

## 10. LE DISUGUAGLIANZE, TRA DIBATTITI E DATI

Dopo aver focalizzato l'attenzione, nei precedenti capitoli, sulle maggiori trasformazioni che stanno interessando il mondo del lavoro e della formazione, è lecito chiedersi se – e in che misura – queste possano creare nuove sacche di marginalità rispetto alle preesistenti stratificazioni sociali.

Il tema delle disuguaglianze sociali è tornato d'attualità, riaffacciandosi spesso nel recente dibattito pubblico; ma di che cosa si discute, esattamente? La questione è intricata, perché in tale dibattito, a seconda dei casi, si incrociano, si confrontano o si scontrano analisi e riferimenti relativi a fenomeni diversi (ad esempio la povertà relativa, quella assoluta o, ancora, le distanze tra ricchi e poveri), oltre che a svirati contesti territoriali (globali, nazionali, locali)<sup>1</sup>. Rispetto ai diversi indicatori, quello della povertà relativa dipende dal territorio e dalla congiuntura<sup>2</sup>; così, ad esempio, in una realtà territoriale a elevato benessere economico, chi è meno ricco della media degli abitanti può essere contabilizzato tra i poveri relativi. In alcuni casi ci si trova di fronte a veri paradossi: ad esempio, in diverse città italiane, nei primi anni successivi alla crisi del 2008, si registrò una riduzione della povertà relativa, ma solo perché in quel periodo era sensibilmente calato il livello medio di benessere dei cittadini (Davico 2014).

Pare più significativo, dunque, occuparsi della povertà assoluta<sup>3</sup>; concetto, per la verità, a sua volta non uniformemente misurabile,

---

<sup>1</sup> A rendere ancor più confuso il dibattito contribuisce il fatto che un certo numero di analisi sulle disuguaglianze si basi non su indicatori «oggettivi» (per quanto fallibili possano essere), bensì sulle autovalutazioni di persone intervistate in occasione di survey circa i propri livelli di benessere e la propria posizione sociale, il miglioramento o meno delle proprie condizioni. Gli indicatori che ne derivano sono, però, evidentemente di tutt'altra natura, in quanto finiscono più per misurare gli «stati d'animo» individuali, fortemente influenzati da aspettative soggettive, caratteri psicologici ecc.

<sup>2</sup> La definizione di povertà relativa rinvia, infatti, alla carenza di risorse necessarie per mantenere gli standard di vita della società di appartenenza e viene in genere misurata con la distanza dalla media dei consumi della popolazione di riferimento.

<sup>3</sup> La soglia di povertà assoluta è definita come «valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza» (si veda <http://www.istat.it/it/prodotti/contenuti-interattivi/calcolatori/soglia-di-poverta>).

in quanto variabile a seconda di area geografica, dimensione comunale, tipologia e numerosità dei nuclei familiari. Ad esempio in Italia, secondo le stime dell'Istat, la soglia di povertà assoluta per un ultra75enne che viva solo in una metropoli settentrionale è pari, nel 2015, a un reddito medio mensile di 747 euro; per un nucleo di due genitori con due figli piccoli la soglia di povertà è invece indicata in 1.632 euro; nel Mezzogiorno, le soglie sotto le quali si vive in povertà assoluta, per le stesse due tipologie di nuclei appena citati, risultano decisamente inferiori, pari, rispettivamente, a 574 e 1.273 euro mensili.

Un altro significativo indicatore si concentra esplicitamente sulle disuguaglianze, ovvero sulle distanze economiche tra strati sociali più ricchi e strati più poveri. In proposito, numerosi autori sottolineano come – ben prima della crisi – si sia avviato un trend che, un po' in tutti i Paesi avanzati, ha spostato una consistente quantità di ricchezza (stimata in circa il 10% del PIL) dai lavoratori salariati ai ceti più benestanti; e, tra l'altro, non tanto a vantaggio dell'imprenditorialità innovativa che compete sul mercato, quanto piuttosto di chi detiene rendite monopolistiche, beneficia di «bolle» immobiliari o finanziarie, appartiene alle élite emergenti dell'era post-industriale (manager, divi dello sport e dello spettacolo, ecc.).

Secondo diverse analisi, la quantità di reddito detenuta dal 10% più ricco della popolazione – sia negli Stati Uniti sia in Europa – avrebbe preso a crescere dagli anni Ottanta del XX secolo, senza dare finora segni di inversione di tendenza<sup>4</sup>. Il che – secondo i riscontri convergenti di autori come Stiglitz, Piketty o, in Italia, Franzini e Pianta (2016) – dipenderebbe da una minore capacità contrattuale dei lavoratori (in condizioni sempre più individualizzate, specie nel caso dei lavoratori precari), da un generale arretramento della politica rispetto a interventi di regolazione dei mercati (sistemi di tassazione, controlli sugli affitti ecc.), oltre che dalla forte capacità lobbistica dei ceti più abbienti, in grado tra l'altro di trasmettere i propri privilegi ai figli in maniera più efficace che nel

---

<sup>4</sup> Nei Paesi in via di sviluppo, invece, il livello di benessere economico è nettamente migliorato anche per i ceti più poveri, un tempo in gran parte costretti ai limiti di sussistenza. In altri termini, negli ultimi decenni a livello globale si è registrata una sorta di «trasferimento» di ricchezza dai lavoratori del nord a quelli del sud del pianeta; ciò anche per effetto della consistente delocalizzazione di investimenti e attività produttive dai Paesi più ricchi a quelli in via di sviluppo (P. Reichlin, *La globalizzazione accresce le disuguaglianze*, in Autori vari, *Il pregiudizio universale*, Bari-Roma, Laterza, 2016).

recente passato. A questo proposito, molti dati sembrano concordare – sempre secondo questi autori – nell’indicare un declino della mobilità sociale legata all’istruzione. Sebbene, come si è sottolineato nel capitolo 9, un titolo di studio elevato continui a garantire maggiori livelli occupazionali, non sempre esso si associa ad alti redditi; questi ultimi, infatti, risulterebbero (nuovamente) legati più all’origine familiare che alle differenze di istruzione. Stando a una recente indagine su quindici Paesi dell’area OCSE, Italia e Regno Unito sono i due più «immobili», ovvero i Paesi in cui le posizioni sociali rimangono maggiormente immutate tra generazioni (Corak 2013)<sup>5</sup>.

