

Dal punto di vista sostanziale possiamo dire che, più ci spostiamo in alto a sinistra della tabella, più saremo in presenza di misure di tipo *redistributivo*: l'alta copertura di tali strumenti, accompagnata alla ricchezza delle caratteristiche della misura, garantisce infatti a questi strumenti un ruolo importante all'interno dei sistemi di welfare.

Spostandosi invece in basso sempre sul lato sinistro, le misure mantengono un alto tasso di copertura della popolazione senza lavoro, ma l'entità di tali strumenti perde di rilevanza: siamo quindi in presenza di un sistema di ammortizzatori sì di tipo *universalistico*, ma parzialmente efficace sul piano della redistribuzione.

Il versante opposto della tabella, in alto a destra, presenta caratteristiche antitetiche: si tratta in questo caso di misure altamente efficaci e significative, ma con una scarsa copertura e destinate, quindi, solamente ad una bassa platea di soggetti. Siamo di fronte a misure di tipo *corporativo*, vale a dire a indennità di disoccupazione fondate su schemi di tipo contributivo, che tendono, per le loro caratteristiche, a riprodurre le disuguaglianze 'ereditate' dal mercato del lavoro.

L'ultima estremità possibile, in basso a destra, appartiene agli schemi di indennità più *residuali*, caratterizzati da bassa copertura e scarsa significatività.

Questa tabella riassuntiva permette di delineare un modo estremamente sintetico la presenza di diversi *cluster* di paesi: i sistemi danese, austriaco, francese, lussemburghese, tedesco, finlandese e spagnolo risultano i migliori, i primi cinque caratterizzandosi, in particolare, per l'alta entità delle prestazioni sulle condizioni di reddito dei beneficiari e gli altri due per l'alta capacità di copertura. Anche il Portogallo è all'interno di questo gruppo di sistemi di ammortizzatori sociali particolarmente funzionanti, anche se abbiamo visto che il suo livello di copertura è medio/basso.

Anche in Estonia e Irlanda, pur essendoci un basso "tasso di sostituzione" delle indennità di disoccupazione, esse risultano particolarmente inclusive.

Mano a mano che ci spostiamo nella parte destra (e bassa) della tabella, come detto, peggiorano le *performance* dei sistemi di ammortizzatori sociali. In Olanda, Norvegia e Grecia le misure sono generose e di non difficile accesso, ma sono troppo particolaristiche e coprono solo una piccola parte delle persone senza lavoro.

La caratteristica della copertura in effetti è decisiva da questo punto di vista e a nostro avviso appare di maggiore importanza rispetto alla "entità", anche perché sistemi molto residuali o particolarmente frammentati, possono avere anche una discreta incidenza per i singoli beneficiari, ma evidentemente non hanno il medesimo effetto sul piano complessivo.

A questo proposito, ad esempio, il caso italiano si caratterizza per la elevata frammentazione degli strumenti di tutela. Nonostante gli incrementi dei trattamenti dell'ultimo decennio, il sussidio di disoccupazione ordinario rimane relativamente poco generoso. Esso richiede una contribuzione minima di 52 settimane negli ultimi due anni, e offre un sussidio pari al 60 per cento dell'ultima retribuzione per 8 mesi, del 40 per il settimo mese e del 30 nell'ottavo e ultimo mese, purché l'indennità non superi i massimali mensili stabiliti annualmente.

A questo si aggiungono strumenti di carattere settoriale. La Cassa integrazione ordinaria e straordinaria prevedono, su richiesta dell'impresa, il pagamento di un'indennità a favore di lavoratori temporaneamente o parzialmente sospesi dall'attività lavorativa, ma che rimangono alle dipendenze dell'azienda. L'indennità è pari all'80 per cento della retribuzione fatto salvo il non superamento di specifici massimali. Lo schema della Cassa integrazione ordinaria è rivolto prioritariamente ad evitare la rottura del rapporto di lavoro nel settore industriale ed edile, in caso di riduzioni temporanee

della produzione; lo schema della Cassa integrazione straordinaria coinvolge le imprese con oltre 15 dipendenti dell'industria e alcuni comparti dei servizi e dovrebbe favorire il mantenimento dell'occupazione nel caso di crisi di natura strutturale. I requisiti per l'accesso alla cassa integrazione straordinaria possono tuttavia essere derogati su base negoziale, riducendo il grado di certezza e trasparenza dell'applicabilità dello strumento.

I lavoratori delle imprese che accedono alla Casa integrazione speciale, in caso di licenziamento, beneficiano dell'indennità di mobilità, più generosa dell'indennità di disoccupazione ordinaria sia per importi che per durata.

Oltre all'indennità di disoccupazione ordinaria e alla Cassa integrazione vi sono poi le indennità a requisiti ridotti, per i lavoratori che non possono accedere alla disoccupazione ordinaria ma che abbiano lavorato almeno 78 giornate nell'anno solare precedente. Indennità specifiche sono previste per l'agricoltura e il settore edile.

Questo insieme di strumenti crea una elevata eterogeneità di trattamento. Inoltre come tutti gli schemi di natura prevalentemente assicurativa non offre alcun sostegno alle persone che non abbiano maturato i requisiti contributivi. L'indennità a requisiti ridotti tende ad attenuare il carattere assicurativo del sistema. Esso si presta tuttavia a un uso improprio del sussidio come strumento di integrazione del reddito da lavoro in settori ad elevata stagionalità, e non è abbastanza generoso per offrire copertura a chi è realmente in cerca di lavoro ma non ha maturato i requisiti contributivi.

In più occasioni sono state approvate leggi delega, mai attuate, per una riorganizzazione del sistema degli ammortizzatori sociali al fine di renderlo più equo ed efficiente. Sostanzialmente disatteso è rimasto anche il proposito, coerente con le linee di condotta approvate in sede europea nell'ambito della strategia di Lisbona, di integrare maggiormente l'erogazione dei sussidi alle attività dei servizi per l'impiego, al fine di evitare abusi e promuovere l'occupabilità dei lavoratori in cerca di un impiego.

