagamento; e l'utenza non è diminuita: forse sta cominciando a passare l'idea che ai figli, oltre che scooter o cellulare, si possono regalare percorsi formativi al lavoro e alla cittadinanza» (cooperativa sociale).

«Ho partecipato a un incontro sulle smart cities\*: grandi novità non ne ho viste, è una visione miope. Servirebbero progetti che, a partire dall'innovazione tecnologica, incontrino i processi; non solo le procedure tecniche. Ad esempio, il web deve diventare un luogo – non "metafisico" come ora – di incontro e scambio di beni relazionali. Non è solo un problema di... sveltire le pratiche» (volontariato).

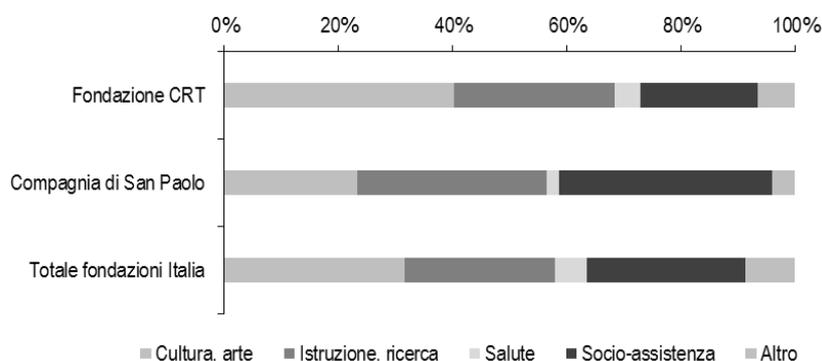
«Spesso c'è ancora un certo ritardo culturale – non solo nel pubblico, ma anche nel terzo settore – a cogliere le opportunità dell'innovazione tecnologica: diverse start-up del Politecnico hanno a che fare con progetti sociali; in questo ambito, ad esempio, abbiamo partecipato a sviluppare il sito [trovalavoro.piemonte.it](http://trovalavoro.piemonte.it), per far incontrare sul web domande e offerte di lavoro» (cooperativa sociale).

\* Il già citato piano di sviluppo Smile – presentato da Torino Wireless con Torino Smart City a fine 2013 – contiene numerosi riferimenti a progetti di welfare sviluppabili secondo logiche smart: dal miglioramento per via telematica delle comunicazioni tra operatori socio-sanitari e assistenziali all'avvicinamento al web delle fasce sociali deboli, da strumenti digitali per favorire l'incontro tra domanda e offerta (di lavoro, di abitazioni, di servizi sociali, snellendo le liste d'attesa) ad applicazioni per incentivare le coabitazioni giovanili (fonte: <http://smartcitydays.it/smile>).

Altri partner di crescente importanza per le politiche sociali – sempre appartenenti al terzo settore – sono le fondazioni (di origine bancaria, ma non solo<sup>94</sup>). Si tratta di soggetti privati non profit che sostengono progetti di sviluppo economico e di utilità sociale (figura 4.33).

Figura 4.33. **Erogazioni delle fondazioni bancarie, per settore – 2012**

Fonti: Fondazione CRT, Compagnia di San Paolo, Acri



Nel panorama delle 88 fondazioni bancarie italiane, il peso di Torino è particolarmente significativo, con due degli enti di maggiori dimensioni: nel 2012 la Compagnia di San Paolo ha erogato 148,8 milioni, pari al 15,4% del totale nazionale, la Fondazione

<sup>94</sup> Le prime fondazioni italiane hanno origine aziendale (Olivetti nel 1961, Agnelli nel 1966) e operano tuttora in campi legati al welfare; altre fondazioni aziendali sostengono progetti del terzo settore: a Torino, ad esempio, la fondazione Philip Morris Italia collabora dal 2012 (con Caritas, Comune e cooperativa Sinergica) a un progetto per dare alloggio per alcuni mesi a famiglie sfrattate, in attesa di un alloggio popolare. Per quanto riguarda le fondazioni bancarie, esse «costituiscono l'unico attore che possiede la massa critica adeguata per promuovere un salto di qualità, in termini sia finanziari sia organizzativi, [...] della tradizione mutualistico-cooperativa italiana e del terzo settore [...]»; non è detto che lo vogliano, lo sappiano e soprattutto lo riescano a fare, anche a causa di resistenze e ostacoli esogeni; ma il potenziale c'è, e sarebbe un peccato non sfruttarlo in pieno» (Ferrera 2013, 12). Un altro tipo di fondazioni sono quelle di comunità, esempi di «democratizzazione della filantropia» (Bandera 2013), che raccolgono molte donazioni medio-piccole, finanziando progetti di sviluppo locale. A Torino dal 2008 opera la Fondazione Mirafiori, che, tra gli altri, sviluppa il progetto Mirafiori Solidale, per una comunità coesa e responsabile: le imprese si impegnano per il benessere del territorio (ad esempio accogliendo tirocinanti) ricevendo in cambio visibilità e contatti: soprattutto coi Gas, Gruppi d'acquisto solidale, che ne acquistano beni e servizi.