Secondo altre analisi condotte da Ricolfi e Cima (2015), tuttavia, il quadro sarebbe ben più articolato. In questa sede proviamo a sintetizzarne i principali esiti, rinviando alla pubblicazione dei due sociologi, piuttosto raffinata e complessa dal punto di vista metodologico. In sostanza, a livello globale, la disuguaglianza (misurata dall’indice di Gini<sup>6</sup>) risulterebbe in diminuzione dagli anni Novanta, dopo una crescita nel decennio precedente. A livello di singole nazioni, peraltro, le tendenze si presentano difformi: ad esempio, da almeno tre decenni in Cina le disuguaglianze stanno crescendo, così come in India (nell’ultimo quindicennio); tra i Paesi dell’area OCSE non si registrano trend univoci.

Quanto all’Italia, dopo la diminuzione registrata tra gli anni Sessanta e Novanta, per qualche anno le disuguaglianze economiche sono aumentate in misura rilevante – a causa della crisi economica dei primi anni Novanta e, presumibilmente, delle politiche fiscali che hanno ridotto la progressività delle tasse – e quindi si sono sostanzialmente stabilizzate. Se però ci si concentra sulla fascia di popolazione in povertà assoluta, la sua consistenza risulta in crescita, prima lievemente (dal 3,6% del 2005 al 4% del 2010), poi bruscamente, fino al 6,1% del 2015. Considerando i singoli individui, l’aumento è stato anche superiore – dal 3,3% al 7,9% – poiché l’area della povertà assoluta coinvolge più che in

---

<sup>5</sup> D’altronde, come s’è visto nel capitolo 6, in Italia le reti familiari (e non i servizi di welfare) risultano tuttora cruciali, sin dall’inizio della carriera lavorativa, per ottenere un’occupazione. A Torino il test attitudinale somministrato dal servizio COSP del Comune nel 2017 ha confermato che la variabile determinante percorsi scolastici di successo rimane quella del livello di istruzione dei genitori (fonte: Comune di Torino).

<sup>6</sup> L’indice di Gini varia tra i valori limite di 0 (eguaglianza assoluta dei redditi) e 1 (tutto il reddito nazionale a un solo individuo); dunque più questo indice è alto, più la distribuzione dei redditi è diseguale.

passato le famiglie, specie quelle composte da genitori con figli<sup>7</sup> (fonte: Istat).

I brevi cenni precedenti evidenziano le tante diverse dinamiche in atto relative alle disuguaglianze socio-economiche in vari contesti. Pur in un'era «globale», infatti, è naturale che le dinamiche sociali risultino pur sempre influenzate dalle differenze culturali, politiche, normative, economiche che caratterizzano il presente (e il passato) di ogni specifico contesto. Sul tema delle disuguaglianze pare dunque prudente evitare di avventurarsi in generalizzazioni globali, cercando piuttosto di verificare quanto sia avvenuto – e stia avvenendo – nei singoli contesti locali (nel nostro caso, in particolare, quelli delle metropoli italiane<sup>8</sup>).

Un primo elemento evidente riguarda il forte impatto – generalizzato, da Nord a Sud – che la crisi economica ha inizialmente prodotto sui redditi medi degli italiani<sup>9</sup>; poi, però, le metropoli settentrionali hanno quasi recuperato i livelli di reddito pre-crisi, a differenza di quelle meridionali (figura 10.1). Tra il 2008 e il 2015, nel Centro-Nord la perdita media di reddito è stata pari a -5% (da un minimo di -2% a Venezia a un massimo di -8,3% a Roma; Torino ha registrato un -4,3%); al Sud il calo dei redditi è stato decisamente superiore, in media -15%, con picchi negativi a Napoli (-17,3%) e a Messina (-17,5%). Negli anni della crisi, dunque, le distanze economiche medie tra Nord e Sud del Paese si sono ulteriormente ampliate. Nel 2015 Milano si conferma di gran lunga la provincia metropolitana col reddito medio più alto, seguita da Bologna, Roma e, via via, dalle altre metropoli del Centro-Nord, tra le quali Torino.

---

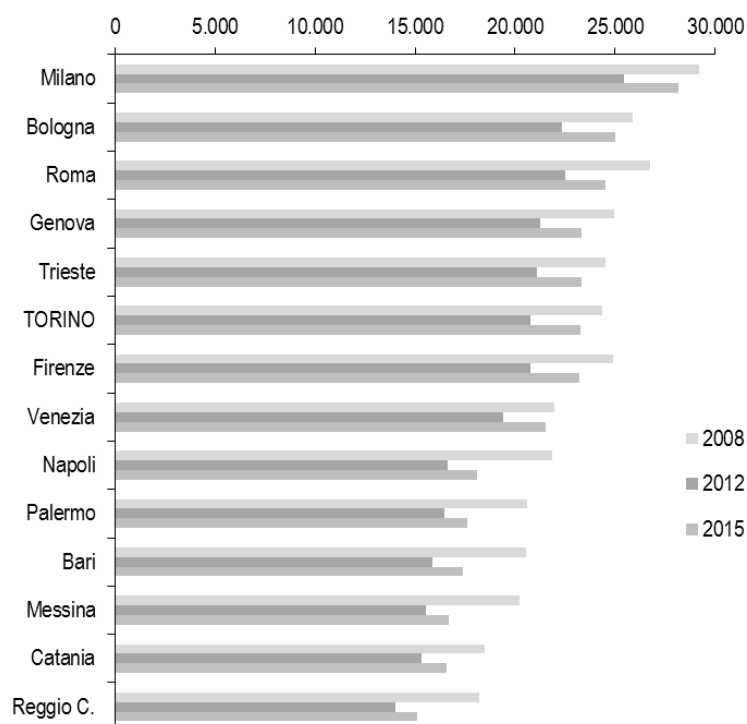
<sup>7</sup> A Torino, nel 2016, le famiglie con più di tre membri – pari al 12,6% dei nuclei cittadini – costituiscono il 27,9% di quelle assistite dalla Caritas.