Le recenti misure prese dal Governo per fronteggiare la crisi economica, avendo carattere di urgenza, si sono appoggiate sugli strumenti esistenti. I provvedimenti hanno soprattutto potenziato temporaneamente la possibilità di ricorrere alla Cassa integrazione in deroga alla normativa ordinaria. A questo fine la copertura è stata estesa anche a lavoratori precedentemente non coperti, come quelli con contratto di apprendistato, e alle imprese che normalmente non hanno accesso allo strumento. I provvedimenti, utili nel cercare di limitare il ricorso al licenziamento in uno stato di crisi acuta come l'attuale, non risolvono i problemi di fondo del sistema italiano di ammortizzatori sociali. Rimane inalterata la necessità di una riforma organica che renda il sistema di tutele maggiormente coerente con le esigenze di un mercato del lavoro reso nel tempo più flessibile dalle riforme dell'ultimo quindicennio.

**Riferimenti bibliografici**

Banca d'Italia (2009), Bollettino Economico n.55, Gennaio.

Beltrametti L. (2008), Il sofisticato populismo della carta acquisti di Tremonti, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com).

Consolini P., Di Marco M. (2009), *Credito familiare: istruzioni per l'uso* [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

Gori C. (2008), Ma lo strumento va perfezionato, *Il Sole 24 Ore*, 2 dicembre.

Gori C. (2009), Come rafforzare la social card, *Il Sole 24 Ore*, 3 marzo.

Istat (2009), La misura della povertà assoluta, *Metodi e Norme*, n. 39.

Maitino M. L., Sciclone N. (2008), Il modello di microsimulazione multiregionale dell'Irpet MicroReg, Irpet, e-Book n. 5-08.

Mazzaferro C., Toso S. (2009), *Previdenza e assistenza: misure anticrisi e congelamento delle riforme*, in Guerra M. C. e Zanardi A., *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, Il Mulino.

Monti P. (2008), L'età rende iniqua la card, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

Pesaresi F. (2009), La carta acquisti. Dossier sulla social card, [www.anoss.it](http://www.anoss.it).

Pellegrino S., Baldini M. (2009), Si fa presto a dire bonus, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

Trento S. (2008), Ma la social card è la via giusta? *Corriere della Sera*, 8 dicembre.

PAGINA BIANCA

## **Parte II**

### **Dentro la crisi**

PAGINA BIANCA

### **3. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane (Torino, Roma, Napoli)**

#### **Premessa**

Non sempre la statistica ufficiale, per quanto accurata, è in grado di registrare con sufficiente dettaglio e opportuna tempestività fenomeni per definizione marginali quali sono povertà, disagio sociale, deprivazione ed esclusione; fenomeni e processi senza dubbio complessi e multidimensionali che, per essere adeguatamente rilevati, impongono il ricorso ad una pluralità di strumenti di osservazione e di raccolta del dato. Considerate le basi informative di regola utilizzate nelle indagini statistiche, è inevitabile che un insieme più o meno ampio di circostanze e situazioni – *i.e.* persone senza fissa dimora, alloggiate in abitazioni improprie, assistite in convivenze, in condizioni di irregolarità, oppure semplicemente persone che risiedono in aree del territorio in cui deprivazione materiale e disagio sociale sono particolarmente concentrati – sfuggano in tutto o in parte alle rilevazioni della statistica ufficiale.

Altra difficoltà è l'inevitabile ritardo con cui vengono resi noti i dati ufficiali relativi a questi fenomeni: se uno o due anni di calendario tra il momento della rilevazione e quello della pubblicazione del dato sono da ritenersi sostanzialmente ininfluenti in una situazione di stabilità del quadro economico e sociale, lo stesso non vale in una congiuntura negativa come l'attuale, caratterizzata da una crisi dell'economia reale che grava pesantemente sul tenore di vita della popolazione. Nell'uno e nell'altro caso, vengono meno quelle conoscenze che consentirebbero ai decisori politici di cogliere in tempo reale gli effetti della crisi e l'irrompere di situazioni di malessere e deprivazione assolutamente indispensabili per approntare adeguate ed efficaci misure di *policy*.

In queste condizioni, è giocoforza ricorrere a strumenti di rilevazione diversi dalle convenzionali misure di povertà, basati su valutazioni di tipo qualitativo, fondati su conoscenze e osservazioni limitate a specifici stati di bisogno, su interviste in profondità rivolte alle persone più esposte, a testimoni qualificati, attori istituzionali e del privato sociale, se e quando possibile integrate e supportate da dati e informazioni desunti da dati statistici e fonti amministrative nazionali o locali. Ciò vale non solo per quelle situazioni cosiddette di povertà o marginalità "estrema", ma anche per i processi di impoverimento in corso; e vale – *cela va sans dire* – per i soli casi e i luoghi del territorio oggetto di osservazione, senza possibilità alcuna di generalizzare poi i dati raccolti. Si tratta pertanto di informazioni e valutazioni di portata piuttosto ridotta; e tuttavia di straordinaria attualità e utilità politica e sociale, poiché – pur con tutte le cautele del caso – sono le sole che nell'immediato consentono di cogliere cambiamenti e processi allo stato nascente.

Esclusa la possibilità di svolgere con tali strumenti uno studio nazionale, la scelta è caduta su tre grandi aree metropolitane – Torino, Roma e Napoli – orientativamente rappresentative delle ripartizioni territoriali del Nord, del Centro e del Sud. Realtà, perciò, caratterizzate da livelli di sviluppo, modelli organizzativi e imprenditoriali, specializzazioni produttive, tassi di attività, presenza di immigrati, povertà e disuguaglianza, assetti territoriali e forme di tutela politico-sociali tra loro diversi, che per queste stesse ragioni hanno verosimilmente risentito in misura differente

dell'impatto dell'attuale congiuntura negativa soprattutto in termini di tenuta dei livelli occupazionali e di risposte per fronteggiare la crisi.