CRT 43,5 milioni, pari al 4,5%. La Compagnia di San Paolo investe molto su progetti socio-assistenziali<sup>95</sup>, ai quali destina un terzo delle sue erogazioni (pari a oltre un quarto di quanto erogato a questo settore da tutte le fondazioni italiane; fonte: Acri).

Nel crescente pluralismo di soggetti che caratterizza i sistemi di welfare contemporanei, il settore delle imprese for profit – come già emerso, ad esempio, nel caso della salute – sta assumendo un ruolo di crescente rilievo, in due distinte direzioni: da un lato come concorrente (del pubblico e del terzo settore) sul mercato dei servizi sociali, dall'altro strutturando il cosiddetto welfare aziendale.

In Italia, nel settore socio-sanitario e assistenziale le imprese private for profit sono ancora relativamente poche<sup>96</sup>, pesando sul PIL per il 2,1%, valore inferiore alla media dell'UE (dati 2011, fonte: Eurostat). Tali imprese risultano più diffuse nelle città meridionali; nell'area torinese la loro incidenza – pur in aumento – rimane piuttosto bassa<sup>97</sup> (tabella 4.10).

---

<sup>95</sup> Il sostegno della Compagnia di San Paolo a progetti socio-assistenziali è cresciuto tra il 2004 e il 2008 da 24 a 38,8 milioni, quindi è ulteriormente aumentato a 43,3 milioni nel 2011 e a 52,3 nel 2013. La Fondazione CRT ha invece ridotto l'investimento in progetti socio-assistenziali: dai 16 milioni del 2008 ai 10 del 2011, ai 6,5 del 2013; l'andamento nazionale è anch'esso in calo, dai 151,1 milioni del 2008 ai 124,5 del 2012 (fonte: Acri).

<sup>96</sup> Anche nel campo delle assicurazioni private, i livelli di diffusione in Italia sono inferiori rispetto, ad esempio, a quelli di Francia, Olanda, Germania, Danimarca e Spagna (fonte: Ocse). Nel 2011 il 9,1% degli italiani aveva una pensione integrativa privata, il 5,5% un'assicurazione sulla vita, il 4,3% un'assicurazione sanitaria privata, il 4,1% aderiva a un fondo pensionistico di categoria, l'1,1% aveva sottoscritto una polizza per la non autosufficienza; la principale resistenza a sottoscrivere assicurazioni del genere deriva dalla convinzione che non sia giusto pagare oltre quanto già versato allo Stato con le tasse (42,2%), il secondo motivo (29,2%) è il costo eccessivo delle polizze (fonte: Censis, Unipol, 2011).

<sup>97</sup> Aziende a parte, un gran numero di lavoratori autonomi opera nel sostegno alla persona, specialmente nella cura di anziani e bambini, ma anche nel recupero scolastico. In Italia molti di questi professionisti lavorano in nero, pur se una quota rilevante è «emersa» grazie ai provvedimenti sul lavoro accessorio (si veda il paragrafo 4.5). In altre nazioni, spesso, i professionisti dell'assistenza operano in forme associate: è il caso della Francia, dove le *assistantes maternelles* coprono il 18% della domanda di cura dei bimbi con meno di 3 anni, e in gran parte sono associate tra loro, oltre che iscritte a un Albo statale; nel Regno Unito, società di *childminders* garantiscono un servizio di babysitting flessibile in ogni orario o periodo e dal 1997 esiste un Ordine nazionale.