<sup>8</sup> La graduatoria delle metropoli italiane per redditi presenta – com'è abbastanza ovvio – forti corrispondenze con le graduatorie relative al valore aggiunto pro capite e al valore aggiunto per occupato (si veda il capitolo 1).

<sup>9</sup> Un altro indicatore che ben mette in luce gli effetti prodotti dalla crisi è quello relativo alle sofferenze bancarie: l'ammontare dei capitali che le famiglie italiane faticano a restituire alle banche è cresciuto, tra il 2009 e il 2015, del 256%; tra le province metropolitane, Torino registra a questo proposito un dato (+141%) intermedio tra i minimi di Trieste (+81%), Cagliari (+91%), Bari (+99%) e i massimi di Milano (+165%), Palermo (+184%), Catania (+204%). In rapporto al numero di abitanti, a Torino le sofferenze bancarie (con 424 euro medi pro capite) risultano di modesta entità, a notevole distanza da città come Napoli (527 euro), Bologna (544), Roma (614), Catania (653) e, soprattutto, Milano (894); dati 2015, fonte: Istituto Tagliacarne, su dati Banca d'Italia.

Figura 10.1. **Reddito imponibile pro capite nelle province metropolitane**

Valori assoluti in euro, non disponibili per Cagliari;  
elaborazioni Istituto Tagliacarne su dati Ministero delle Finanze



Rispetto alle disuguaglianze reddituali, il citato indice di Gini evidenzia una situazione particolare: se infatti il Mezzogiorno nel suo complesso presenta una maggiore polarizzazione ricchi-poveri rispetto al Centro-Nord, per i capoluoghi metropolitani la latitudine non pare contare granché. Inoltre, vi sono casi – come quello di Napoli – in cui una «torta» relativamente più piccola è divisa in parti fortemente diseguali (l'indice di Gini è pari a 0,46, superato solo da Roma, con 0,49, e da Milano, con 0,58); ne è una riprova il fatto che il capoluogo campano registri uno dei più alti tassi di povertà assoluta. All'opposto, nel caso torinese così come a Genova, a fronte di una posizione medio-alta nella graduatoria dei redditi medi, l'indice di Gini risulta relativamente basso: a Torino pari a 0,41, a Genova 0,39 (valori inferiori si hanno solo a Venezia e a Messina 0,38, a Trieste 0,36 e a Reggio Calabria 0,35; dati 2014, fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze).

Il caso torinese è poi abbastanza singolare nel panorama nazionale, in quanto il capoluogo – a differenza di quanto avviene per quasi tutte le aree metropolitane – non occupa posizioni di vertice, bensì è superato per livelli di reddito da numerosi comuni, per lo più collinari (i quali, al contempo, presentano spesso anche elevati indici di disuguaglianza economica; tabella 10.1).

**Tabella 10.1. Comuni più ricchi e più disuguali dell'area torinese**

Dati redditi medi 2015, indice di Gini 2014; fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

	Redditi medi		Indice di Gini
Pino T.	26.780	Pino T.	0,54
Pecetto	25.235	Pecetto	0,53
Baldissero	22.981	Baldissero	0,51
Villarbasse	20.658	Fiano	0,47
Fiano	20.640	Villarbasse	0,46
Rosta	19.504	Moncalieri	0,41
Castiglione	19.390	TORINO	0,41
Pavarolo	18.981	Pavarolo	0,40
San Mauro	17.987	Rosta	0,40
Moncalieri	17.725	Castiglione	0,39
Rivalba	17.544	Vinovo	0,37
Vinovo	17.509	San Mauro	0,36
Rivoli	17.306	Rivoli	0,35
TORINO	17.217	Avigliana	0,34
Givoletto	17.115	Chieri	0,34
Robassomero	16.854	Trofarello	0,34
Trofarello	16.720	Givoletto	0,33
Pianezza	16.527	Piobesi	0,33
Avigliana	16.427	Robassomero	0,33
Collegno	16.377	Trana	0,33
Cambiano	16.347	Gassino	0,32
Caselette	16.319	Carignano	0,31
Bruino	16.315	Pianezza	0,31
Rivalta	16.247	San Gillio	0,31
Chieri	16.166	Caselette	0,30

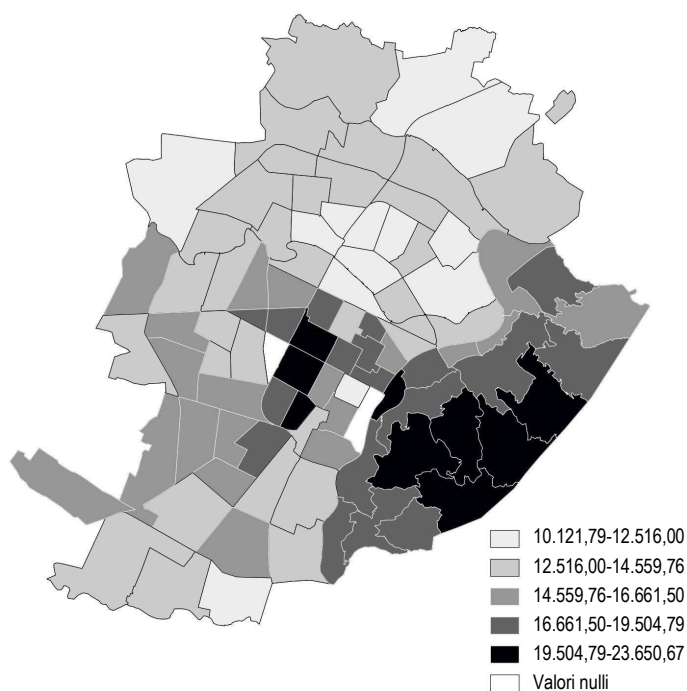
Anche all'interno del capoluogo (figura 10.2), le zone collinari – con picchi di reddito nei pressi del Parco della Rimembranza, di strada San Vito e di strada Santa Margherita – si confermano come

le più benestanti, secondo una geografia sociale consolidata da decenni, analogamente ad alcune aree della pre-collina (ad esempio, la zona di piazza Crimea), ad alcuni isolati nei pressi di corso Matteotti e dei comandi militari, oltre che al quartiere Crocetta (le villette dell'area pedonale di fronte al Politecnico e la zona limitrofa all'Ospedale Mauriziano).