In effetti, stando all'ultima rilevazione Istat sulle forze di lavoro (settembre 2009), a livello regionale i tassi di disoccupazione registrano tra il secondo trimestre 2008 e il corrispondente periodo del 2009 una significativa crescita della popolazione in età da lavoro in Piemonte (dal 4,6% al 6,5%), una sostanziale stasi nel Lazio (dall'8% al 7,9%) e una riduzione di poco più di un punto percentuale nella regione Campania (dal 13,4% al 12,2%), dove tuttavia sia la disoccupazione sia l'incidenza della povertà relativa e assoluta sono notevolmente più elevate. Nel medesimo periodo, di maggior rilievo è il calo dei tassi di occupazione – rispettivamente, dal 65,7% al 64% in Piemonte, dal 60,3% al 59,9% nel Lazio e dal 43,2% al 40,5% in Campania – e soprattutto la crescita dell'inattività, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno; riconducibile, quest'ultima, ad un sempre più diffuso effetto di scoraggiamento, alla mancata ricerca di lavoro di molte donne per motivi familiari e al ritardato ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

Il restringimento della base occupazionale ha un riflesso nel numero delle ore autorizzate di cassa integrazione, ordinaria e straordinaria. Il confronto stavolta è tra gennaio-luglio del 2008 e l'uguale periodo del 2009. Per la Provincia di Torino, area in cui prevale la grande impresa industriale, le ore di cassa integrazione (ordinaria e straordinaria insieme) della sola componente operaia fanno registrare un incremento del 549%, e quelle degli impiegati del 741%; in quella di Roma gli incrementi sono decisamente più contenuti per la componente operaia (+245%), e più alti per quella impiegatizia (+945%); in Provincia di Napoli, infine, aumentano del 240% per gli operai e del 188% per gli impiegati. Tenuto conto della diversa specificità produttiva delle tre aree, l'aumento delle ore di cassa integrazione nell'industria segnala una vera e propria emergenza sociale in quella di Torino con un incremento pari al 1.740% nel periodo; in provincia di Roma la crisi parrebbe invece aver colpito soprattutto industria e artigianato (+ 778%); e in quella di Napoli l'industria (+ 820%).

L'impressione che si ricava da questi dati è quella dell'emergere di nuovi elementi di disagio e povertà economica. Come segnalano, già a partire dagli ultimi mesi del 2008, le richieste di aiuto che filtrano attraverso alcuni significativi sensori territoriali o "cancelli assistenziali" presenti nel territorio, in tutte e tre le aree metropolitane aumentano gli individui e le famiglie in difficoltà economica. I nuovi poveri, i "poveri della crisi", a differenza delle forme più tradizionali, più permanenti, più consuete, della povertà, sono costituiti da individui e famiglie che affrontano situazioni finora imprevedute di disagio e deprivazione materiale dovute in sostanza all'improvvisa decurtazione o in taluni casi al venir meno del reddito da lavoro (per una parte considerevole delle famiglie, l'unica entrata), che impone un drastico ridimensionamento del tenore di vita, la necessità di compiere delle rinunce, l'impossibilità di far fronte ad impegni di spesa assunti in precedenza (l'affitto, in primis). Situazioni che sfociano spesso in richieste di aiuto alle quali né le amministrazioni locali né gli organismi della solidarietà organizzata sono in grado di fornire una risposta adeguata.

Nella composita galleria di ritratti rovesciati o in procinto di ribaltarsi che si incontrano nelle tre aree metropolitane – repertorio di soggetti, storie e biografie precocemente troncate, luoghi, età e fasi del ciclo di vita, precarietà economiche e lavorative, espressioni di vulnerabilità e esclusione, perdita di legami sociali e familiari, dipendenze e inadeguatezze – affiorano tuttavia alcuni elementi ricorrenti; figure, storie e processi che non necessariamente, non sempre, come vedremo, hanno radici nella crisi presente. I termini a cui si è fatto di volta in volta ricorso nel tentativo di catalogarli, in larga misura mutuati dalla manualistica corrente, possono talvolta risultare fuorvianti e

fare dunque velo alla possibilità di individuare ciò che pure li accomuna nella diversità delle circostanze.

Il dato costante che emerge da queste analisi – a Torino come a Roma e a Napoli – è l'insistenza con cui i diversi interlocutori, istituzionali e non, richiamano il sopravvenire inaspettato di situazioni di vulnerabilità economica e sociale che coinvolgono persone e famiglie che nel volgere di breve tempo si vedono costrette a ridimensionare il loro tenore di vita; a fronteggiare rischi che non pensavano di dover correre, a cercare soluzioni che non erano nemmeno psicologicamente preparate ad affrontare, e a rivedere al ribasso i loro progetti futuri.

Così, ciò che queste analisi territoriali mettono in evidenza non è soltanto l'area della povertà "incombente", quella alimentata nel tempo da una ininterrotta catena di eventi tramandati talora da generazione a generazione (deficit formativi, instabilità dei legami familiari, carente qualificazione professionale, dipendenza, cronicità, ecc.), che in ogni caso continua ad occupare un posto importante nello scenario delle "miserie urbane"; quanto piuttosto, soprattutto, una condizione di disagio economico e sociale che emerge improvvisa ed inaspettata e coglie impreparati, oltre i protagonisti, anche i servizi e le agenzie del terzo settore e pone sfide inedite ai tradizionali programmi di intervento predisposti dagli enti locali.

E tuttavia non è agevole rintracciare, in queste analisi, un filo conduttore che leghi tra loro le diverse manifestazioni della povertà e del disagio. Quelle appena descritte, che hanno come costante appunto l'impovertimento riconducibile all'improvvisa e imprevedibile mancanza o riduzione delle entrate causata vuoi dalla precarietà lavorativa, vuoi dalla perdita del posto di lavoro stabile, dalla chiusura dell'azienda, possono senza meno essere addebitate alla crisi economica in atto; e non a caso si ritrovano pari nell'area torinese come a Roma e Napoli. Altre, come le forme di marginalità estrema che annoverano sotto lo stesso ombrello fenomeni distinti come i senza dimora, i senza casa, taluni immigrati, gli zingari, le famiglie monoreddito, le instabilità familiari, gli anziani soli e soprattutto i "fuori gioco", né giovani né anziani, coloro i quali per ragioni d'età, qualifica o malattia non riescono più ad inserirsi nel mercato del lavoro ma non rientrano nemmeno nella condizione che apre la porta ad un trattamento pensionistico quale che sia, molti dei quali approdati all'assistenza alloggiativa fornita da qualche ente caritatevole; tutte queste realtà, cui altre si potrebbero aggiungere per completare il quadro, non sono figlie dirette e immediate della crisi. Che ne risentano, è un conto; ma non possono essere spiegate soltanto o principalmente come effetti della recessione economica che si è manifestata nell'ultimo anno con inusitate caratteristiche di rapidità e intensità.