Tabella 4.10. Incidenza di imprese private in sanità e assistenza sociale – 2012

Fonti: Infocamere, Telemaco Stockview

	2009	2012	Var.% 2009-12	Ogni 100.000 abitanti	Ogni 1.000 imprese attive
Catania	695	812	+16,8	75,3	10,0
Palermo	770	933	+21,2	75,1	11,8
Cagliari	349	389	+11,5	70,7	8,5
Milano	1.841	2.105	+14,3	69,3	7,4
Trieste	156	160	+2,6	68,9	11,0
Napoli	2.153	2.017	-6,3	66,1	8,9
Roma	2.422	2.599	+7,3	65,1	7,8
Messina	328	369	+12,5	56,8	8,0
Bari	618	629	+1,8	50,5	6,3
<b>Torino</b>	<b>921</b>	<b>1.089</b>	<b>+18,2</b>	<b>48,5</b>	<b>5,3</b>
Genova	415	412	-0,7	48,2	5,7
Reggio C.	236	264	+11,9	47,9	6,1
Bologna	392	447	+14,0	45,8	5,1
Firenze	314	341	+8,6	35,1	3,6
Venezia	224	258	+15,2	30,5	3,7

Gli strumenti di welfare aziendale risalgono alla metà dell'Ottocento<sup>98</sup> e sono tornati d'attualità negli ultimi tempi, anche per effetto delle difficoltà del welfare pubblico. Non è semplice stimarne la reale diffusione: per l'Italia, ad esempio, secondo alcune stime

<sup>98</sup> Nei Paesi industrializzati del XIX secolo ragioni etiche (l'idea protestante della restituzione alla comunità di parte dei profitti o quella cattolica di carità) e utilitaristiche (mantenere bassa la conflittualità in fabbrica) si intersecano generando i primi interventi assistenziali dentro e fuori le fabbriche, talvolta saldandosi con concezioni di derivazione utopistica comunitaria (creando, ad esempio, «villaggi operai»). Dal XX secolo il welfare aziendale si allarga a sanità, formazione, cultura e tempo libero, integrando i servizi pubblici, a volte sostituendosi a essi (Fava 2007). Tra le aziende italiane contemporanee citate dalla letteratura sulle «buone pratiche», quasi tutte sono lombarde, venete ed emiliane; fa eccezione Martini & Rossi – 380 dipendenti a Pessione di Chieri – che ha una scuola materna, servizi medici interni, rimborsi per visite specialistiche, colonie estive gratuite, gruppi sportivi e culturali, consulenza previdenziale e assistenziale. Sul caso di questa azienda si vedano: E. Riva, *Martini & Rossi S.p.A.*, in S. Mazzucchelli (a cura di), *Conciliazione famiglia e lavoro. Buone pratiche di welfare aziendale*, Bologna, Osservatorio nazionale della famiglia, 2011, pp. 138-147; Martini & Rossi, *un'azienda antesignana delle politiche sociali*, in A. Brambilla (a cura di), *Una nuova formula di welfare mix*, 2012, <http://www.giornatanazionalelaprevidenza.it>.

quattro quinti delle imprese con oltre 500 addetti avrebbero oggi servizi di welfare per i dipendenti (Ascoli et al. 2012), secondo altre invece solo il 20% (fonte: Manageritalia); tale variabilità, naturalmente, dipende anche da quali servizi vengono considerati «di welfare» (Mallone 2013). I più diffusi a livello aziendale, in ogni caso, sono congedi parentali, orari flessibili e telelavoro<sup>99</sup> (nel 18% delle aziende), quindi assicurazioni, sconti e convenzioni. Secondo una ricognizione dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, nel 2013 il 41,8% dei dipendenti può beneficiare di formazione in azienda (o rimborsi per corsi esterni), il 26,9% di cure mediche, il 20,6% può chiedere prestiti agevolati, l'11,4% può sfruttare soggiorni estivi o vacanze studio (per sé e/o per i figli), l'8,2% ha l'opportunità di alloggi a prezzi agevolati o gratuiti, il 6,2% può contare su un nido o scuola materna aziendale. Mediamente, l'offerta di servizi di welfare<sup>100</sup> è molto apprezzata dai dipendenti e ne accresce nettamente il senso di appartenenza aziendale<sup>101</sup> (Mallone 2013).