L'asse di corso Regina Margherita risulta una sorta di ideale confine, piuttosto netto, tra le zone centrali benestanti e le aree più povere; al tempo stesso, si nota però la presenza di zone a basso reddito anche altrove, ad esempio a San Paolo o a San Salvario nord (area quest'ultima in cui si registra il reddito più basso dell'intera città, di poco superiore a quelli delle zone Borgo Dora, Monterosa, Monte Bianco, Aurora).

**Figura 10.2. Redditi medi pro capite a Torino, per zone statistiche**

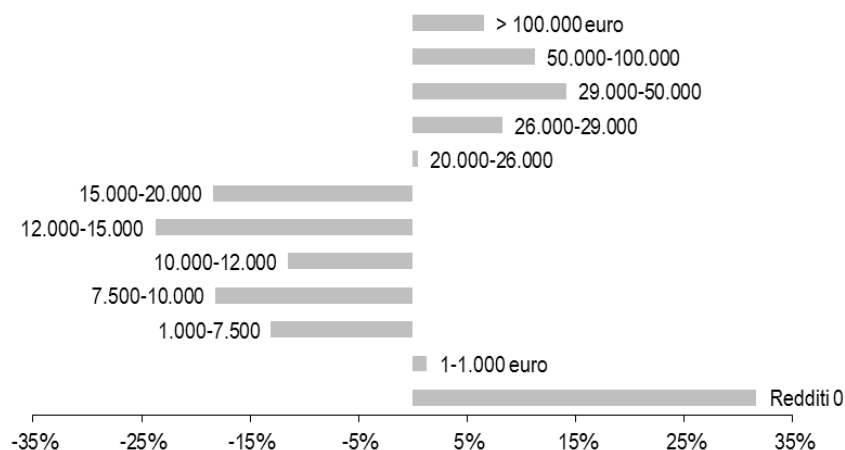
Elaborazioni su dati 2009\*; fonte: Agenzia delle Entrate;  
valori nulli: sezioni con numeri minimi di residenti



\* I dati relativi al 2009 sono purtroppo gli ultimi disponibili, in quanto l'Agenzia delle Entrate di Torino non ha poi più reso disponibili dati disaggregati per zone del capoluogo.

**Figura 10.3. Variazioni 2008-2014 del numero di contribuenti torinesi, per fasce di reddito**

Valori percentuali; fonte: Ufficio sistema informativo Direzione politiche sociali Comune di Torino, su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze



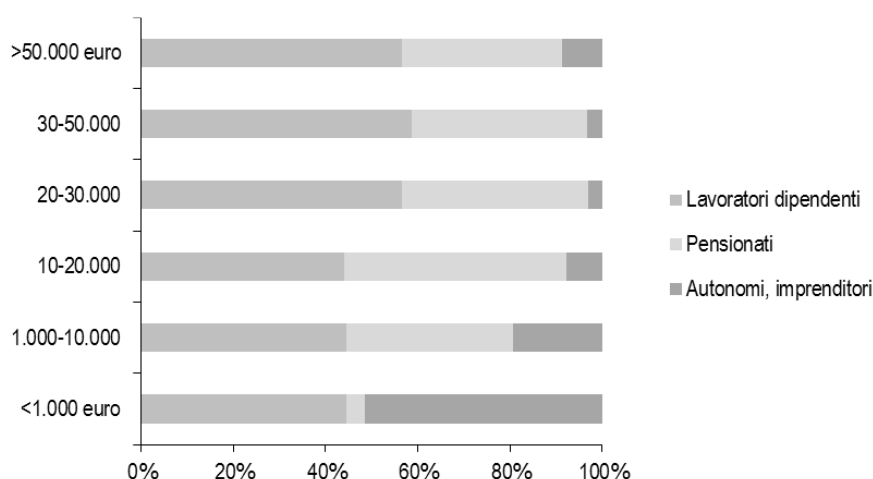
Quanto alla distribuzione dei cittadini per fasce economiche (figura 10.3), i dati ufficiali (ricavati dalle dichiarazioni dei redditi) confermano che a Torino, così come a livello nazionale<sup>10</sup>, negli anni della crisi è aumentata la consistenza sia dei benestanti (chi guadagna da 30.000 a 50.000 euro annui, pari al 16,2% dei contribuenti torinesi, e chi va oltre i 50.000, pari al 7,6%), sia di chi vive in povertà. La quota di coloro che dispongono di meno di 1.000 euro annui (ossia di meno di 100 euro al mese) è cresciuta dai 35.204 casi registrati nel 2008 ai 38.458 del 2014. Va anche rilevato che una parte della popolazione povera risulta «invisibile», stando a questi dati. Se infatti si tiene conto che nel periodo 2008-2014 il numero di contribuenti con dichiarazione è sceso di oltre 38.000 unità (mentre nello stesso arco temporale la popolazione torinese è diminuita di circa 10.000 persone), è presumibile che la gran

<sup>10</sup> In Italia si è «drasticamente ridotta, a partire dal 2009, la fascia di reddito intermedia tra 1.500 e 2.000 euro mensili [...]. All'opposto, le fasce di reddito superiore ai 2.000 euro mensili vedono una sostanziale stabilità [...], mentre l'ampliarsi delle fasce più deboli è evidente: tra i 1.000 e i 1.500 euro si passa da circa il 12 a circa il 27% in otto anni; la fascia sotto i 1.000 euro, quasi inesistente nel 2009, riguarda nel 2016 l'11,3% delle famiglie» (P.M. Ferraresi, *Il reddito, il consumo e il risparmio tra la crisi e la ripresa: l'attesa prudente*, in G. Russo (a cura di), *Tassi bassi e volatilità, si ritorna al mattone. Indagine sul Risparmio e sulle scelte finanziarie degli italiani*, Centro Einaudi-Intesa Sanpaolo, 2016, pp. 23-24).

parte dei contribuenti «perduti» sia costituita da chi non ha più un lavoro oppure ha redditi talmente bassi da non dover presentare la dichiarazione (nel 2014, ad esempio, tale soglia era pari a 8.000 euro annui). Se, dunque, si sommano questi torinesi spariti dai radar dell'ufficio imposte ai torinesi che hanno dichiarato redditi annui inferiori a 8.000 euro, si ricava che nel complesso essi corrispondono a circa un quinto dei residenti maggiorenni a Torino (visto che i minorenni ben di rado sono oggi percettori di reddito).