Con un'analisi più accurata si potrebbe anche tentare di giungere ad una sintesi più articolata e ricomprendere l'insieme dei casi e delle storie di vita incontrati in queste indagini in quattro tipologie di impoverimento, variamente presenti nelle tre aree metropolitane: da trasmissione intergenerazionale e cronicizzazione della povertà (più frequente nel capoluogo campano); da cumulo biografico di eventi negativi (tipicamente i "né-né" della Capitale); da evento impreveduto e dirompente (presenti in ugual modo a Torino, Roma e Napoli); da intrappolamento nella precarietà post-fordista (riscontrabile soprattutto nell'area torinese). Non è che un primo tentativo, indubbiamente meritevole di un supplemento di riflessione. Ma non è questo il punto della questione. Il dato saliente di tutte le circostanze e situazioni di seguito riportate è piuttosto l'inadeguatezza delle risposte che il nostro sistema di welfare, tanto nazionale quanto locale, è stato in grado di fornire a questa varietà di traiettorie e manifestazioni di povertà e disagio, la sua incapacità di contenerne gli effetti di impoverimento e di affrontarne tempestivamente le cause.

Le testimonianze raccolte nel corso delle audizioni appositamente convocate dalla Commissione e dedicate alle medesime realtà territoriali confermano ampiamente questa conclusione.<sup>34</sup> A parte il quadro delle vulnerabilità tradizionali, che le amministrazioni locali affrontano come possono anche con l'ausilio del volontariato e dell'associazionismo sociale, ciò che emerge da queste testimonianze è un cambiamento dei profili delle persone e delle problematiche che esse portano all'attenzione dei servizi e dei consueti sportelli assistenziali. È il caso di Torino nonché di Roma, dove agli utenti di sempre si aggiungono con insolita frequenza individui e famiglie che entrano per la prima volta in contatto con il mondo dell'assistenza e dei servizi sociali, che pertanto hanno non poche difficoltà a chiedere aiuto e spesso pongono richieste che, date le risorse limitate e la crisi del sistema produttivo, sono destinate a restare per lo più insoddisfatte. Si tratta di domande di lavoro portate da persone che hanno perso il posto e non sono in grado di trovarne un altro, per l'età e la bassa qualificazione o semplicemente per mancanza di opportunità; si tratta di richieste di aiuto economico da parte di chi non è coperto dagli ammortizzatori sociali; di richieste di abitazione, venuta meno, con la mancanza dell'unico reddito da lavoro, la possibilità di sostenere la spesa dell'affitto; di persone malate che non sono in grado di proseguire le cure o sono costrette, se debbono farlo, a limitare il tenore di vita della loro famiglia; a cui sono da aggiungere naturalmente gli stranieri, i primi ad essere espulsi dal mercato del lavoro in una congiuntura economica sfavorevole.

Nella Capitale, particolarmente grave è il problema della casa; anche stavolta con un'estensione delle difficoltà che annovera sempre più anche quote di cittadini di ceto medio, situazioni incancrenitesi nel tempo, con un impiego di risorse finanziarie anche ingenti e tuttavia insufficienti rispetto alla dimensione del bisogno, a fronte di emergenze in continua crescita spesso causate da gravi condizioni di salute, estremo disagio sociale e in presenza di nuclei familiari in cui vi sono vecchi e bambini. A questo è da aggiungere il problema degli zingari e di quegli anziani collocati in una zona sociale contraddistinta dall'esclusione dal mondo del lavoro e dalla mancanza di una copertura previdenziale, avvisaglia di una condizione che minaccia di coinvolgere in futuro fasce più ampie di popolazione.

Quello di Napoli è un caso a sé, assai diverso da quello delle altre due realtà metropolitane. Non soltanto per la più forte concentrazione di povertà, esclusione sociale e degrado urbano nella disordinata geografia del territorio (peraltro ripetutamente documentate dalle statistiche), la debolezza dell'apparato industriale, i bassi livelli occupazionali, l'elevata disoccupazione e precarietà giovanile e femminile, la crescita continua dell'inattività, la presenza diffusa della criminalità e la disorganizzazione di vaste aree del territorio, i bassi livelli di istruzione, l'evasione scolastica, il disagio abitativo presente anche nel centro storico della città, le fragilità e le disgregazioni familiari, lo stato dei servizi, e quant'altro potrebbe essere ulteriormente aggiunto all'inventario di una contabilità sociale in perenne emergenza e criticità. La differenza tra la realtà napoletana e quella di Torino e Roma sta piuttosto in questo, che l'insieme di queste caratteristiche ha fatto sì, paradossalmente, che gran parte della popolazione in difficoltà non abbia risentito della recessione in atto semplicemente perché sperimentava già prima della crisi una situazione di povertà e di esclusione sia rispetto al sistema produttivo sia a quello delle garanzie e delle tutele. Ciò non significa che la crisi non abbia avuto conseguenza alcuna nella vita della città; segni evidenti si colgono ad esempio, stando alle testimonianze raccolte nelle audizioni e nel corso di questa indagine, in un aumento delle tensioni, nella esasperazione di alcune

---

<sup>34</sup> I testi trascritti sono riportati nel successivo capitolo del Rapporto.

forme di criminalità urbana e di intolleranza sociale e, più in generale, in una maggiore difficoltà nei rapporti interpersonali.