---

<sup>99</sup> Il telelavoro può favorire la conciliazione tra tempi familiari e professionali, pertanto viene abitualmente incluso tra i servizi di welfare aziendale. In Italia è relativamente raro, riguardando nel 2012 solo il 3% degli occupati maschi e il 5% delle donne; si tratta delle quote più basse d'Europa a parte la Turchia (1,9% e 2,4%); in Germania telelavorano il 7,4% degli uomini e il 7,6% delle donne, in Spagna l'8,4% e il 9,5%, nel Regno Unito l'11,5% e il 12% (fonte: Censis).

<sup>100</sup> La diffusione del welfare aziendale tra le imprese dell'area torinese è grosso modo analoga a quella nazionale, come testimonia una recente rilevazione: il 56% organizza formazione per i dipendenti, il 48% prevede orari flessibili per genitori, il 23% eroga contributi per visite specialistiche, il 13% ha convenzioni per il tempo libero (con locali, negozi, palestre), il 9% eroga borse di studio a figli di dipendenti, il 7% ha creato gruppi di acquisto aziendali, il 4% asili nido aziendali o interaziendali (AlpCoRe 2013).

<sup>101</sup> Anche le parti sociali risultano sempre più coinvolte in percorsi di welfare: nel caso del sindacato, ad esempio, il crescente ricorso alla contrattazione decentrata favorisce l'inserimento negli accordi aziendali di misure di welfare, talvolta coinvolgendo direttamente i sindacati anche nella loro programmazione e gestione (Cnel 2010). Su questo tema si vedano, ad esempio: Ires Cgil, *Secondo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, 2011, <http://www.ires.it/files/rapporti>; L. Sbarra et al., *1° Rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, Cisl, 2012, <http://www.cisl.it/SitoCISL-Temi.nsf/Documenti>; Cgil Cisl Uil Torino (a cura di), *5° Rapporto sulla contrattazione sociale nella provincia di Torino*, Torino, Impremix-Visual Grafica, 2011. La crescente diffusione del welfare aziendale, tuttavia, non è esente da rischi: ad esempio, potrebbe accentuare le differenze nei livelli di tutela tra i dipendenti di grandi aziende, più protetti, e chi lavora in piccole imprese, e, a lungo andare, ridurre l'impegno volto a migliorare il welfare pubblico (Ferrera 2013).

Di fronte alla moltiplicazione di soggetti ed enti – pubblici e privati – a vario titolo coinvolti nel welfare, sta parallelamente crescendo un dibattito su come ridefinire ruoli, compiti e responsabilità. L'impressione è che sia ormai relativamente condivisa l'idea del tramonto del modello novecentesco di welfare state, così come l'esigenza di «voltare pagina», pur in presenza – specialmente in Italia – di pregiudiziali ideologiche<sup>102</sup> e resistenze basate sugli interessi dei diversi gruppi sociali o professionali, su rendite di posizione e privilegi cui non si intende rinunciare o, più banalmente, su inerzie burocratiche a tutela di prassi consolidate (secondo la sindrome nota come *Not in my office*)<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Non c'è da stupirsi che nel nostro Paese, con un passato di contrapposizioni ideologiche talvolta feroci, riemergano di continuo nel dibattito sul welfare posizioni basate, da un lato, su un presunto primato morale del servizio pubblico (contro ogni forma di «privatizzazione», profit o meno), dall'altro sul pregiudizio relativo a una maggiore «efficienza» del settore privato. Con sano pragmatismo, Paolo Bosi sottolinea come entrambi tali presupposti «andrebbero dimostrati di volta in volta: ad esempio, non tutti concorderebbero nel ritenere gli asili pubblici di Reggio Emilia più inefficienti di quelli privati di Catanzaro, posto che ve ne siano» (Bosi 2009, 11). Un'indagine sugli asili nido torinesi (Molina 2013) evidenzia livelli di soddisfazione delle famiglie analoghi per quelli pubblici e quelli privati, in particolare per la qualità delle attività e del personale educativo; lievi differenze emergono circa un maggior gradimento degli spazi interni ed esterni dei nidi pubblici e, viceversa, per gli orari dei servizi privati. Secondo un'indagine condotta su 26 servizi (nei settori nidi, casa, riabilitazione, assistenza agli anziani), i livelli di gradimento per quelli erogati dal privato sociale sono uguali o superiori rispetto ai servizi pubblici, i quali sono più cari a causa delle maggiori spese per affitto, pulizie, energia e personale (Fondazione per la Sussidiarietà 2014).