**Figura 10.4. Fasce di reddito nel comune di Torino, per macrocategorie di contribuenti – 2014**

Fonte: Ufficio sistema informativo Direzione politiche sociali Comune di Torino, su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze



Considerando poi i dati per alcune macro-categorie di contribuenti (figura 10.4), si può osservare, ad esempio, che l'incidenza dei pensionati nelle diverse fasce di reddito è relativamente omogenea, il che pare smentire sia la diffusa convinzione secondo cui gli anziani sono largamente presenti nelle fasce più povere, sia lo speculare stereotipo sui pensionati come categoria privilegiata rispetto ai «nuovi poveri». È da notare anche la forte presenza, nelle fasce a bassissimo reddito, di lavoratori sia dipendenti sia autonomi. Al di là del facile pregiudizio per cui, nel caso di questi ultimi, potrebbe influire una certa quota di evasione, resta il fatto che, anche nel contesto torinese, è evidente la presenza di una categoria ben nota a chi studia il disagio economico: quella dei «lavorato-

ri poveri». I dipendenti e gli autonomi con reddito inferiore alla soglia di 1.000 euro mensili sono nel 2014 a Torino rispettivamente 82.834 e 41.627, per un'incidenza complessiva pari al 21,1% di tutti i contribuenti della città. La condizione di *working poor* – ossia di chi, pur lavorando, vive in povertà – colpisce soprattutto le fasce precarie del mercato del lavoro, chi alterna periodi di disoccupazione a «lavoretti» di breve durata; categorie tra le quali, come s'è sottolineato in precedenti capitoli, vi sono molti stranieri e molti giovani<sup>11</sup>. Il problema (si veda il capitolo 9) rischia di coinvolgere una quota crescente di giovani ad alta qualifica: i redditi dei neo-laureati sono infatti da anni in calo, e in alcuni casi (come per le giovani psicologhe) rasentano ormai le soglie di povertà.

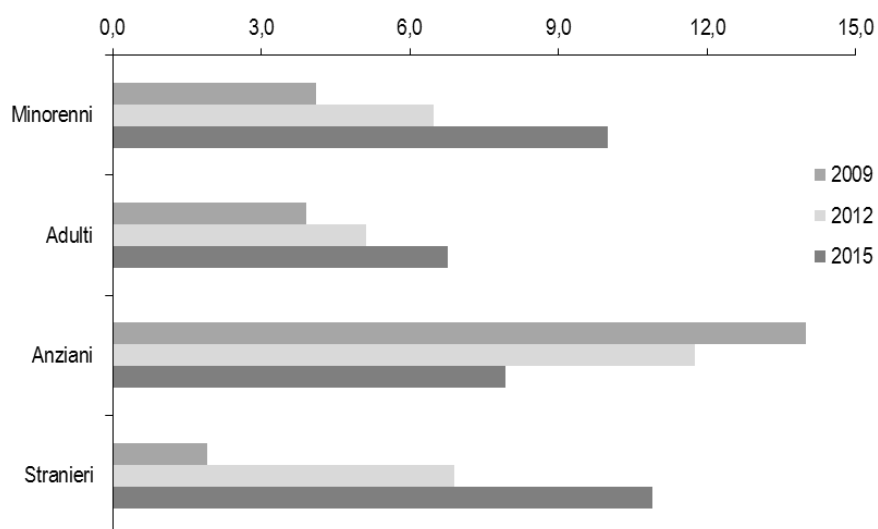
Siccome diversi indizi, come s'è visto, fanno supporre che almeno una parte dell'area della povertà non venga intercettata dalle statistiche ufficiali, per rendere il quadro più nitido può essere opportuno ricorrere a fonti diverse, a partire dai principali enti di assistenza agli indigenti che operano nel contesto torinese. I dati relativi ai contributi economici di sostegno al reddito erogati dalla Direzione politiche sociali del Comune evidenziano una crescita rilevante di assistiti tra minorenni, adulti e, più ancora, stranieri, mentre sono in diminuzione gli anziani (figura 10.5). I dati relativi alle principali organizzazioni di volontariato assistenziale – che, come si vedrà più avanti, costituiscono un irrinunciabile pilastro del welfare locale –, pur se meno stabilizzati e sistematizzati, evidenziano una generalizzata crescita delle richieste e degli interventi di aiuto: tra il 2008 e il 2016, gli utenti dell'associazione San Vincenzo sono aumentati a Torino da 3.617 a 5.121; gli interventi dell'associazione Bartolomeo a favore degli homeless sono quasi quadruplicati, da 5.239 a 19.600; gli utenti del Banco alimentare sono passati da 23.567 a 41.962; tra il 2012 e il 2016, il numero di chi si è rivolto ai Centri di ascolto diocesano è salito da 3.580 a 5.285, quello di chi ha chiesto aiuto al Sermig da 39.994 a 43.752.

---

<sup>11</sup> In Italia nell'ultimo decennio la quota di 18-34enni in condizioni di povertà assoluta è cresciuta dal 3% a oltre il 10%, con un aumento ben superiore a quello registrato tra gli adulti – dal 2,7 al 6,1% – mentre tra gli anziani è rimasta sostanzialmente stabile (Associazione Openpolis 2016). Nel 2015 solo il 34,8% degli under 25 si ritiene economicamente autonomo, quota che sale tra i 25-34enni, ma fermandosi comunque al 58,3%: in altri termini, oltre quattro trentenni su dieci necessitano di un sostegno economico. Altre categorie a rischio di povertà sono, da un lato, le madri sole con figli (con una sorta di riattualizzazione di due figure «storiche» della povertà ottocentesca: vedove e orfani); dall'altro, i nuclei con persone non autosufficienti (Saraceno 2015).