In definitiva, non c'è che una parte comune alle tre aree metropolitane per quanto concerne le conseguenze della crisi attuale sui processi di impoverimento. Dentro la crisi, ciascuna di esse ha reagito in base alle proprie peculiari caratteristiche, il tenore di vita *ex ante*, la vocazione produttiva del territorio, la struttura e la composizione delle famiglie, il livello di istruzione, le qualifiche professionali e la condizione economica dei suoi abitanti, la presenza più o meno ampia della popolazione immigrata, il sistema dei servizi sociali e personali e l'estensione delle funzioni di sicurezza attivate nel corso del tempo dalle amministrazioni locali.

### 3.1 Torino. I “nuovi” poveri

Dalle interviste a testimoni qualificati, attori istituzionali e del privato sociale impegnati sul territorio torinese a favore delle fasce deboli della popolazione, emerge una forte e generalizzata preoccupazione per i processi di impoverimento in corso.<sup>35</sup> Tutti gli interlocutori evidenziano la gravità della congiuntura che la città sta attraversando e delle sue ricadute sulle condizioni di vita delle famiglie. Il dato su cui viene richiamata l'attenzione riguarda gli elementi di novità: aumentano in termini quantitativi gli individui e i nuclei in stato di bisogno che si rivolgono al circuito dell'assistenza e cambia la loro tipologia. Quanto alle dimensioni del disagio, le indicazioni e i dati forniti da alcuni «sensori» sul territorio, per quanto provvisori e parziali, danno conto delle tendenze in atto. La Caritas diocesana di Torino riscontra un incremento delle richieste di aiuto intercettate dai centri di ascolto dell'ordine del 25% dal mese di settembre 2008, per un totale di circa 50 mila utenti alla fine dell'anno. L'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo dichiara un aumento delle richieste di aiuto nei primi cinque mesi di quest'anno rispetto al periodo gennaio–maggio del 2008 del 45,6% per gli stranieri e del 6,2% per gli italiani.

Le domande ai Cantieri di lavoro del Comune di Torino per il 2009/2010 sono state, al mese di aprile 3748, circa 1.000 in più rispetto all'anno precedente, di cui 2.030 ammissibili secondo i criteri di reddito previsti, per 350 inserimenti.<sup>36</sup> Sul totale delle domande, circa 1.000 sono state inoltrate da stranieri residenti, con un incremento significativo rispetto agli anni precedenti (Città di Torino, Divisione Lavoro, Formazione professionale e sviluppo economico).

La Fondazione antiusura CRT dichiara che le richieste ricevute di consulenza e assistenza sono raddoppiate negli ultimi sei mesi, a conferma della diffusione fra le famiglie di situazioni di grave difficoltà economica-finanziaria e di indebitamento.

Il servizio di sostegno all'imprenditorialità “Mettersi in proprio”, promosso dalla Provincia di Torino, registra un aumento delle richieste di consulenza che non si

<sup>35</sup> Le interviste sono state condotte da Anna Capponi, Antonella Meo e Marco Romito.

<sup>36</sup> I Cantieri di Lavoro, istituiti dalla Legge Regionale 55/1984, consistono nell'impiego temporaneo e straordinario di lavoratori disoccupati per la realizzazione di opere e servizi di pubblica utilità. Ai disoccupati, di età compresa tra i 30 e i 64 anni, viene offerta attraverso un bando pubblico l'opportunità di inserimento lavorativo per un periodo della durata di un anno presso i servizi della Città di Torino. Durante tale periodo, i cantieristi, pur mantenendo lo stato di disoccupazione, percepiscono un'indennità economica di prestazione. Se questa misura era destinata ai disoccupati di lunga durata «tradizionali», oggi viene percepita come una risorsa da una platea di persone molto più ampia. A fronte di una domanda in forte aumento gli inserimenti si sono ridotti dando risposta a 1/10 delle richieste.

traducono in progetti plausibili. «Aumentano le persone appartenenti a una fascia grigia che non hanno molte risorse per reinventarsi e riconvertirsi, e non solo dal punto di vista economico». Anche le agenzie di microcredito rilevano un aumento delle richieste, di cui una quota consistente da parte di persone che hanno perso o stanno perdendo il lavoro e sono in cerca di alternative. Delle richieste accolte la maggior parte proviene da stranieri.

I servizi sociali territoriali segnalano un aumento recente e consistente delle domande di sostegno economico, congiuntamente alle richieste di “casa e lavoro”, che tuttavia non è possibile quantificare. Si tratta di domande giudicate “non pertinenti” e perciò non registrate, inoltrate da persone che non sono riconducibili a “casi sociali” e non possono essere prese in carico, dati i parametri di riferimento. Su questo punto torneremo.

Più interlocutori dichiarano di avere rilevato l’impatto della crisi economica sui bilanci delle famiglie, attraverso le richieste di assistenza e sostegno, a partire dall’autunno del 2008. Quanto ai tratti che caratterizzano i fenomeni di disagio e di povertà, viene dai più sottolineata la presenza di elementi “nuovi”, riconducibili prevalentemente al fatto che in quest’ultimo periodo persone e nuclei in difficoltà si rivolgono per la prima volta alla rete dell’assistenza e dei servizi sociali. In altre parole, si tratta di “nuovi” utenti. Per fornire un dato esemplificativo, allo Sportello di pronto soccorso sociale dell’Ufficio Pio si sono presentati per la prima volta, nei primi tre mesi del 2009 rispetto all’anno precedente, uno straniero su due e un italiano su quattro.

Alla luce del quadro ricostruito dagli interlocutori privilegiati intervistati, non sembra delinarsi una nuova fenomenologia di povertà, bensì risulta cambiare il profilo dei poveri. Si affacciano alla povertà individui appartenenti a categorie sociali che fino a poco tempo fa si ritenevano tutelate, al riparo dal rischio di caduta in povertà; individui che si considerano e sono considerati nel loro ambiente sociale “persone e famiglie normali”, non ai margini della società. Non sono soggetti e famiglie che tipicamente appartengono all’area dell’esclusione sociale, né sono collocabili entro i confini tradizionali della povertà economica o del disagio conclamato. Nello specifico, molti di essi non sono “assistibili” economicamente dai servizi sociali: nonostante abbiano un tenore di vita basso, anche molto basso, percepiscono redditi che li collocano al di sopra dei limiti per i quali l’assistenza locale garantisce la presa in carico oppure dispongono ancora di beni o entrate (es. la macchina, la liquidazione o gli arretrati della pensione) incompatibili con i criteri di assegnazione di un sussidio economico. A questo proposito merita segnalare che i criteri di accesso alle misure di assistenza economica risultano molto restrittivi.