<sup>103</sup> Sottolinea a questo proposito Carlo Mochi Sismondi (*Forum PA*, 21 novembre 2013) come sia sempre più urgente in Italia «pensare a una politica come a un prodotto, disegnato bene ed eseguito con cura, come nella migliore tradizione del "made in Italy". [...] Un'amministrazione pubblica che non interviene con coraggio sulle emergenze e butta sempre e solo la colpa sulla "politica", senza immaginare in proprio percorsi e soluzioni, rischia di essere percepita, ma anche di autopercepirsi, come inutile a risolvere i veri temi e utile solo a gestire l'esistente. Non bisogna accontentarsi delle mezze soluzioni, né delle spiegazioni troppo facili; oggi la risposta a tutte le istanze è "non ci sono soldi". Ma siamo sicuri che sia sempre la risposta giusta e non la più sbrigativa? Siamo sereni di aver eliminato tutti gli sprechi e le duplicazioni? L'alta dirigenza amministrativa può e deve provvedere, perché questo è il suo fine e la ragione per cui la paghiamo, e non poco». Uno degli elementi emersi anche dalla nostra indagine tra gli operatori del welfare – pur nella sua limitatezza quantitativa – è proprio il diffuso senso di frustrazione degli operatori pubblici, che lamentano di continuo i tagli alla spesa sociale; tra gli esponenti del terzo settore, pur non mancando le lamentele, sembra mediamente più diffusa un'attitudine a «pensare positivo», in parte grazie a forti motivazioni etiche e in parte per il fatto stesso di dover comunque stare sul mercato (in particolare nel caso delle cooperative sociali).

Un recente rapporto dell’Anci sottolinea come, per le politiche di welfare, sia particolarmente urgente migliorare l’integrazione sia tra pubblico, privato e terzo settore, sia tra livelli territoriali (Stato, Regione, enti locali), sia tra settori diversi (assistenza, casa, lavoro, eccetera), sia, ancora, tra erogatori di servizi e comunità locale, aprendo cioè al tema della partecipazione dei cittadini (Cittalia 2010).

In Italia, la legge 328 del 2000 puntava a rafforzare il coordinamento introducendo i Piani di zona dei servizi sociali<sup>104</sup>, che coinvolgono Regione, ASL, Provincia, Comuni, i sindacati più rappresentativi e il terzo settore; i principali obiettivi di questi Piani sono di unificare uffici ed enti gestori, orientamenti progettuali e fonti di finanziamento, nonché di inserire esponenti della società civile in ruoli di programmazione e coordinamento dei servizi. Dopo più di un decennio, le valutazioni sui livelli di realizzazione in Italia dei Piani di zona<sup>105</sup> convergono nel sottolineare come «siano ancora piuttosto lontani da una completa attuazione: la mancata riforma delle erogazioni monetarie [...], la riduzione dei finanziamenti alle politiche sociali e la mancata integrazione del livello socio-sanitario sono i fallimenti più evidenti. Inoltre, attribuendo alle Regioni la potestà legislativa primaria [...], l’inevitabile conseguenza è che esse possono valutare se e quanto costruire il proprio sistema di servizi sociali, facendo riferimento alla normativa nazionale, op-

---

<sup>104</sup> In alcune metropoli – come a Roma nel 2002, a Genova nel 2005 o a Torino nel 2008 – s’è aggiunto il Piano regolatore sociale, finalizzato a censire e confrontare i servizi erogati, coordinare soggetti pubblici e privati ed evitare sovrapposizioni. Ai tavoli di lavoro del PRS torinese hanno partecipato diversi settori del Comune, le ASL, Torino Internazionale, la Compagnia di San Paolo. Si prevedeva di coinvolgere il resto del terzo settore, ma il Piano s’è poi arenato.