Figura 10.5. **Sostegno al reddito da parte dei Servizi sociali del Comune di Torino**

Numero di assistiti ogni 1.000 residenti di ogni categoria;  
 fonte: Divisione servizi sociali Comune di Torino

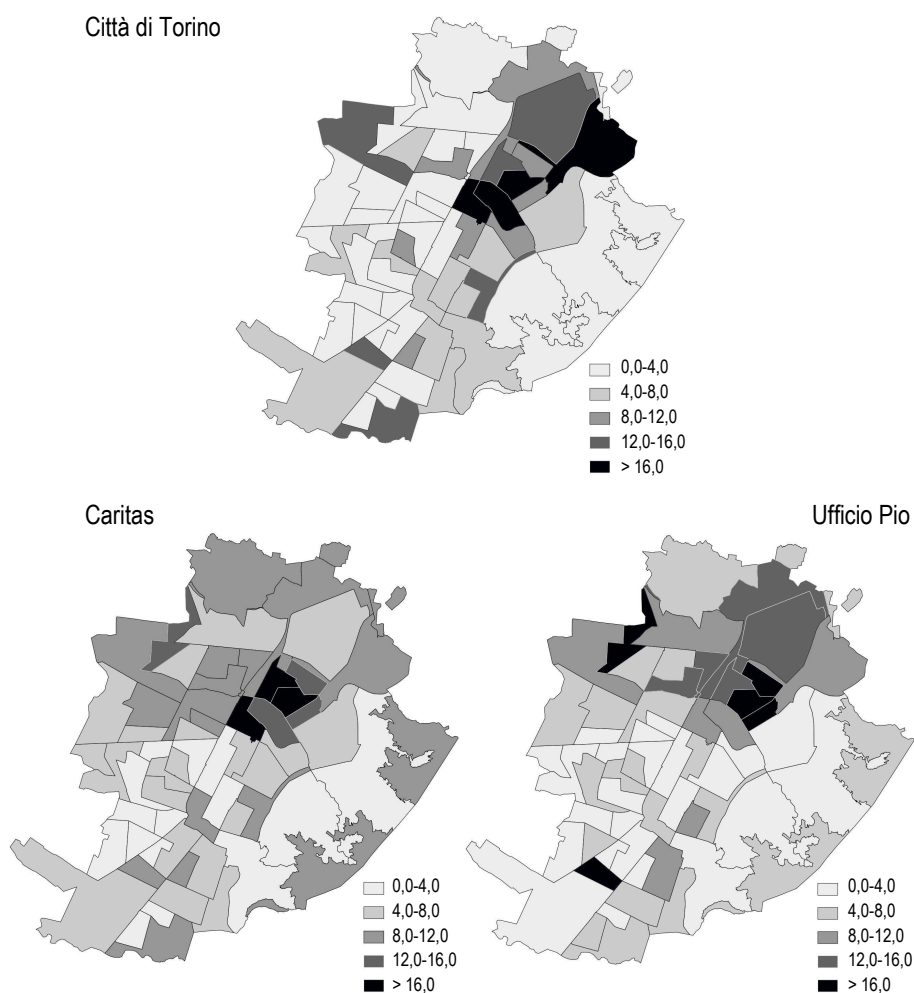


I dati del Comune e di alcune organizzazioni del terzo settore, tra l'altro, permettono di delineare un quadro relativo alla diffusione della povertà nelle varie zone del capoluogo piemontese. Le mappe che seguono – relative alla concentrazione di aiuti economici distribuiti dal Comune, dalla Caritas e dall'Ufficio Pio (figura 10.6) – da un lato mostrano ricorrenti corrispondenze (con ingenti flussi di aiuti diretti alle stesse zone cittadine, prima tra tutte l'area tra piazza Respighi e le vie Bologna e Sempione, a Barriera di Milano), dall'altro evidenziano situazioni di complementarità: nel quartiere Vallette, ad esempio, a fronte di flussi relativamente bassi da parte del Comune, si registra un forte supporto della Caritas; viceversa nella zona di via Artom.

Se il dibattito sul tema della povertà risale agli albori stessi del welfare, lo stesso vale per le politiche in materia e i progetti (pubblici e, specie in città come Torino, del privato sociale) che, dalla fine dell'Ottocento, mirano a sostenere le fasce economicamente più deboli, anche per depotenziare il conflitto sociale. A metà del XX secolo, negli anni «ruggenti» dell'euforia post-bellica, del boom economico e dell'espansione del welfare state, era convinzione diffusa che la povertà fosse in via di estinzione, grazie alla combinazione di fattori quali un livello elevato di occupazione (almeno ma-

schile), le pensioni e altri strumenti di sostegno economico. A partire da una trentina di anni fa, nel dibattito scientifico e politico si è però progressivamente consolidata la consapevolezza che la povertà sia una condizione ben radicata con cui dover fare i conti; e ciò tanto più da quando la crisi successiva al 2008 ha finito per aggravare le condizioni endemiche preesistenti (Saraceno 2013).

**Figura 10.6. Nuclei familiari assistiti economicamente dalla Città di Torino, dai Centri di ascolto diocesano Caritas e dall'Ufficio Pio della Compagnia di Sanpaolo**  
Valori assoluti, elaborazioni su dati 2016; fonti: Città di Torino, Caritas diocesana, Ufficio Pio