I nuovi poveri dunque sono poveri inclusi, «persone che hanno intrapreso anche dei percorsi di crescita sociale, dalla sottoscrizione di un mutuo alla nascita di un figlio, e che oggi per un evento spiazzante si trovano nel giro di pochissimo tempo a ridimensionare drasticamente il proprio tenore di vita» (Caritas diocesana di Torino).

Diversi intervistati mettono in luce la velocità dei ritmi di caduta in povertà come ulteriore elemento di novità: situazioni che dalla fragilità o vulnerabilità precipitano in breve tempo in grave disagio o povertà e, se non fronteggiate per tempo e in modo adeguato, diventano subito gravi. Situazioni di famiglie che bussano alle porte delle agenzie del circuito assistenziale quando sono già molto indebitate o con la comunicazione dello sfratto.

Si tratta, ad esempio, di «coniugi con capacità genitoriali, con risorse che hanno permesso loro nel corso della vita di trovare e mantenere un lavoro, e che ad un certo punto vengono investiti dalla precarietà lavorativa, da contratti a tempo determinato di breve durata incerti e intermittenti, oppure dalla precoce espulsione dal mercato del lavoro. Queste persone si trovano, per esempio, ad avere in poco tempo un quadro di

morosità rispetto al pagamento dell'affitto della casa o del mutuo. Per cui cominciano ad entrare in una spirale in discesa verso la povertà, dove il primo indicatore è la comunicazione dello sfratto e il rischio di perdita della casa» (Assistente sociale dei servizi territoriali).

Rispetto ai poveri “tradizionali” o “classici” (dagli operatori sociali, descritti in termini di povertà intergenerazionale, bassa scolarità, famiglie numerose, disoccupazione di lunga durata, devianza, dipendenza, presa in carico da lungo tempo dei servizi sociali e/o di enti caritatevoli del privato sociale, cronicità e multiproblematicità), i “nuovi” poveri non chiedono e non si espongono perché si vergognano, sono restii a raccontarsi, non hanno competenza narrativa perché sono ancora troppo immersi nelle loro difficoltà, provano disorientamento e spiazzamento, non sanno orientarsi nella rete dell'aiuto, sono del tutto impreparati e reagiscono con una forma ansiosa nel modo di rapportarsi con la famiglia e il contesto sociale di riferimento. Il risultato è una sostanziale perdita di fiducia nel futuro e di progettualità. «Preoccupante inoltre è l'elemento qualitativo relativo a cosa chiedono: non più solo un aiuto nel pagare qualche utenza rimasta indietro, ma l'affitto, la rata del mutuo, le spese ordinarie per i bisogni sanitari e di cura» (Caritas Diocesana).

Nel complesso, dunque, l'attenzione degli interlocutori intervistati si è concentrata non tanto sulla povertà “conclamata”, bensì soprattutto su quell'area che qualcuno di loro definisce l'area del “disagio” o della “povertà invisibile”, o ancora “l'area grigia”, e che viene rappresentata come una vera e propria emergenza, che coglie i servizi e le agenzie impreparate e pone sfide importanti al modello locale di welfare e alle forme di intervento consolidate. Le problematiche menzionate nelle interviste ruotano soprattutto attorno al tema del lavoro; i cambiamenti in atto sono ricondotti prevalentemente ai cambiamenti del mercato del lavoro intervenuti recentemente e, come si è detto, avvertiti dalle varie agenzie del privato sociale dalla seconda metà del 2008. La questione viene rappresentata in primo luogo nei termini della perdita del lavoro e della precarietà e instabilità lavorativa. Altri aspetti tuttavia che emergono hanno a che fare con le retribuzioni basse e i cattivi lavori. Dalle interviste ai soggetti in difficoltà si evince che la situazione di reddito insufficiente si ripercuote a cascata su altre dimensioni dell'esistenza, per molti per esempio su quella abitativa, ma può innescare anche processi di deterioramento delle relazioni coniugali e di perdita di equilibrio e di autostima, producendo stati di sofferenza e di malessere psicologico.

Nuovi profili di rischi sembrano dunque prendere forma all'incrocio di precarizzazione del lavoro (instabilità reddituale, precoce espulsione dal mercato del lavoro, mancanza di tutele), fragilità abitativa, instabilità delle famiglie, inadeguatezza e/o inerzia delle istituzioni preposte alla protezione sociale e delle forme tradizionali di aiuto.

Alcuni dati risultano particolarmente esemplificativi delle tendenze in atto che investono il mercato del lavoro nell'area torinese: l'aumento considerevole del ricorso alla cassa integrazione, il numero crescente di imprese che falliscono, il mancato rinnovo di molti contratti di lavoro a termine.

Confrontando l'andamento degli avviamenti nel secondo trimestre del 2009 rispetto allo stesso periodo del 2008, si registra nella provincia di Torino un calo consistente, dell'ordine di circa 25.800 avviamenti in meno. Considerando la tipologia contrattuale degli stessi risulta, in particolare, che nel periodo a confronto i contratti di somministrazione sono calati del 36,85%, gli avviamenti a tempo determinato (lavoro subordinato) del 32,03%, mentre quelli a tempo indeterminato sono diminuiti del 30,77%. Nel mese di luglio 2009 le persone che hanno espresso la loro disponibilità al lavoro risultano aumentate del 37,3% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente

(Centro per l'impiego di Torino). Infine, i dati relativi alle ore di cassa integrazione autorizzate, sempre nella Provincia di Torino, mostrano un incremento nel mese di luglio 2009 rispetto allo stesso mese del 2008 dell'ordine del 675% in totale, precisamente del 686% per la cassa integrazione ordinaria e del 675% per la straordinaria (Inps).