<sup>105</sup> Negli ultimi anni, una nuova tornata di Piani di zona pare volta a ribadire e rafforzare il coinvolgimento dei privati, anche in ruoli di programmazione. In Piemonte i nuovi Piani avrebbero dovuto essere predisposti entro il 2010, termine prorogato dalla Regione già un paio di volte per «permettere agli Enti gestori [...] di concludere il processo di programmazione» (<http://www.regione.piemonte.it/polsoc/pianidizona.htm>). L’ultimo monitoraggio pubblicato dalla Regione risale a oltre quattro anni fa (<http://www.regione.piemonte.it/polsoc/monitoraggio.htm>); all’epoca, su 21 consorzi socio-assistenziali della provincia di Torino, 8 stavano predisponendo una bozza di nuovo Piano, 11 l’avevano approvato e 2 non lo avevano ancora avviato: Cisap di Collegno-Grugliasco e Comune di Torino. Quest’ultimo ha poi sostituito il Piano di zona con le Conferenze per il welfare, tavoli tematici di confronto tra pubblico e privato sociale su povertà, casa, minori e integrazione socio-sanitaria; finora è stato avviato solo il primo di questi quattro tavoli; l’obiettivo generale è di integrare informazioni, dati e interventi dei diversi enti, così da razionalizzare l’offerta di servizi.

pure imboccare sentieri diversi. [Così] l'introduzione dei Piani si è spesso limitata a un semplice assemblaggio di ciò che già esisteva sul territorio e al mantenimento dello status quo» (Lodi Rizzini 2013, 9-10).

Sul piano della prassi operativa e del lavoro quotidiano sul territorio, il caso torinese viene da più parti richiamato come uno di quelli virtuosi<sup>106</sup>, in particolare proprio per l'alto livello di integrazione tra attori<sup>107</sup>; al tempo stesso, come testimoniano i pareri degli operatori intervistati, molto lavoro rimane da fare, sia sul versante organizzativo sia su quello culturale e politico.

---

<sup>106</sup> Tra le «buone pratiche» torinesi vi è ad esempio il progetto *Reciproca solidarietà e lavoro accessorio*, curato da Comune, Ufficio Pio, Inps, Inail e terzo settore: a persone disoccupate vengono proposti lavori socialmente utili presso enti non profit, superando la logica passiva del sussidio. Un altro caso interessante è il piano partecipato dei servizi per la prima infanzia (*Crescere 06*), che dal 2013 coinvolge a Torino operatori comunali, delle cooperative sociali, associazioni di genitori e altri soggetti per ridefinire insieme parametri qualitativi dei servizi, modelli organizzativi e loro sostenibilità (<http://www.comune.torino.it/servizieducativi/crescere06/>). Tra i casi non torinesi, viene spesso citato come innovativo quello di Parmainfanzia SpA, società mista tra Comune e cooperativa Proges, a titolarità pubblica e con il privato che partecipa alla governance della società, gestisce operativamente i servizi e contribuisce economicamente, fornendo garanzie alle banche. Questo modello viene ritenuto da numerosi osservatori preferibile rispetto a quelli, più tradizionali, in cui titolarità e gestione sono entrambe pubbliche (che presentano costi elevati, specie a causa delle retribuzioni dei dipendenti) oppure entrambe private, modalità che in genere discrimina chi non può pagare rette elevate (M. Papotti, *Servizi pubblici, servizi privati e servizi pubblici a gestione privata: antiche dispute e nuove istanze*, 2013, <http://www.sisform.piemonte.it/>; F. Manfredi, *Dall'impresa sociale alla co-impresa pubblico-privata. Il caso di Parmainfanzia S.p.A.*, Parma, MUP Editore, 2007).

<sup>107</sup> A livello nazionale i rapporti tra enti pubblici e terzo settore sono spesso tutt'altro che ottimali. Una recente indagine evidenzia, ad esempio, che i più bassi livelli di soddisfazione delle cooperative sociali riguardano proprio i rapporti con gli enti locali (è soddisfatto solo il 30,7%, in calo rispetto al 43,7% di due anni prima); migliori risultano i rapporti con le aziende for profit (il 50,2% delle cooperative ne è soddisfatto), con le organizzazioni di rappresentanza (53,7%) e soprattutto col resto del non profit (69,6%). I rapporti delle cooperative con gli enti locali rimangono molto rilevanti, ma in diminuzione (dal 97,2% del 2011 al 92,3% del 2013), mentre crescono quelli con le organizzazioni di rappresentanza (dall'84,7% all'86,3%) e con il non profit (dall'84,2% all'85,7%) (fonte: Osservatorio Isnet, <http://www.impresasociale.net>).