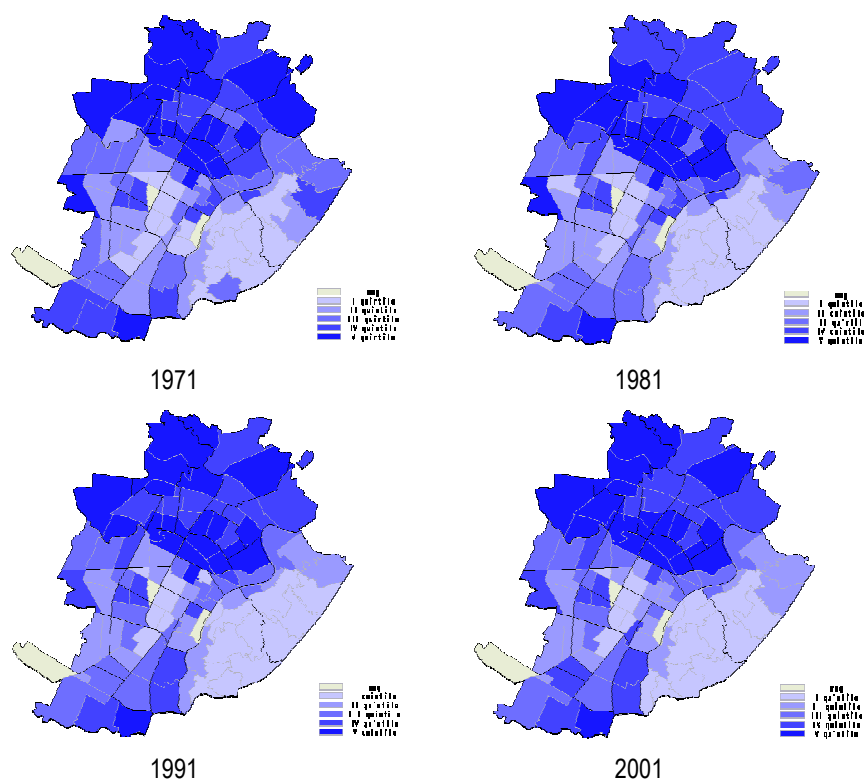


La considerazione sul carattere strutturale della povertà, benché non sia generalizzabile alla totalità dei Paesi sviluppati, trova numerosi riscontri empirici in svariati contesti urbani occidentali. Anche nel caso di Torino, se si guarda ad esempio all'indice di deprivazione<sup>12</sup> della popolazione – per il quale sono disponibili i dati in serie storica dal 1971 al 2001 – si osservano sì alcuni cambiamenti in specifiche parti della città, ma in un quadro, nel complesso, relativamente stabile (figura 10.7).

Figura 10.7. **Indice di deprivazione sociale a Torino**

In scuro le zone più deprivate; fonte: Costa et al. 2017, p. 78  
(per gentile concessione di Edizioni Inferenze)

Sarà possibile  
cassare le  
legende, del  
tutto illeggibili?



<sup>12</sup> L'indice di deprivazione coglie il tema della povertà, in quanto sintetizza: bassi livelli d'istruzione (standardizzata per età), alta presenza di disoccupati e lavoratori esecutivi, quote elevate di abitazioni in condizioni disagiate e di alloggi sovraffollati. I dati relativi al Censimento 2011 non sono ancora disponibili.

In particolare, diverse zone dell'ampia periferia settentrionale, a dispetto di decenni di politiche e progetti (che hanno moltiplicato servizi, presidi, interventi di riqualificazione) e di trasformazioni sociali talora radicali (si pensi ai molteplici ricambi demografici e culturali avvenuti, specie con le diverse immigrazioni, in zone come Aurora o Barriera di Milano), rimangono più o meno persistentemente in condizioni di marcata deprivazione.

Proprio per contrastare adeguatamente il carattere strutturale della povertà, l'Unione Europea ha formulato nel 1992 la raccomandazione 441 sulla garanzia di una dotazione minima di risorse per tutti. In seguito, un numero crescente di Stati membri ha introdotto forme di reddito minimo per le famiglie in condizioni di povertà, spesso vincolando l'erogazione economica all'impegno a partecipare a programmi di *empowerment*: corsi di formazione, inserimenti lavorativi ecc. Nel nostro Paese le prime sperimentazioni risalgono al 1999, quando fu introdotto il Reddito minimo di inserimento (RMI), che non ebbe poi applicazione, tant'è che l'Italia – con la Grecia – resta tuttora l'unico Stato membro dell'UE che non preveda un reddito minimo universale e strutturale. Negli anni successivi vennero quindi varati altri strumenti, più o meno sperimentali e più o meno socialmente estesi<sup>13</sup>: nel 2004 il RUI (Reddito di ultima istanza), nel 2008 la Social card, nel quadriennio 2012-2015 la NSC (Nuova social card o, all'italiana, NCA Nuova carta acquisti, talvolta denominata CAS Carta acquisti sperimentale), nel 2016 il SIA (Sostegno inclusione attiva), mentre nel 2017 sta entrando in vigore il REI (Reddito di inclusione).

Rinunciando a priori a ogni facile ironia sulla tradizionale creatività nel produrre sigle sempre nuove da parte di chi introduce riforme nel nostro Paese<sup>14</sup> e concentrandosi invece sugli aspetti di contenuto, si può affermare che a grandi linee si tratta di strumenti che – pur con alcune differenze, talvolta rilevanti – presentano molti tratti comuni:

---

<sup>13</sup> Oltre agli strumenti nazionali, hanno preso forma diverse misure locali, per iniziativa di Comuni e Regioni, generando così, nel complesso, un quadro frammentato ed eterogeneo quanto a livelli di copertura, criteri di selezione e ammontare dei sussidi.

<sup>14</sup> La questione, peraltro, non è banale: se già operatori, analisti, funzionari, decisori pubblici – ossia gli «addetti ai lavori» del settore assistenza – faticano a districarsi tra sigle, riforme e controriforme, conferme e innovazioni, è facile immaginare il disorientamento degli utenti. Molti studi documentano proprio come una delle maggiori difficoltà per le famiglie povere sia quella di orientarsi tra norme e burocrazie, innanzitutto per scoprire di avere diritto a determinati servizi e, quindi, capire come accedervi.

- prevedono un'erogazione in denaro, talvolta accompagnata da percorsi formativi e di inserimento lavorativo;
- commisurano l'entità del contributo a numero e caratteristiche dei componenti il nucleo familiare;
- selezionano specifiche categorie beneficiarie, in genere sulla base di soglie ISEE<sup>15</sup>, talvolta anche di altro genere (ad esempio, il SIA e il REI ammettono solo famiglie con almeno un minorenni e in cui almeno un membro abbia lavorato nell'ultimo triennio).