I lavoratori dipendenti di aziende fallite o poste in liquidazione amministrativa coatta che hanno usufruito del Servizio di anticipo della cassa integrazione straordinaria nel 2008, predisposto dal Comune di Torino, ammontano a 1.130 individui, ben 817 in più rispetto all'anno precedente<sup>37</sup> (Città di Torino, Divisione Lavoro, formazione professionale e sviluppo economico).

### **3.1.1 Profili di vulnerabilità e impoverimento**

Dalle interviste realizzate emergono alcuni profili a maggiore rischio di vulnerabilità economica e di impoverimento, su cui la ricerca in corso prevede un approfondimento mirato con il ricorso a interviste in profondità e osservazione sul campo. Dati i fenomeni di crescente precarietà lavorativa, di precoce espulsione dal mercato del lavoro, di perdita del potere di acquisto di salari e pensioni, questi profili sono accomunati da una capacità di reddito ridotta, insufficiente a coprire le esigenze anche ordinarie del nucleo familiare.

Particolarmente a rischio risultano, per esempio, le famiglie monoreddito. I nuclei basati sul modello del *male breadwinner*, vale a dire imperniati su una forte divisione sessuale dei ruoli per cui la donna provvede alle esigenze di cura e di riproduzione, mentre l'uomo procura il reddito sul mercato, risultano particolarmente fragili. In una congiuntura di forte crisi, come quella che la città di Torino sta attraversando, i costi della dipendenza dal *male breadwinner* possono diventare molto alti. Si amplificano a livello familiare gli effetti della riduzione dell'occupazione o della riduzione del reddito, o aumentano le difficoltà di adattamento a livello individuale nel caso di rottura della coppia, se i soggetti non dispongono di sufficienti risorse per assicurarsi la propria riproduzione sociale o per integrarsi adeguatamente negli ambiti che sono importanti per l'acquisizione della cittadinanza sociale.<sup>38</sup>

Alla dimensione dell'inadeguatezza o deprivazione economica, più o meno grave, si intersecano e si combinano in modi differenti altre dimensioni che riguardano prevalentemente l'abitazione, la salute, le relazioni di coppia, la rete familiare. Fra gli

<sup>37</sup> Istituito nel 2004, il servizio prevede l'anticipo di parte del trattamento di Cassa Integrazione Straordinaria ai lavoratori provenienti da aziende fallite, in liquidazione coatta amministrativa o in amministrazione straordinaria). Nasce dalla volontà dell'amministrazione comunale di contribuire ad attenuare le difficoltà economiche in cui vengono a trovarsi questi lavoratori, anche a causa dei ritardi con cui viene erogata la Cigs da parte dell'Inps, con effetti che ricadono sull'intero sistema economico. Il servizio viene erogato sulla base di una convenzione stipulata tra il Comune di Torino e l'Inps Piemonte e prevede che l'Inps versi alla Città la quota spettante al lavoratore interessato. L'anticipo previsto è di 600 euro mensili per 12 mesi, al termine dei quali, per ciascun lavoratore, è previsto un conguaglio per compensare la differenza tra quanto erogato dall'Inps alla Città (quota Cigs effettivamente spettante) e quanto erogato dalla Città al lavoratore. Inizialmente previsto per i soli lavoratori residenti a Torino, il servizio è stato esteso a partire dal 2005 anche ai lavoratori residenti in altri comuni della provincia convenzionatisi con il Comune di Torino. Si tratta di un intervento messo a punto in occasione della precedente crisi economica che ha investito la città, nel 2003, per tamponare situazioni a rischio di forte impoverimento, rispetto a cui nella congiuntura attuale aumenta in modo significativo la domanda.

<sup>38</sup> L'organizzazione della vita delle persone dentro una famiglia di questo tipo è stata, e resta tuttora, una delle modalità principali per garantire l'inclusione in un modello "familistico" di cittadinanza, basato sull'assunzione che il benessere dei componenti del nucleo, in particolare bambini e genitori anziani, debba dipendere dalle cure delle madri/figlie adulte, a cui si richiede implicitamente di dipendere dal reddito del marito.

aspetti che meritano attenzione, vanno menzionate l'estensione dell'area del rischio abitativo, la vulnerabilità sociale delle reti di relazioni, la separazione come evento che può esporre individui e famiglie, in particolare le donne, a nuovi rischi di sperimentare situazioni difficilmente sostenibili e compensabili e di scivolare in povertà.<sup>39</sup>

I profili di popolazione, oggetto di esplorazione in questa ricerca, sono inoltre caratterizzati da tipi di rischi e da domande di servizi e interventi di sostegno molto differenziati.

### *3.1.1.1 Lavoratori precari*

Più testimoni qualificati evidenziano le difficoltà economiche e occupazionali dei lavoratori flessibili, che avvertono più degli altri il rischio di perdere il posto di lavoro, soprattutto se con un contratto in scadenza, e non hanno accesso a forme di integrazione al reddito. La precarietà è una condizione che si accompagna a difficoltà economiche, talvolta gravi, ma l'incertezza del reddito mina anche la possibilità di fare progetti di vita e di godere di una certa sicurezza. «I primi che hanno sofferto questa crisi sono stati i lavoratori in somministrazione, questo lo abbiamo rilevato dalla seconda metà del 2008 attraverso la lettura non del fatturato delle aziende bensì degli ordinativi, noi abbiamo il previsionale, vale a dire il portafoglio, per cui le aziende oggi comprano già ore di lavoro somministrato per i prossimi mesi. Abbiamo rilevato dal confronto anno su anno che il portafoglio 2009 era molto più basso rispetto al 2008 e rispetto al 2007. Il lavoro in somministrazione in un certo senso anticipa la crisi. Dei lavoratori somministrati che sono stati espulsi dal mercato del lavoro, gli stranieri sono quelli più colpiti. Prima della crisi le aziende ricorrevano ai lavoratori immigrati per una carenza di manodopera, nella maggior parte dei casi nei settori della produzione. I lavoratori italiani sono stati sempre meno disponibili degli stranieri ai lavori in linea di produzione, sulla macchina, quei lavori ripetitivi, non necessariamente faticosi, ma per così dire di basso prestigio sociale, che poi in molti casi corrispondono anche ai lavori meno qualificati, in ambienti rumorosi o caldi. Prima della crisi le aziende, anche noi come agenzia di somministrazione, facevamo lavorare molto gli stranieri, con la crisi si è creata una maggiore disponibilità di lavoratori italiani sul mercato del lavoro somministrato o dei rapporti a termine. Le imprese usano di più gli italiani, perché ne trovano di più, e sono lavoratori di qualità che magari hanno lavorato per molto tempo nelle imprese» (Obiettivo Lavoro, agenzia per il lavoro). Sugli stranieri si sofferma l'attenzione di molti interlocutori privilegiati, che denunciano l'incidenza degli immigrati fra i lavoratori assunti con contratti interinali e l'aumento degli espulsi dal mercato del lavoro con il mancato rinnovo dei contratti in scadenza.<sup>40</sup>