**Scheda 4.5. Reti di welfare, tra pubblico e privato**

Interviste a testimoni qualificati (tra parentesi, l'appartenenza) condotte per questo *Rapporto*

«Il nostro sistema di welfare s'è sviluppato a livello nazionale e locale in un contesto compartimentato e non dialogante, attraverso regole e risposte incerte» (Comune).

«Il welfare ha bisogno di un riordino nazionale: non è pensabile che politiche strategiche come il contrasto alla povertà siano lasciate alle possibilità, unicamente o quasi, degli enti locali» (Comune).

«La Regione Piemonte in tre anni ha dovuto far fronte a una riduzione complessiva, sia sul servizio sanitario sia sui trasferimenti dello Stato; perciò più che fare, abbiamo cercato di contenere gli effetti della crisi nell'ambito dei servizi sociali» (Regione).

«In Piemonte è molto assente la dimensione regionale; solo l'ente locale sta intervenendo» (Comune).

«È tempo di fare un passo decisivo verso una sussidiarietà circolare, mettendo enti pubblici, imprenditori e terzo settore in condizione non solo di dialogare ma di progettare e gestire insieme il welfare: in senso ampio, non solo sanità e assistenza, ma anche cultura e beni comuni» (terzo settore).

«L'innovazione prioritaria in questo momento è ridurre gli enti gestori; sarebbe la più grande rivoluzione, aiuterebbe a non disperdere risorse, ma è di difficilissima realizzazione: in Piemonte, coi suoi 1.200 Comuni, incentivare l'associazionismo comunale è sempre stato difficile, sin dalla legge 142» (Regione).

«Nelle politiche del lavoro, ad esempio, sono sulla scena sette tipologie di attori (pubblici, privati, agenzie formative, reti, università, eccetera) e manca un quadro unico e chiaro sulle rispettive competenze; vi sono però anche casi cooperativi virtuosi, come il progetto Occupa.To tra ATL e CPI» (Provincia).

«Non funziona questa settorializzazione eccessiva: i problemi lavoro e assistenza non possono seguire almeno tre canali differenziati, devono per forza essere coordinati (volontariato).

«A Torino un signore disoccupato può prendere l'indennità di disoccupazione e poi integrarla magari con un contributo del Comune, con un altro dell'Ufficio Pio, ottenere ulteriori aiuti da un'associazione caritativa e i pacchi di cibo del Banco alimentare» (Regione).

«La Città ha sviluppato negli ultimi due anni un tavolo di coordinamento tra tutte le realtà che lavorano nel contrasto alla povertà; stiamo cercando anche di comunicare rispetto ai dati dei beneficiari\*, per evitare che ci siano persone che magari riescono ad avere più benefit» (Comune).

«Torino sa offrire lezioni di collaborazione, coordinamento e progettualità: però spesso funziona dal punto di vista operativo, ma è deficitaria nella programmazione di visioni e compiti evolutivi» (sindacato).

«È urgente un Piano Casa fatto insieme da pubblico e privato. In questo una maggiore presenza della Regione sarebbe auspicabile, ma in Regione sono di un colore, al Comune di un altro...» (volontariato).

«Dove sono forti le reti di associazionismo locale è più facile agire poiché queste favoriscono l'emersione stessa delle fragilità; dove le reti sono deboli, chi è in difficoltà cerca di cavarsela da solo, al massimo si fa aiutare da parenti e amici, cercando di tenere nascosti i propri problemi» (terzo settore).

«Molti soggetti del terzo settore – a causa di tagli e ritardi di pagamento della Pubblica amministrazione – si trovano oggi (spesso per la prima volta) a non avere certezze: per alcuni quasi metà del budget 2014 è ancora scoperto» (cooperazione sociale).

«Negli ultimi anni – anche perché ci sono meno risorse – sono diminuiti i tavoli di confronto tra pubblico e terzo settore; Torino resta però un caso positivo, meglio di Milano, anche grazie al ruolo delle fondazioni bancarie; sono cresciute soprattutto reti di prosimità fino a poco fa inimmaginabili: tra associazioni, cooperative sociali, sindacati, eccetera» (terzo settore).

«Nel settore pubblico ci sono ancora forti resistenze: prima di una riunione con le cooperative sociali concessionarie dei servizi comunali, un collega mi ha detto "Io con quelli non parlo"» (Comune).