Pure gli aspetti critici di tali strumenti – emersi da analisi e riflessioni di enti e studiosi – possono essere riassunti in modo relativamente agevole, anche perché, purtroppo, non costituiscono una novità per il sistema pubblico italiano. Innanzitutto, le risorse effettivamente stanziare risultano sempre di gran lunga inferiori (nel caso del SIA, a inizio 2017, pari a meno di un quarto) rispetto a quelle stimate necessarie per funzionare a regime; ciò, tanto più, in presenza di misure – come quelle più recenti – che prevedono l'erogazione di servizi «di accompagnamento» per i poveri, quasi sempre più costose per il sistema pubblico rispetto alla semplice erogazione di assegni economici. La scarsità di risorse induce quindi a stabilire criteri estremamente restrittivi<sup>16</sup> per accedere ai diversi strumenti anti-povertà: ad esempio, per citare il caso più recente, a Torino fino all'inizio del 2017 è stato accettato solo un quarto delle domande presentate per il SIA (cifra in linea col dato piemontese e con quello nazionale).

Sul piano organizzativo, poi, si segnalano ricorrenti problemi di sotto-dotazione del personale, di coordinamento (specie tra Ministeri, Inps, Regioni, Enti locali, servizi territoriali) e, al di là delle dichiarazioni di intenti, quasi sempre risultano carenti le azioni di monitoraggio dei risultati prodotti da una misura, prima di intro-

---

<sup>15</sup> L'ISEE – Indicatore della situazione economica equivalente – è stato introdotto nel 1998: tiene conto dei redditi e (dal 2011) dei patrimoni posseduti dai membri di un nucleo familiare, oltre che di un coefficiente basato sul numero dei familiari e sulle loro caratteristiche. Ad esempio, per beneficiare del SIA non si deve superare la soglia di 3.000 euro annui di reddito e di 8.000 euro di patrimonio; nel caso del REI, la soglia di reddito è stata alzata a 6.000 euro.

<sup>16</sup> In proposito, è stato sottolineato come sia ricorrente, da parte del settore pubblico, anche una tendenza «paternalistica», con l'introduzione di ulteriori vincoli basati «sull'idea che i poveri abbiano una fibra morale più debole degli agiati, perciò non vadano messi in tentazione di vivere a scrocco» (Saraceno 2015, 10). Si noti che la Carta acquisti impone forti restrizioni rispetto alle categorie merceologiche e ai servizi acquistabili, definendo dunque «stili di consumo legittimi e consoni ai poveri» (Busso e Meo 2016, 5), al punto da impedirne l'uso, ad esempio, per comprare i libri scolastici dei figli o l'abbonamento dell'autobus.

durne un'altra. Gli ultimi dati disponibili, ad esempio sull'attuazione della NCA e risalenti a inizio 2016, evidenziano l'inadeguatezza di tale misura a causa di una sorta di meccanismo selettivo «a doppio filtro»: nelle metropoli italiane, l'86,5% delle famiglie potenzialmente beneficiarie non ha nemmeno presentato la domanda, presumibilmente a causa di informazioni inadeguate e/o problemi organizzativi dei servizi; tra chi ha fatto domanda, solo il 39,5% l'ha vista accolta. In sintesi, la NCA è stata erogata al 5,3% appena del bacino potenziale. Così, paradossalmente, il budget stanziato (di per sé insufficiente, come sottolineato) è stato utilizzato solo per il 69,1%. Al contempo, le differenze nei livelli di attuazione della misura nelle singole situazioni locali (tabella 10.2) – non riconducibili alla dicotomia Nord-Sud – sono tali che avrebbero meritato ulteriori approfondimenti, almeno prima di passare a un'estensione generalizzata di strumenti del genere (Busso e Meo 2016).

Tabella 10.2. **La Nuova carta acquisti (NCA) nei comuni metropolitani**

Dati Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, cit. in Agostini 2015

	Budget disponibile (migliaia euro)	Budget utilizzato (migliaia euro)	Livello di utilizzo (%)	Famiglie potenziali	Domande presentate	Domande ammesse	% domande su famiglie potenziali	% domande ammesse su totale domande	% domande ammesse su famiglie potenziali
Catania	2.740	2.738	99,9	10.475	3.711	923	35,4	24,9	8,8
TORINO	3.830	3.639	95,0	10.915	1.948	952	17,8	48,9	8,7
Bari	2.992	1.738	58,1	5.519	943	446	17,1	47,3	8,1
Bologna	1.604	832	51,9	2.823	475	221	16,8	46,5	7,8
Genova	2.566	1.382	53,9	5.026	994	377	19,8	37,9	7,5
Venezia	443	388	87,6	1.409	210	101	14,9	48,1	7,2
Milano	5.588	2.971	53,2	11.553	1.741	769	15,1	44,2	6,7
Palermo	6.124	6.042	98,7	23.964	3.711	1.492	15,5	40,2	6,2
Firenze	1.580	419	26,5	2.457	514	112	20,9	21,8	4,6
Napoli	8.960	5.726	63,9	53.540	2.881	1.362	5,4	47,3	2,5

Gli strumenti nazionali anti-povertà – come Carte acquisti o SIA – vanno ad aggiungersi a diverse **forme di sostegno** economico ero-

gato a livello locale. Una recente indagine condotta a Milano ha permesso di quantificare in ben 65 i tipi di contributi pubblici erogati nel quadriennio 2008-2011 a chi versa in difficoltà economiche. Di essi, 27 sono gestiti dall'Inps, 26 dal Comune, 11 dalla Regione e 1 da altri enti nazionali (Vecchiato 2016). Tra l'altro, l'indagine si è limitata a censire i contributi pubblici, anche per l'estrema difficoltà di addentrarsi nella miriade di aiuti ai poveri erogati, a vario titolo, da onlus, enti caritatevoli, associazioni, parrocchie ecc.

A Torino non risulta esistere un'indagine analoga, tuttavia il Comune eroga alle famiglie indigenti un periodico assegno (integrativo rispetto al SIA) per fronteggiare le spese di base come cibo, abiti ecc.); inoltre cura l'istruttoria per i contributi alle famiglie con tre figli minori e gli assegni di maternità (poi erogati dall'Inps) e per le esenzioni ticket su esami e visite specialistiche (i fondi vengono erogati dalle ASL), nonché diversi tipi di rimborsi spese, oltre ai servizi di ospitalità per persone in povertà estrema senza casa. Tali contributi sono, in genere, integrativi rispetto ad altre somme già percepite (anche se su queste raramente vengono effettuati controlli incrociati tra enti erogatori, basandosi invece su autocertificazioni delle famiglie bisognose).