Per contro, c'è anche chi sottolinea che «negli ultimi tempi vediamo la povertà delle famiglie. Famiglie con figli e un solo reddito, ma soprattutto lavori precari, tre-sei mesi in una cooperativa, vanno in tutte le parrocchie, siamo diventati un paese di mendicanti. Sono soprattutto le nostre famiglie che vanno indietro, sono gli italiani che stanno diventando più poveri. L'insicurezza mina le famiglie e le famiglie si sgretolano» (Centro Vincenziano).

La tematica che emerge dalle interviste ai soggetti interessati è soprattutto quella delle ripercussioni dell'incertezza del lavoro sulle diverse sfere della vita. La precarietà può associarsi a situazioni di grave deprivazione anche rispetto al soddisfacimento dei

<sup>39</sup> Rispetto a questo punto gli interlocutori privilegiati denunciano l'aumento dell'instabilità familiare ed evidenziano la particolare fragilità delle donne sole con figli, soprattutto a causa delle difficoltà di conciliazione fra lavoro e compiti di cura.

<sup>40</sup> Stime regionali sul saldo fra cessazioni e avviamenti al febbraio 2009 rivelano un crollo degli avviamenti interinali del 40% e un calo degli avviamenti di stranieri del 42% (Agenzia Piemonte Lavoro).

bisogni primari. Per molti le spese per l'abitazione costituiscono un onere pesante. Il rischio di perdere la casa è legato a difficoltà economiche che si cumulano e non trovano meccanismi frenanti. La combinazione fra problemi di salute e capacità lavorativa espone a particolare vulnerabilità quando il sistema di tutele è debole. Per alcuni individui, soprattutto stranieri, emerge una flessibilità protratta nel tempo che si configura come una precarietà consolidata. Le storie di vita raccolte raccontano di un'estrema fragilità delle condizioni di vita, con oscillazioni fra periodi nei quali il reddito è sufficiente e altri in condizioni di disagio economico più o meno intenso.

I 40 anni risultano uno spartiacque che differenzia le prospettive di occupazione, al di sotto del quale le occasioni e la durata dei contratti sono migliori, mentre al di sopra si entra in un'area di potenziale criticità. Tuttavia aumentano i soggetti collocati nelle classi d'età più adulte, per lo più di sesso maschile e con responsabilità familiari, che sono alla ricerca di una nuova collocazione e si rivolgono alle agenzie di lavoro in somministrazione, come conseguenza delle difficoltà del settore industriale.

### *3.1.1.2 Cassaintegrati*

La crisi incide soprattutto sui capifamiglia di mezza età, che si sentono respinti nel mercato del lavoro e diventano particolarmente vulnerabili in una situazione di generale peggioramento delle condizioni di lavoro. I soggetti più esposti al rischio di impoverimento sono uomini in cassa integrazione, in particolare i cinquantenni, difficilmente ricollocabili sul mercato del lavoro e non ancora in età da pensione. Diversi testimoni qualificati concordano nel ritenere questi lavoratori particolarmente fragili e richiamano l'attenzione sulle difficoltà incontrate nel reperire opportunità lavorative e nell'offrire sostegno.<sup>41</sup>

Per questi soggetti, soprattutto se a bassa istruzione e qualificazione, il transito verso la povertà può essere anche molto veloce. La cassa integrazione comporta una drastica riduzione del reddito, nel caso degli operai intervistati il suo ammontare si aggira intorno alle 500–600 euro mensili.

Dai racconti traspaiono condizioni di vita a rischio di forte inadeguatezza, vulnerabilità rispetto alla salute, un reddito non sufficiente a far fronte alle esigenze della vita quotidiana, l'assenza di riserve cui attingere, il rischio di scivolare in processi di morosità, fenomeni diffusi di indebitamento. La "crisi economica" assume nella percezione soggettiva molta rilevanza: ad essa viene ricondotta la condizione di deprivazione.

«Fra i lavoratori delle Carrozzerie c'è molta preoccupazione, una depressione totale, c'è la paura di perdere il posto di lavoro da un momento all'altro... dipende dal modello, c'è molta tensione e competizione. Chi lavora su un modello che va molto per cui in quella settimana sono arrivate delle commesse lavora e invece il collega che lavora su una linea che non va, allora ha un provvedimento di cassa, sono delle assenze settimanali... I lavoratori in cassa integrazione come vivono? Arrivano da casa già con i problemi loro, poi fanno un lavoro ripetitivo, paranoico, a questo si sommano altri problemi, problemi coniugali, problemi economici, chi ha dei figli non riesce a pagare gli studi o le gite a scuola. Io li sento. Molti non hanno nemmeno voglia di tornare a casa quando finiscono, molti non riescono a sopravvivere... e molti si rivolgono alle finanziarie. Noi come Fiom abbiamo aperto da qualche mese uno sportello antiusura, è

<sup>41</sup> Per esempio, evidenziano alcune criticità rispetto allo strumento del tirocinio: oltre all'impossibilità di attivare tirocini in aziende che hanno fatto ricorso alla cassa integrazione, vengono segnalate difficoltà sempre maggiori di portarli a termine con esito positivo trasformandoli in assunzioni, soprattutto per le persone non giovani; inoltre richiamano l'attenzione sulla competizione fra i poveri nell'accesso a questa risorsa e nei suoi esiti, nella misura in cui si presentano persone più qualificate e scolarizzate.