«Anche per l'associazionismo c'è un perdurante problema, cioè che fatica a cedere rappresentanza, ad esempio al forum del terzo settore» (cooperazione sociale).

«Si devono coinvolgere non solo i soggetti che hanno già le mani in pasta nel sociale, ma altri mondi vitali, che non possono esimersi dalla responsabilità di cooperare a costruire benessere sociale: finanza, scuola, cultura, impresa, urbanistica e pianificazione» (volontariato).

\* In questa e in altre interviste è emerso il tema del monitoraggio di dati e progetti; da più parti, ad esempio, si auspica l'istituzione di un osservatorio cittadino su povertà e disagio. A Torino, in verità, già operano un osservatorio sulla povertà della Caritas, l'osservatorio sociale della Provincia e l'osservatorio sugli effetti socio-economici della crisi, coordinato da Ires Piemonte e Centro Einaudi. In quasi tutte le metropoli italiane vi sono, come a Torino, più o meno gli stessi osservatori (aggiornamento a novembre 2013; fonte: Rapporto «Giorgio Rota»), tranne che a Genova (dove c'è solo quello della Caritas), a Roma (dove gli osservatori su crisi e vulnerabilità sono curati dalla Comunità di Sant'Egidio con la Regione e dall'Università di Roma Tre) e a Reggio Calabria (che ha un solo osservatorio, gestito dalla Camera di commercio). Non sempre è facile sviluppare attività di monitoraggio, sia nel settore pubblico sia nel privato sociale; il responsabile di un'associazione di volontariato torinese spiega: «Quando chiedo ai volontari di compilare schede e raccogliere informazioni su chi aiutiamo, mi dicono che è tempo perso, sottratto all'aiutare il prossimo». Resta il fatto che «Prima di inventarsi nuove misure, il problema è conoscere, facendo un inventario di tutte le misure che ci sono. Se no facciamo come i governi nazionali degli ultimi anni: ognuno ha prodotto una social card senza valutare né chiudere quella precedente, così oggi ci sono tre social card, ciascuna delle quali chiama in causa i servizi sociali» (intervista a responsabile di consorzio socio-assistenziale pubblico).

## IN SINTESI

- Nell'ultimo quinquennio declinano redditi e patrimoni delle famiglie; Torino si attesta a un livello basso tra le città del Centro-Nord.
- I consumi sono in calo costante dal 2008, specie per trasporti, comunicazioni, cultura.
- Si fanno sempre più pressanti le richieste di aiuto al volontariato, in termini sia quantitativi sia qualitativi (supporto psicologico).
- La città si polarizza: aumentano sia i cittadini ad alto reddito sia quelli a bassissimo reddito, gli stranieri soffrono di più la crisi.
- Gran parte dei quartieri già in difficoltà tende a peggiorare; pure sul piano della salute si avverte una polarizzazione tra zone urbane.
- Il lavoro costituisce un'emergenza crescente: i tassi di disoccupazione sono ormai prossimi a quelli del Mezzogiorno.
- Continua la precarizzazione (dirompente tra i giovani), il volume di lavoro creato diminuisce, non si avvertono segnali in controtendenza anche per i ritardi applicativi delle nuove norme su apprendistato e tirocini.
- Per cassa integrazione Torino rimane la prima provincia metropolitana italiana, la terza per quota di lavoratori in mobilità.
- Le politiche cosiddette attive restano deboli: i CPI sono sempre molto marginali nel far incontrare domanda e offerta, Torino per quota di Neet è la peggiore metropoli del Nord, gli adulti in formazione sono pochissimi.
- Nonostante un mercato immobiliare con prezzi e affitti relativamente bassi, gli sfratti continuano ad aumentare, anche se meno che in altre città.
- A Torino emergono varie forme di co-housing solidale, con una ventina di diverse realtà innovative, per migliaia di alloggi.
- Torino resta una delle metropoli italiane che più investe nel welfare e la seconda per numero di volontari nell'assistenza sociale.
- Nel terzo settore, ha ripreso a crescere il numero di cooperative sociali, mentre resta intenso l'impegno delle fondazioni bancarie.
- Nonostante un'ampia condivisione circa il tramonto dei modelli storici di welfare, rimangono difficoltà di rapporto sia tra diversi enti pubblici sia tra questi e il privato sociale.